

Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

Núm. 58-2019



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR



GUARDIA CIVIL
DIRECCIÓN GENERAL



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3ª ÉPOCA

DIRECTOR

Enrique Pulido Serrano, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

REDACTOR JEFE

Enrique Avila Gómez, Jefatura de Servicios Técnicos

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, Directora del Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior
Félix Brezo Fernández, Doctor y experto en ciberseguridad
Carlos Echeverría Jesús, Universidad Nacional de Educación a Distancia
María Paz García-Vera, Universidad Complutense de Madrid
Oscar Jaime Jiménez, Universidad Pública de Navarra
Manuel de Juan Espinosa, Director del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad. Universidad Autónoma de Madrid
Florentino Portero Rodríguez, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Arturo Ribagorda Garnacho, Universidad Carlos III
Daniel Sansó-Rubert Pascual, Universidad de Santiago de Compostela
José María Blanco Navarro, Director de Ciberinteligencia estratégica en Prosegur Ciberseguridad
José Duque Quicios, Secretaría Permanente para la Clasificación y Evaluación 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

Página oficial de Cuadernos de la Guardia Civil
http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Cuadernos_de_la_Guardia_Civil/index.html

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

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

CONSEJO DE REDACCIÓN

Francisco Esteban Pérez, Jefe del Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Eduardo Isidro Martínez 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 Guardia Civil
Fernando Moure Colón, Director del Centro Universitario 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
Enrique Pulido Serrano, Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Enrique Avila Gómez, Jefatura de Servicios Técnicos
Eulalia Castellanos Spidla, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Guardia Civil
Begoña Vieitez Pérez, Jefa Interina del Centro de Análisis y Prospectiva 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

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:

<http://bibliotecasgc.bage.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

<i>LA RADICALIZACIÓN ISLAMISTA: LEGITIMANDO EL TERRORISMO</i>	7
José Manuel Bermejo Laguna	
<i>LA SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL FRENTE A LA AMENAZA DE LA GESTIÓN ILEGAL DE RESIDUOS</i>	27
Santiago García Martín	
<i>LAS ESTRATEGIAS Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO</i>	55
Jesus Gayoso Rey	
<i>COMO INCREMENTAR LAS SINERGIAS ENTRE LA GUARDIA CIVIL</i>	71
Jorge Montero Llácer	
<i>LECTURA FÁCIL Y LENGUAJE CLARO:</i>	91
Juan Daniel Ramírez, Jorge Pérez y Luis Lanne-Lenne	
<i>X3P: PIEDRA ANGULAR DE LA COMPATIBILIZACIÓN DE BASES DE DATOS DE BALÍSTICA FORENSE</i>	109
Manuel Jesús Ruano Rando	

RESEÑA DE LIBROS

<i>EL USO LEGAL DE DRONES (RPA): ÁMBITO POLICIAL Y USO PRIVADO</i>	123
Héctor S. Ayllón Santiago y Carlos Manuel Fernández González	
<i>¿QUIÉN ES DÁESH? CLAVES PARA COMPRENDER EL NUEVO TERRORISMO</i>	125
Fottorino, Eric (comp.)	
<i>DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO</i>	129
<i>NORMAS PARA LOS AUTORES</i>	131
<i>CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL</i>	133
<i>INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD INTERIOR</i>	135

LA RADICALIZACIÓN ISLAMISTA: LEGITIMANDO EL TERRORISMO

JOSÉ MANUEL BERMEJO LAGUNA

GUARDIA CIVIL. GEDEX DE LA COMANDANCIA DE ZARAGOZA

RESUMEN

Especialistas en radicalización islamista coinciden en señalarla como un proceso previo a la conversión de algunos individuos en terroristas, esta transformación no podría realizarse sin la adhesión de estos a un marco ideológico, el salafismo yihadista, que justifica la violencia por formar parte de un plan divino; esta forma de adoctrinamiento criminal se vale de ciertos mecanismos con los que inmunizar al individuo de toda responsabilidad moral por la muerte de inocentes en atentados terroristas. Las citas de intelectuales islámicos que justificaron la violencia, junto con la capacidad que tiene aquella ideología criminal para mimetizar conflictos presentes en acontecimientos históricos, forman parte de los materiales utilizados en este trabajo con el que intentar comprender esta fenomenología criminal.

Palabras clave: radicalización, salafismo yihadista, terrorismo.

ABSTRACT

Specialists on Islamist radicalization coincide with each other in that radicalization constitutes a process prior to the conversion of some individuals into terrorists. This transformation could not be conducted without the adherence to an ideological Salafi-jihadist framework, which justifies violence as a component of a divine imperative. This form of criminal indoctrination makes use of certain mechanisms to immunize the individual against any moral responsibility for the death of innocents in terrorist attacks. Quotes from Islamic intellectuals who have justified violence in the past, along with the ideological capacity for camouflaging today's conflicts as historical events, are part of the materials used in this work for the purpose of understanding this criminal phenomenology.

Keywords: radicalisation, Salafi-jihadist terrorism.

1. RADICALIZACIÓN ISLAMISTA: MARCO IDEOLÓGICO

Fue a partir de la conmoción registrada en suelo norteamericano el 11 de septiembre de 2001, cuando la opinión pública mundial tomó conciencia de que se había entrado en una nueva era de violencia internacionalizada por grupos organizados, lobos solitarios o en pequeñas células, que llevan a cabo acciones criminales justificadas en una ideología radical nacida en el mundo islámico que, entre sus proclamas, defiende actuaciones beligerantes contra la civilización occidental, como consecuencia de intervenciones pasadas en su tierra que han venido a interferir un tradicional orden político, social y personal de sus sociedades, además de configurar un espacio de idolatría y libertad que deifica al hombre y que debe ser subvertido mediante un nuevo orden islámico mundial. Los atentados terroristas siguientes a esta fecha que han

hecho del continente europeo una de sus bases principales, están generando temores en su población, que se considera objetivo prioritario de este proceder criminal.

Al drama humano de las víctimas mortales o heridas, causadas por estos atentados, hay que sumarle la criminalización que alimentan determinados sectores sociales europeos sobre el contingente de los ya quince millones de hombres y mujeres musulmanes residentes en Europa, y que se adjetiva con mayor vehemencia en los momentos posteriores al horror producido por estas sangrientas acciones, donde la población civil queda traumatizada por el antecedente vecinal de algunos terroristas que llegaron a nacer entre sus fronteras; es un hecho social contrastado, el aumento de episodios hostiles hacia este colectivo, así como una reactivación de discursos islamófobos por parte de algunos sectores sociales, después de atentados terroristas como los perpetrados el 7 de enero y 13 de noviembre de 2015 en la capital francesa, los de Bruselas el 23 de marzo, Niza el 14 de julio, Berlín el 19 de diciembre en 2016 o el tan cercano de Barcelona el 17 de agosto de 2017; cuando no acciones violentas propias de esta ideología xenófoba como la acontecida en la madrugada del 20 de junio de este año en Londres, donde un ciudadano británico embistió con su automóvil a musulmanes que regresaban del rezo de medianoche durante el Ramadan en un mezquita, en respuesta a los atentados perpetrados el 22 de marzo, 22 de mayo y 3 de junio en ciudades inglesas.

Que esta civilización es parte perjudicada por estas acciones criminales está fuera de toda duda; además de la imputación violenta que se hace de ella, también es objeto de los profundos desgarros que sufre en su régimen de creencias fruto de los procesos de *radicalización islamista*, donde: "...se alimentan emociones y comportamientos basados en interpretaciones distorsionadas del islam que llevan al conflicto intergrupal y a la justificación de actuaciones violentas" (Moyano y Trujillo, 2013: 32). Una fase en donde no todos los radicalizados llegan a la violencia, pero sí todos los terroristas se han visto involucrados en estos procesos.

Como fenómeno conducente al terrorismo, la radicalización ha venido suscitando honda preocupación en foros ministeriales de carácter internacional y en los órganos de gobierno de la UE, que se prestaron a elaborar documentos de actuación para prevenir y luchar contra esta forma de adoctrinamiento criminal¹, y en los que se reflejan una serie de pautas que pueden introducir al individuo en las redes de reclutamiento y radicalización, como la estigmatización que se viene haciendo del colectivo musulmán y que ha tomado cuerpo ideológico en una corriente xenófoba de nombre islamofobia que recorre Europa y que tiende al rechazo sistemático de todo el universo islámico. También citan una serie de factores de riesgo indicativos de la penetración de jóvenes musulmanes en aquel círculo que los puede conducir a la deriva criminal, como el desarraigo social y la discriminación de que son objeto a la hora de acceder a un puesto de trabajo o de la privación de una educación de calidad, siendo también partícipes del malestar, que puede tornar en odio y resentimiento, del colectivo musulmán

1 Declaración ministerial sobre la prevención y la lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conduce al terrorismo (OSCE, 2015). Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y captación de terroristas (Consejo UE, 2014). Estrategia de Seguridad Interior de la UE: Hacia un modelo europeo de seguridad, (Consejo UE, 2010). Propuesta de resolución sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas (Parlamento UE, 2015). Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE (Comisión, 2014).

europeo cuando se obstaculiza la visualización de sus prácticas culturales o religiosas en el espacio público, factores estos que hacen muy atractivo el discurso de la radicalización (Consejo UE, 2014).

Estas instancias alertan de cómo más de 5.000 combatientes europeos se han unido a las filas del Estado Islámico (DAESH), y de otros grupos terroristas que operan en Oriente Medio y África del Norte, tras haber sido objeto de procesos de radicalización a los que llegaron por motivos políticos, económicos, ideológicos o psicológicos; llama la atención de esta fenomenología el que afecta tanto a hombres como mujeres, teniendo especial incidencia entre jóvenes que comparten una sensación de ruptura con el medio social. La radicalización, en definitiva, conduce a estereotipos sobre la religión y a una escalada de delitos de odio y manifestaciones racistas y xenófobas que afectan notablemente a la convivencia social europea (Parlamento UE, 2015)

En España, el propio Gobierno y el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y Crimen Organizado (CITCO), hicieron también aportaciones documentales² en las que hacían suyas aquellas indicaciones de las instancias europeas, avisando, en particular, de como la vulnerabilidad económica de que son objeto los inmigrantes musulmanes de primera y segunda generación puede convertirse en impulsora de la adhesión al ideario presentado en estos procesos de adoctrinamiento, que también hace de la etapa islámico-española de *al-Andalus*, una parte del imaginario reivindicativo y justificativo de acciones terroristas en el territorio nacional (Consejo de ministros, 2013). Por último, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, aprobada por Real Decreto 1008/2017 de 1 de diciembre, señala como la radicalización con fines terroristas y el extremismo violento configuran una de las mayores amenazas para la seguridad, no solo por las ideologías que la sustentan, sino, también, porque constituye el estadio previo a que los individuos se vinculen, finalmente, con organizaciones terroristas.

Lo que vienen advirtiendo tanto las instituciones nacionales como las europeas es que toda estrategia que se diseñe para evitar atentados terroristas debe poner el acento en la articulación de medidas preventivas con las que evitar discursos que pueden resultar atractivos para muchos individuos, pero son pocas las referencias al contenido de esta ideología que les llevará a la violencia, pues tan solo se menciona en la Estrategia Nacional de 2013 como se les ofrece a futuros terroristas: "...una visión única y excluyente del islam", con la que forzar comportamientos violentos contra otros grupos por obedecer a un plan divino. Que en los procesos de radicalización islamista se deforma este régimen de creencias es un hecho ya advertido por estudiosos de esta fenomenología criminal, que aluden a una hermenéutica particular donde ensalzar determinadas proclamas y eludir otras, soslayando, así, la dimensión esencial y global de la religión islámica (Aznar, 2014); en otro sentido, grupos de investigadores se hacen eco del éxito que en culturas con fuertes lazos comunitarios, la manipulación de factores religiosos y culturales son claves para fomentar el suicidio como estrategia terrorista (Ederly y Argüelles, 2003).

El interés que ha suscitado la radicalización para especialistas en disciplinas políticas, sociológicas, jurídicas o de conflicto social ha permitido poner nombre a un marco ideológico cuyo contenido supera con mucho el de aquella previsión de un

2 Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido (Consejo de Ministros, 2013). Plan estratégico nacional de lucha contra la radicalización violenta (Ministerio del Interior, 2015).

“islam único y excluyente”; efectivamente, hoy es conocido que la justificación de acciones terroristas en nombre del islam hunde sus raíces, por un lado, en el movimiento de reforma política denominado *salafiyya*³; este movimiento alcanza gran devoción en los primeros años del siglo XX, una vez que buena parte del mundo islámico ha quedado traumatizado por el impacto colonial de potencias europeas en sus tierras y que, además, ha sido testigo de la caída del imperio otomano al finalizar la primera Guerra Mundial y del finiquito que a la institución califal le da el estadista turco Kemal Atatürk en 1924. En segundo lugar, no hay que olvidar la irrupción que ha tenido en el pensamiento islámico, en general, la organización egipcia *Hermanos Musulmanes (Yamaat al-Ijwán al-Muslimin)*⁴, creada en 1928 por *Hasan al-Banna* (1906-1949), que difunde la necesidad de una reforma de todas las estructuras sociales en Egipto y en el mundo islámico para llegar a sociedades genuinamente islámicas que habían sido contaminadas cultural y políticamente por el colonizador.

Aquel movimiento político y la capitanía, que asume en esta propuesta reformista la hermandad egipcia, se nutren del pensamiento de eruditos como el persa y activista político *Yamal al-Din al Afgani* (1838-1897), su discípulo egipcio y jurista *Muhammad Abduh* (1849-1906) y el sirio, reformista salafista, *Rashid Rida* (1865-1935); esta terna propugna un activismo que ayude a eliminar la influencia en sus sociedades de modelos alternativos éticos y políticos que había traído consigo la colonización europea, renovando la educación y proponiendo una relectura del texto sagrado del islam y de la tradición del profeta Mahoma, para combatir así la apatía y regresión en que habían caído las sociedades árabes. Hasan al-Banna, por su parte, consideraba que la cultura europea envilecía a los musulmanes y que había degradado la moral islámica, para ello había que presionar a las autoridades para que cumplieran la principal obligación del gobierno musulmán: ordenar lo bueno y prohibir lo malo, edificaran mezquitas y escuelas para que la población viviera conforme al mensaje auténtico del islam (Ortega, 2012).

Ni el movimiento *salafiyya* ni los Hermanos Musulmanes pretendían detentar el poder político, sino presionar a sus gestores para que hicieran política con un programa exclusivamente islámico; esta clase de activismo, que convierte al islam en un instrumento de movilización y reivindicación social, fue identificado con el nombre de *islamismo, al-islāmiyya*, que aunque se disfraza de política viene a representar: “...la antipolítica, esto es, una política que nada tiene que ver con el arte de lo posible, sino que pretende hacer posible lo imposible” (Sayyid, 2012: 112); imposible es imaginar que las sociedades islámicas del siglo XXI puedan ser gobernadas eficazmente conforme al modelo político y social reflejado en el Corán y confiado a la dirección del profeta en el siglo VII, cuando regía los destinos de la primera comunidad musulmana erigida en la ciudad de Medina

3 Corriente intelectual que se manifestó a finales del siglo XIX en el Máxreq [región que engloba los estados del este árabe con Egipto como frontera occidental), en el marco general de la Nahda o despertar árabe... Su finalidad era devolver al islam el aliento original que guió a la comunidad musulmana en sus orígenes para, con un impulso ético-religioso, hacer frente a los desafíos del mundo actual. (Gómez, 2009: 295).

4 La asociación de los Hermanos Musulmanes fue fundada en 1928 por un grupo de intelectuales encabezados por Hassan al-Banna (1906-1949) en la ciudad de Ismailiyya, donde al-Banna impartía clases de religión [...] Desde sus comienzos, el movimiento propuso el regreso a las fuentes básicas del islam: el Corán y la Sunna. El fundador insistía en la necesidad de aunar esfuerzos para construir una generación de creyentes que pudieran comprender el islam como religión y Estado, como adoración y lucha y como un sistema perfecto que organice toda la humanidad... (Saleh, 2007: 31)

a donde tuvo que emigrar, *hiyra*, con sus seguidores para escapar de la muerte a que había sido sentenciado por los clanes tribales de su ciudad natal, La Meca. El islamismo, o *islam político*, hace de la religión un derecho, un Estado, una forma política y una propuesta de encaje identitario personal y colectivo que solo está llamada a desenvolverse dentro de estos marcos institucionales (Charfi, 2001).

Pero, ¿cuándo esta propuesta política de sociedades islámicas idealizadas y libres de la corrupción occidental se inclina por una línea combativa?, porque no todos los islamistas son partidarios de la violencia ni fanáticamente opuestos a los valores democráticos; ocurre que, cuando un islamista radical se halle convencido de que la supervivencia de su comunidad está en peligro, es cuando se cree vinculado a poner remedio de palabra o de obra para reparar dicho estrago (Campanini, 2003). Un vector principal de la justificación de la violencia por parte de la corriente militante del islamismo, deviene de un mimetismo histórico que al igual que la línea política toma como punto de partida aquella comunidad musulmana liderada por el profeta, una comunidad que fue objeto de persecución y hostilidades por las fuerzas del mal, pero que lejos de amedrentarse libró contra ellas la *yihad*, logrando tras varias escaramuzas bélicas que en pocos años la península arábiga quedara completamente islamizada; este modelo de *hiyra* (emigración), *yihad* (guerra santa) y *umma* (comunidad musulmana) representa la inclinación del islamismo y de muchos musulmanes hacia la violencia y el fanatismo (Esposito, 2003). Como bien señala Campanini (2003: 243): “Es esta sociedad la que es admirada por los musulmanes radicales, a través de su particular vuelco revolucionario de los valores: el pasado como arma para modificar el presente”.

Y, ¿cuando el islamismo radical siente la necesidad de externalizar la *yihad* y bañar de sangre las calles de ciudades occidentales? Este radicalismo apostaba por no desviar ningún aspecto de la vida de hombres y mujeres musulmanes de las proclamas religiosas interpretadas conforme al rigor de la letra, rechazando cualquier hermenéutica obtenida mediante razonamiento, aparece así el *salafismo*⁵ como ideología que daría cobertura a este planteamiento extremo, necesitando, entonces, de la *yihad* para instaurar por la fuerza el poder divino en la tierra, una vez que ha quedado acreditada la insuficiencia de la predicación, *dawa*, y la participación política a que llamaba el islamismo para dar a Dios el papel de supremo legislador, así es como el *salafismo* se hace acompañar del término *yihadista*.

A partir de la guerra en Afganistán, tras la ocupación militar por parte de la antigua Unión Soviética, iniciada en diciembre de 1979 y que llegó a su fin con la salida del último de sus soldados el 15 de febrero de 1989, el entonces líder de la red terrorista *al-Qaeda*, el saudí *Osama bin Laden* (1957-2011), internacionaliza el *salafismo yihadista, neosalafismo* o *yihadismo*, con su declaración de guerra no solo a gobiernos de

5 El salafismo pretende someter la vida social por entero a una ley islámica interpretada de un modo sencillo y rígido. Se trata de una metodología para determinar la correcta interpretación de la religión basada en el Corán, la Sunna y el modelo de los primeros musulmanes. Ello le separa del islamismo político, que es mucho más flexible. El salafismo se presenta, así, como un paradigma casi perfecto del fundamentalismo suní, caracterizado por una interpretación literalista de los textos sagrados y una desconfianza intensa y explícita de la razón humana. Sus orígenes se remontan a los primeros siglos del islam, especialmente con la escuela jurídica hanbalí y el desarrollo de la misma por parte de Ibn Taymiyya y sus discípulos. Recibió un enorme impulso con el desarrollo del wahabismo por Mohamed Ibn Abdel Wahab en la península arábiga a partir del siglo XVIII. (Escobar, 2013: 35-36).

países musulmanes sino también a occidente, esta extensión de la violencia a todos los confines poblados de infieles hará de esta ideología la base del nuevo islamismo radical (Escobar, 2013).

Si las instancias normativas antes citadas señalaban como a terroristas que han sido objeto de procesos de radicalización se les ha ofrecido una “visión única y excluyente del islam”, habrá, ahora, que encontrar el hilo conductor entre esta forma de adoctrinamiento criminal y el *salafismo yihadista*; en la Propuesta del Parlamento europeo, se señala como la radicalización es un fenómeno en donde el individuo es adherido a un ideario que puede conducirlo al terrorismo, pero que cuando se trata del islamista, la ideología: “...salafista-yihadista proporciona una serie de creencias de carácter cognitivo y emocional..., que sirve para justificar la discriminación de terceras personas y la violencia proyectada sobre las mismas” (Trujillo, Ramírez y Alonso, 2009: 723). En el mismo sentido, Moyano y Trujillo (2013) señalan como: “...el terrorismo islamista ancla sus planteamientos doctrinales y su justificación en el salafismo yihadista” (38); por último, Jordán (2009: 198) ve en la radicalización un proceso: “...mediante el cual el individuo incorpora un sistema de creencias, que incluye la voluntad de emplear o apoyar activamente la violencia para alcanzar los objetivos del salafismo yihadista”.

2. PRESUPUESTO DE ESTUDIO

Las conclusiones a que han llegado diversos especialistas, acerca de las implicaciones psicológicas que aparecen en los procesos de radicalización, confirman como hay una manipulación de este tipo dirigida por quien ejerce algún tipo de autoridad o liderazgo, que facilita la puesta en escena de ciertos desinhibidores de la violencia sustentados en criterios morales particulares, como la negación de la cualidad humana a la víctima o la justificación de agresiones bajo un principio moral de orden superior (Trujillo, Ramírez y Alonso, 2009).

La exposición de factores desinhibidores de la violencia con los que el programa criminal del *salafismo yihadista* logra un contingente de terroristas, que no tienen ningún reparo en provocar la muerte de inocentes por creer que obedecen a un mandato divino, constituye el objeto de este estudio; esta casuística exculpatoria aparece en las retorcidas interpretaciones que aquel programa hace de los textos principales del islam; también en la adhesión que hace a un comunitarismo transnacional que lleva a cometer atentados en un lugar distinto al de aquel en que su comunidad de fe es vejada y humillada; así mismo, en la necesidad que sienten los yihadistas de represaliar a occidente no solo por la muerte de musulmanes, además, por ser un espacio presto al que subvertir mediante una revolución islámica; por último, en la encarnación que hoy hacen de las fuerzas del mal: occidente e Israel.

3. TERRORISMO YIHADISTA: MATAR Y MORIR POR LA CAUSA DE DIOS

3.1. LAS FUENTES ISLÁMICAS EN CLAVE RADICAL

En uno de los muchos discursos emitidos por el líder del DAESH, el iraquí *Abu Bark Bagdadi* (1971-), anuncia de este grupo terrorista que es el defensor del islam verdadero, llamando apóstatas a toda una coalición de países musulmanes que no se han

sumado a sus dictados y presentando a judíos, europeos y norteamericanos como los enemigos a combatir (Atresmedia, 2015) ¿Es el verdadero islam el que este autoproclamado Califa⁶ de todos los musulmanes presenta? Un principio reconocido por todos los especialistas, orientales u occidentales, en teología islámica, es que el Corán es un texto único, pero las interpretaciones que se hacen de esta primera fuente del islam son muchas y diferentes; como señala el islamólogo francés Roy (2006: 22), “... el problema no es lo que dice el Corán, que siempre dice lo mismo, sino lo que los musulmanes dicen que dice el Corán, y ahí surgen treinta y seis respuestas diferentes”.

Y de aquí el protagonismo que actualmente cobra el *salafismo yihadista* como interpretación torticera y violenta de las proclamas contenidas en las *fuentes islámicas, ilm al-usul⁷*: en el Corán como texto sagrado y en las colecciones de *hadices⁸*, que dan lugar a la segunda fuente, la *Sunna*. La hermenéutica que pone en marcha esta ideología criminal certifica que el elemento religioso está más bien situado en el entorno del sujeto encargado del adoctrinamiento, que en el individuo que cae en las redes de reclutamiento y radicalización, el cual puede haberse destacado, hasta entonces, por una manifiesta apatía religiosa.

El Corán y la *Sunna*, como guía de conducta para estos hombres y mujeres, impregnan todos los dominios éticos, culturales, jurídicos, políticos y sociales del islam. Lo importante para la ley o la moral islámica son estos textos y no el razonamiento de filósofos, juristas, políticos o particulares, que en su afán por descubrir el sentido de sus proclamas pueden llegar a conclusiones totalmente opuestas (Hamidullah, 1997). Esta advertencia pone de manifiesto que la confesión islámica no cuenta con una institución clerical y jerarquizada que establezca a quienes se han de otorgar licencias para subir a los púlpitos de las mezquitas y sermonear sobre el islam, de esta coyuntura se aprovechan líderes mesiánicos para creerse válidos intérpretes de estas fuentes y con suficiente autoridad como para tachar de desviacionistas a otras corrientes o llamar, en nuestros días, a matar infieles.

No puede ser más explícita esta sentencia sobre las consecuencias a que dan lugar ciertas interpretaciones de caudillos que no tienen escrúpulos en afirmar que son poseedores de: “...la verdad y del derecho de imponerla a sangre y fuego al resto de la humanidad” (Garaudy, 2005: 97). Cuando estas creencias subjetivas son traspasadas a individuos sometidos a procesos de radicalización, se lleva a estos al convencimiento de que matan y mueren por una causa divina; como señalan especialistas en psicología y radicalización islamista: “...el terrorista cree que sus acciones son admitidas por la deidad” (Moyano y Trujillo, 2013: 94); en igual sentido: “...para el terrorista religioso, la violencia es principalmente un acto sagrado o un deber divino ejecutado

6 Máxima autoridad espiritual y política, según la formulación clásica del islam sunní [una de las dos ramas principales del islam, la otra es la chií, propia del régimen iraní]... En el ideario islamista, solo los cuatro primeros califas (Abu Bark, Úmar, Uzmán y Alí), y no con igual peso, tienen legitimidad como mentores de la umma. (Gómez, 2009: 50).

7 Para una comprensión de la formación, importancia y prelación de estas fuentes, puede consultarse: (Bermejo, 2013: 85-93)

8 Anécdotas o también un silencio entendido como asentimiento tácito que se remonta al Profeta o, a veces, a sus compañeros, recuerdos que no pueden contradecir al Corán, sino solo esclarecerlo. Semejantes relatos eran, a menudo, transmitidos porque a través de ellos cabía deducir normas de conducta para el fiel concreto o para la umma... De ahí la importancia fundamental de los hadices para la Sunna, que es después del Corán el segundo de los elementos fundadores de la sharía [ley islámica]. (Vercellín, 2003: 76).

en respuesta a un mandato teológico (de la Peña y Mascareñas, 2002: 209). Estas llamadas a la justificación de la violencia en nombre de Dios ya constituyó el punto álgido de discursos emitidos no hace mucho tiempo por líderes radicales.

Efectivamente, el periodista pakistaní *Abu Ala al-Mawdudi* (1903-1979), impulsor en 1941 del grupo *Jamat-e-Islami* (Asamblea, comunidad, sociedad islámica) en Asia del Sur, abogaba por la constitución de estados genuinamente islámicos, como el que fundó el profeta en la ciudad de Medina en el siglo VII de nuestra era; señalaba que el islam es un sistema global que pretende aniquilar todos los sistemas tiránicos del mundo, ya que como ideología revolucionaria necesita de la *yihad* para acabar con el despotismo y subvertir el orden mundial según el ideal divino (Espósito, 2003). Por su parte, el egipcio *Sayyid Qutb* (1906-1966), ideólogo de la cofradía de los *Hermanos Musulmanes* (*Yamaat al-Ijwán al-Muslimin*)⁹, también toma como ejemplo de sociedad islámica ideal la instituida en Medina y como este orden islámico pretendió subvertirse por los infieles de La Meca hubo la necesidad de recurrir a la *yihad*, y de aquí su anuncio de poner en marcha este instrumento bélico en aquellos espacios donde el hombre se ha apropiado de la potestad legislativa que solo pertenece a Dios, todos los musulmanes tienen la obligación de luchar para instaurar este orden natural (Saleh, 2007). El palestino, teólogo y especialista en jurisprudencia islámica, *Abdullah Azzam* (1941-1989), oponía a la sociedad islámica ideal de los anteriores autores el engaño que ha supuesto para el género humano la civilización occidental que no ha sido capaz de proporcionar felicidad al hombre y, por ello, la obligación de todos los musulmanes de llevar la *yihad* a todo el mundo para librar al hombre del sufrimiento (al-Charif, 2008).

En la discursiva de estos líderes radicales, el Corán y la *Sunna* son objeto de una interpretación dicotómica de la realidad: el bien y el mal, el infiel y el creyente, la casa del islam, *dar al-islam* y la casa de la guerra, *dar al-harb*, los que luchan por Dios y los enemigos de Dios; esta forma de sacar conclusiones de aquellos textos consigue desinhibir a quienes así son radicalizados de toda responsabilidad moral por los asesinatos de inocentes, que no son tales, sino enemigos malhechores y maléficos a los que hay que exterminar. Con este maniqueísmo consiguen un modelo de continuidad entre una simple contingencia histórica del siglo VII, donde el profeta y sus seguidores lucharon y vencieron a los enemigos de Dios, y la situación actual en que las fuerzas del mal, judíos, europeos y norteamericanos, acosan a los musulmanes en cualquier lugar del planeta.

Esta hermenéutica, propia del radicalismo, es manifiestamente torticera, pues elude uno de los principios fundamentales de esta técnica interpretativa de los textos islámicos, que establece como muchos de sus pronunciamientos reflejan hechos históricos que no pueden ser actualizados, ni por tanto validos para un contexto temporal distinto de aquel donde acontecieron. Quienes no saben abstraer el mensaje espiritual que el Corán contiene a lo largo de sus versículos, completado con determinadas sentencias orales, hechos o sentencias del profeta, proceden como en la metodología

⁹ La asociación de los Hermanos Musulmanes fue fundada en 1928 por un grupo de intelectuales encabezados por Hassan al-Banna (1906-1949) en la ciudad de Ismailiyya, donde al-Banna impartía clases de religión [...] Desde sus comienzos, el movimiento propuso el regreso a las fuentes básicas del islam: el Corán y la Sunna. El fundador insistía en la necesidad de aunar esfuerzos para construir una generación de creyentes que pudieran comprender el islam como religión y Estado, como adoración y lucha, y como un sistema perfecto que organice toda la humanidad... (Saleh, 2007: 31).

interpretativa, aquella que impulsó el referente más lejano del islamismo radical, el teólogo bagdadí experto en la ciencia del *hadiz* y jurista *Ahmad ibn Hanbal* (780-855), y que consistente en interpretar los textos sagrados de tal manera que prevaleciera la letra sobre el espíritu, de aquí el ataque violento de sus seguidores a otros intérpretes que postulaban el razonamiento de normas por analogía, *qiyas*, para aplicar una norma coránica a hechos no previstos expresamente en el texto; esta hermenéutica radical conduce a situaciones peligrosas:

Al hacer un abordaje literal o dogmático, algunos musulmanes quedan enredados en interpretaciones por completo falsas e inaceptables de los versículos coránicos, para cuya ubicación en la perspectiva del mensaje fundamental, no tienen los medios, la ocasión, ni la inteligencia necesaria... Las lecturas fanáticas, dogmáticas y a menudo momificadas, reflejan con claridad no al Autor [del Corán], sino la inteligencia y psicología del lector (Ramadán, 2010: 3-4).

3.2. EL ANHELO YIHADISTA POR UNA COMUNIDAD ISLÁMICA MUNDIAL

El islam es una cultura de colectivo o comunitaria; estudiosos de las implicaciones que la cultura puede tener en el terrorismo llegan a declarar que posee unas lógicas diferentes según se trate de culturas colectivistas o individualistas; en las primeras, se discrimina al mundo en las categorías de endogrupos y exogrupos, en este tipo de cultura, el bienestar personal queda ligado al de su grupo, lo que no ocurre en las individualistas, donde todo merecer y honor es una cuestión personal y, por ello, la afirmación de como las culturas colectivistas tienen una mayor tendencia a practicar el terrorismo contra el exogrupo (Moyano y Trujillo, 2013). Un ideólogo lejano del islamismo radical, el teólogo sirio *Taqqi al-Din Ahmad ibn Taymiyya* (1268-1328), incitaba a los musulmanes a librar la *yihad* contra los exogrupos de entonces, tártaros, cruzados, aliados de ambos y grupos esotéricos que ponían en peligro la comunidad del islam (Saleh, 2007).

Por otra parte, la intensidad del sentimiento comunitario en el islam tiene su contrapunto en el alto valor que se otorga al honor y a las implicaciones que la moral personal tiene en la del grupo, la deshonra, la vergüenza pública aparecen como afrentas individuales de las que también es partícipe su familia y la comunidad; esta comunitarización que hace el islam de la reputación personal sirve bien a la dinámica del adoctrinamiento criminal, que hace de los agravios y ultrajes que sufre la comunidad musulmana, *umma*, en cualquier parte del mundo uno de los motivos que exige reparación mediante un acto heroico del terrorista, incrementando así su honra personal y, por ende, la de toda la comunidad (Ederly y Argüelles, 2003). La materialización de cómo el honor del individuo y el comportamiento heroico tienen un alto valor en culturas comunitaristas ha sido defendido por estudiosos de esta fenomenología criminal, donde se hace del suicidio una cuestión honrosa que confiere a su autor popularidad y estima social (de la Corte, 2009).

Esta dimensión comunitaria del islam tiene, por tanto, funcionalidad en los procesos de radicalización; no había transcurrido un siglo desde la muerte del profeta y el islam ya ocupaba una franja desde el sur de Asia hasta la península ibérica, pasando por el norte de África; hasta el siglo XV todavía se puede leer en tratados de historia las conquistas musulmanas en distintas parte de Europa como en los Balcanes y con la toma de Constantinopla en 1453. El triunfalismo que para el islam significó esta *umma* fuerte y poderosa, que no encontró enemigo capaz de derrotarla militar ni culturalmente,

que despreció las prácticas y creencias de otros pueblos, y el que cuajara, en buena parte de la intelectualidad islámica, el hecho de que una rápida transición del desierto árabe a un imperio islámico fuera entendido como una manifestación escrita en el Corán de la complacencia que Dios tiene con una comunidad que hace lo que ordena y prohíbe lo que reprueba (Pipes, 1987), se tornó en frustración cuando occidente irrumpe en el siglo XVIII en el mundo islámico.

Aquella percepción histórica de la *umma* universal y poderosa, y la situación actual de humillación y derrota en que la encuentran las doctrinas radicales, les proporciona una magnífica coartada para señalar a los culpables de semejante afrenta; esta *umma* ha sido víctima de un complot imperialista y sionista con el que dominar al mundo islámico e impedir que la ideología islamista alcance cotas de poder con las que recobrar el esplendor perdido que antaño tuvo la comunidad musulmana (Pipes, 1987). El principal reclutador y agente de radicalización de jóvenes árabes para la guerra en Afganistan, *Abdullah Azzam*, presentaba una visión de la *umma*: "...en permanente estado de humillación por la actuación de cruzados y sionistas" (Escobar, 2013: 38).

El ensayo de ideologías socialistas y aspiraciones nacionalistas que se sucedieron en el mundo islámico, después de su colonización, doblegó aquel desprecio que la *umma* sentía por otras creencias y culturas, pero también alimentó ideologías radicales; pensadores musulmanes como *Hassan al-Banna* e inspiradores del *yihadismo* actual, como *Abu Ala al-Mawdudi*, acusaban de los males y el declive que padecen las sociedades islámicas al imperialismo europeo y a las élites de musulmanes intelectuales que se habían occidentalizado, puesto que muchos territorios de la *umma* habían sido invadidos; apelaban a la obligación de todos los musulmanes de luchar contra ellos y contra los gobernantes que se han dejado seducir por aquellas ideologías extranjeras: "...un retorno al verdadero islam devolverá el orgullo, el éxito, el poder y la riqueza a la comunidad musulmana..." (Espósito, 2003: 69).

Fue el ideólogo más influyente de la hermandad egipcia, *Sayyid Qutb*, quien pone como ejemplo de la *umma* fuerte y poderosa el activismo militante del profeta contra los infieles de La Meca, señalando que la educación espiritual que inculcó en sus seguidores y la confianza ciega en Dios es el verdadero motor de los grandes triunfos militares que consiguieron y de las conquistas posteriores de cuantos así educados forjaron el imperio islámico; el agrado divino por la *umma* musulmana, señalaba *Qutb*, debe ser correspondido por los fieles con un seguimiento incondicional del Corán como fuente primera del islam y desechar otras doctrinas que no han hecho sino perder aquella fuerza imparable que en el siglo XV se extendía por buena parte del territorio europeo (Saleh, 2007).

Este sentimiento comunitario del que se aprovechan las doctrinas radicales, y que les lleva a proclamar que con el Corán en la mano recuperarán el esplendor de tiempos pasados, no desaparece en ciertos sectores de la población musulmana en Europa; el islamólogo francés Roy (2004) reconoce dos formas de relación de los musulmanes con las sociedades europeas, una es la integración y otra la adhesión a una forma de comunitarización supranacional que viene representada por la *umma* universal, es aquí donde la radicalización y la posterior deriva criminal juegan un papel fundamental. La adhesión a esta comunidad transnacional, que se procura en fases de adoctrinamiento, es producto del alejamiento que sufren muchos jóvenes del islam tradicional, familiar y nacional de sus progenitores y de la cultura occidental con la que

no sienten identificados; la alienación de ambas referencias culturales proporciona un terreno fértil para los reclutadores del islam radical, el desarraigo que padecen estos jóvenes les lleva a considerar atractiva la ideología *salafista* que llama a un islam universal no identificado con las culturas de las que aquel se ha enajenado y, por tanto, adaptable a todas las sociedades, el mundo entero es una *umma* que hay que defender de las fuerzas del mal:

Al luchar por la umma transnacional, [los discursos radicales] dirigen los anhelos universalistas de los musulmanes que no se pueden identificar con una nación o lugar específico. La umma debe extenderse por todo el planeta, en donde lucha contra de la uniformidad política, económica y cultural occidental (Roy, 2004: 191).

3.3. YIHAD EN OCCIDENTE: PARA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL

Algunos autores contemporáneos consideran a *Sayyid Qutb* como el padrino del *yihadismo* (Esposito, 2003), para otros, como el reformista musulmán *Tariq Ramadan* (1962-), sería excesivo imputarle tal calificación dado que nunca justificó la violencia (Ramadan, 2000); ocurre, que la formulación doctrinal que hizo de las contiendas bélicas que libró el profeta contra las huestes mecenas entre el 624 y el 627 de nuestra era, relatadas en el Corán¹⁰, enfatizaban en el orden islámico que esta personalidad había instaurado en Medina y que se quería subvertir por los infieles de La Meca, de aquí la necesidad de recurrir a la *yihad* para preservar la sociedad islámica. A esta primera *yihad*, de la que no cabe atribuir como instigador a Mahoma, dado que en este tiempo una facción que abandonara su tribu y emigrara, como así hizo esta personalidad con sus seguidores para escapar de la muerte, era considerada: "...según la ley del desierto, como un acto de declaración de guerra que exigía la eliminación de los secesionistas" (Cortés, 2005: Capítulo introductorio), le han ido sucediendo otras que cumplían diversos cometidos.

Así, la *yihad* sirve para purgar desviaciones heréticas en el seno del islam, como la que instigó *ibn Taymiyya* en el siglo XIV contra los mongoles que, aunque islamizados, fueron considerados impíos por gobernarse con un código local y no por la ley islámica, *sharía*¹¹; en otro momento, la *yihad* se dirige contra gobernantes musulmanes que se alejan del islam en su tarea directiva, es el caso del magnicidio del presidente egipcio *Anwar al-Sadat* el 6 de octubre de 1981, que fue justificado por el líder del grupo terrorista *al-Yihad* por querer disolver el vínculo religión-política y firmar acuerdos de paz con el gobierno israelí. El llamamiento a la *yihad* fue lo que reunió a guerrilleros árabe-afganos para liberar Afganistán de la potencia atea soviética en la década de los 80 del pasado siglo; ya en tiempos cercanos: "...se llama a todos los musulmanes a librar la *yihad*, y considerarla como una obligación individual, hasta que todos los territorios en su día musulmanes, como *al-Andalus*, sean devueltos al islam" (Esposito, 2003: 20). *Osama bin Laden* proclama la necesidad de llevar la *yihad* fuera de las fronteras musulmanas: "...hasta que todas las fuerzas antiislámicas sean borradas

10 En el año 624 de nuestra era tiene lugar la batalla de Badr (3:123,165) y (8:5-26); en el 625 se produce la batalla de Úhud (3:13, 121-122, 148-174); finalmente, en el 627 se produce la derrota definitiva de las huestes mecenas en la batalla del Foso (33: 9-27). (Cortés, 2005); el primer número indica la Sura o capítulo y el siguiente los versículos o aleyas.

11 Vía o camino que el hombre y la mujer deben seguir para alcanzar su destino en el paraíso, dirige todos los aspectos en los que se puede desenvolver el individuo. Recibe su fundamentación teleológica del Corán y la Sunna. Glosario de términos islámicos (Bermejo, 2003: 6)

de la faz de la tierra y el islam conquiste el mundo entero y todas las otras religiones falsas” (Hoffman, 2004: 127).

Otros líderes radicales como *al-Mawdudi* y *Sayyid Qutb* elaboraron categorías del *yihad* que hoy están en la dialéctica que adoctrina y en el consiguiente obrar de grupos terroristas; el primero señala que la mayor desgracia que acecha al género humano es que el ateísmo triunfe sobre la religión de Dios, de aquí el martirio, *shahīd*, que exige la *yihad* para entregar la propia vida cuya pérdida en esta empresa es incomparable con aquel infortunio; señala que el secularismo, el nacionalismo y la democracia son peligros que vienen de occidente y representan antivalores que chocan con los pilares del islam, la *yihad* se revela como el instrumento con el que llevar al mundo la revolución islámica. *Qutb*, por su parte, recurre a un concepto cargado de simbolismo como es la *yahiliyya*, o época de la ignorancia en que estaba sumido el mundo antes de la llegada del islam, para justificar la *yihad* como método depurativo de todo residuo bárbaro que separa al hombre de su destino natural, advierte que la *yihad* está para combatir esta forma de ignorancia que no solo viene representada por el materialismo laico y sin Dios de las sociedades occidentales, sino también por gobiernos apóstatas que impiden a los musulmanes vivir en un estado islámico (Campanini, 2003).

Osama bin Laden, influenciado por la doctrina de los *Hermanos Musulmanes* y por el que fuera su mentor y profesor universitario *Abdullah Azzam*, que a su vez toma como referente de su activismo militante a *Qutb* y *al-Mawdudi* (Esposito, 2003), fue absorbiendo estas elaboraciones radicales que le sirvieron para colocar a occidente en el punto de mira de atentados terroristas, como así expresa en un manifiesto de 1997:

Al-Qaeda fue organizada con el fin de llevar la yihad a aquellos países de infieles que asesinan a miles de inocentes musulmanes y contra aquellos dirigentes de pueblos musulmanes que permiten la violación sistemática de los lugares sagrados del islam y que están en la obligación de proteger... si ellos no lo hacen, al-Qaeda se convertirá en el azote de Dios y miles de mártires derramarán su sangre en defensa de islam, la única religión verdadera, contra los infieles y quienes los apoyan (Frattini, 2001: 58-59).

La *yihad* que en aquella fecha lanzó *bin Laden* contra nuestra civilización, hoy pregonada por el DAESH, quien llama a los musulmanes afincados en occidente a que realicen atentados allí donde viven (Las Américas, 2016), tuvo su punto de arranque en la contienda asimétrica librada en Afganistán. Para estos grupos la guerra afgana constituye el mejor paradigma contemporáneo de la lucha que siglos atrás les tocó librar a los musulmanes contra los infieles mecanos; fue en el país de los talibanes donde *bin Laden* quedó encumbrado como un dirigente venerado que renunció a una vida cómoda y, al igual que el profeta, abandonó su ciudad para dedicarse a cumplir la voluntad de Dios. Afganistán es el lugar desde el que en 1988 la *yihad* es proyectada hacia occidente y los gobiernos musulmanes títeres de nuestra civilización.

El papel que este país asiático desempeña en los procesos de radicalización es nada desdeñable; efectivamente, muchos musulmanes que habían sido objeto de un incipiente adoctrinamiento en Europa viajaron a este país, ya gobernado por los *Talibanes*, para volver convertidos en terroristas y agentes de radicalización que dirigirán a jóvenes musulmanes mensaje como: “...el terrorismo es un deber y matar una regla, todo joven musulmán debe convertirse en terrorista” (Alonso, 2007: 4); son jóvenes que ahora viajan a otros escenarios como Siria e Irak para llevar a cabo los actos de terror que se vienen presenciado en los últimos años. Las palabras del español nacionalizado y de origen sirio *Mustafá Setmarián* (1958-), alto cargo de *al-Qaeda* que

instruía a jóvenes sobre cómo atentar en sitios concurridos de personas, representa aquella línea de pensamiento radical que llama a sembrar la muerte en todo el mundo:

La única arma que tenemos para enfrentarnos a la maquinaria moderna del enemigo es la yihad y el amor a la muerte. El espíritu se enriquece con el amor a la muerte. Cuerpos mutilados, esqueletos, terrorismo... ¡qué palabras tan hermosas! (Pérez, 2014: 8).

En la actualidad, la larga letanía de agravios, humillaciones e intervenciones militares, que líderes radicales pregonan como una estrategia de occidente para denigrar y someter al islam, proporcionan subterfugio ideológico en los procesos de radicalización; ahora bien, creer que otra disposición conciliadora de occidente hacia el islam pudiera librarnos de las acciones terroristas, parece una previsión equivocada, por cuanto el *salafismo yihadista* siempre ha presentado a nuestra civilización como un paradigma existencial nefasto que ha separado al hombre de Dios. *Al-Mawdudi* señalaba que este gran sistema falso solo puede ser salvado por otro íntegro y global como es el islam y, de aquí, la sugerencia de emplear la *yihad* para sentenciar a este régimen corrupto y convertir a toda la humanidad en miembros del partido islámico, el partido de Dios (al-Charif, 2008), por su parte, *Azzam* apelaba: “...a librar la *yihad* contra occidente por no haber sabido librar al hombre del sufrimiento” (Saleh, 2007: 47).

Líderes radicales llegan a elevar la *yihad* a la categoría de pilar fundamental del islam¹², de aquí el llamamiento que hacen a que todos los musulmanes del mundo se impliquen en esta empresa, a la que declaran de obligado cumplimiento; *ibn Taymiyya* apoyaba esta superior categoría de la *yihad* en una sentencia del profeta en la que afirmaba que el acto de un *muyahidin*, quien hace la *yihad*, es como el de quienes oran y ayunan; *Qutb* también le otorgaba esta superior categoría en su obra: *La paz mundial y el islam*, señalaba como era obligación de todos los musulmanes luchar no para humillar al hombre, sino para cumplir la palabra de Dios en la tierra e imponer la ley de Dios (Al-Charif, 2008), y *Azzam* escribía en uno de sus opúsculos como una hora de *yihad* valía más que sesenta años de oraciones.

Salvo en el *yihadismo*, este instrumento nunca ha sido ascendido a la categoría de pilar del islam, lo que sí ha venido sancionando la doctrina islámica desde los primeros tiempos es el doble significado de este instrumento y la jerarquía entre ambos; fue el Profeta en una de sus sentencias orales quien, al regreso de una campaña militar, estableció el escalafón entre ambas formas: “*Volvemos del yihad menor (al-yihad al-ashgar) hacia el yihad mayor (al-yihad al-akbar)*”; donde la mayor categoría refleja una lucha de tipo moral que el individuo tiene que librar contra sí mismo para resistir a las tentaciones del alma y vencer al narcisismo, la avaricia y toda forma de maldad humana, por el contrario, el menor grado del *yihad* está dedicado a la guerra (Bhutto, 2008), conforme a los presupuestos que rigen su carácter de ofensiva o defensiva¹³.

12 Los cinco pilares del islam, *arkan al-din*, de obligado cumplimiento para todos los musulmanes, son: la *shahada* o profesión de fe: “No hay más Dios que Allah y el profeta es su Enviado”, las cinco oraciones diarias, *salat*, la limosna a los necesitados, *zakat*, el mes del ayuno o Ramadán, *sawn*, y la peregrinación que todo hombre o mujer debe hacer, al menos una vez en su vida, a La Meca, *hajj*.

13 El islam autoriza a emprender una ofensiva militar: cuando se impide a los musulmanes practicar su fe, es decir, cuando la libertad de culto está amenazada; cuando hay personas que están oprimidas; y, cuando hay personas que son expulsadas por la fuerza de sus tierras (Smock, 2010: 3). La guerra defensiva es legítima: cuando se incite a los musulmanes a apostatar de su fe; el combate en defensa propia sin excesiva violencia; necesidad de responder proporcionalmente a la agresión recibida; por último, el combate justo en defensa de oprimidos. (Asad, 2001: 167 n).

3.4. INFIELES DEL SIGLO XXI: OCCIDENTE E ISRAEL

El 23 de febrero de 1998, *Osama bin Laden*, su lugarteniente, el médico egipcio *Ayman al-Zawahiri* (1953-), y otros líderes menores de grupos terroristas crean, en la ciudad afgana de Jost, el *Frente Islámico Mundial para la yihad contra Judíos y Cruzados* en febrero de 1998; el primero, arrogándose una potestad que no le pertenece, emite una *fatwa*¹⁴ en la que llega a declarar la *yihad* contra occidente: "...matar a los estadounidenses y sus aliados, civiles y militares, es un deber para todos los musulmanes que pueden hacerlo en cualquier país" (Esposito, 2003: 34); en otro de sus comunicados emitidos en diciembre de 2001 implica a los jóvenes musulmanes que habitan en occidente a emprender la *yihad* contra los infieles.

En estos comunicados, el líder de *al-Qaeda* llama a la violencia contra occidente dentro de una lucha religiosa que comenzó el islam en el siglo VII de nuestra era y que defiende la licitud de dar muerte a quienes el Corán cita expresamente como *kafir*, infiel, esto es los que se niegan a reconocer la Verdad; si en los primeros tiempos del islam hubo infieles a los que el profeta combatió y sometió con sus tropas, en la actualidad el *salafismo yihadista* pone nombre a quienes el poder divino dirige su cólera: occidente y el estado hebreo, a quien *bin Laden* llegó a catapultar como: "...el caballo de Troya de occidente, una quinta columna en el interior de las sociedades musulmanas" (Esposito, 2003: 112)

Nuestra civilización pasa a convertirse en un infiel que no solo mantiene una lucha sin cuartel contra el islam, occidente es la casa del infiel, la morada de la guerra, *dar al-harb*, a la que todos los musulmanes están llamados a participar; el odio que esta ideología criminal profesa a occidente viene de las dificultades que le opone para instaurar un programa expansionista y corregir una situación que considera anómala; el islam puede recuperar el prestigio y poder de épocas pasadas convirtiéndose así en un agente civilizatorio:

El hecho de que los creyentes verdaderos gobiernen a los infieles es correcto y natural, pues esto coadyuva al mantenimiento de la ley sagrada y les da a los infieles tanto la oportunidad como el incentivo para adoptar la fe verdadera. Pero que los infieles gobiernen a los creyentes verdaderos es blasfemo y antinatural, pues conduce a la corrupción de la religión y la moral dentro de una sociedad, y al escarnio o incluso la anulación del mandato de Dios. (Lewis, 2001).

La democracia, la libertad individual y los Derechos Humanos son los valores que convierten a nuestra civilización en una fuerza del mal, son, precisamente, estos valores a los que se referían *al-Mawdudi* y *Qutb* cuando señalaban la perversión moral de los regímenes democráticos que usurpan la soberanía de Dios y la ponen en mano de los hombres, que quedan así deificados; no es de extrañar, que un individuo adoctrinado en esta literatura se vea llamado a una misión divina: la *yihad* con que extirpar el mal:

...la democracia es un invento del infiel Occidente. Es la separación de la religión de la vida. Fue inventada por el hombre y no revelada por Dios a ninguna religión. La mayor catástrofe del mundo es la teoría de las libertades públicas, porque conduce al libertinaje, la libertad sexual y la homosexualidad. La sociedad occidental es una sociedad de homosexuales y lesbianas. Es hedionda... la misión divina, limpiar de la tierra todo lo que hiede. (Charfi, 2001: 64-65).

14 Directriz emitida por un jurisconsulto o muftí, a requerimiento de un segundo sobre un asunto concreto; no tiene carácter vinculante. La fatwa o fetua, aplica a un caso particular la doctrina genérica de la escuela jurídico-doctrinal a la que pertenece el muftí (Gómez, 2009: 116).

Israel es otro infiel; en una de las arengas de la organización islamista: *Movimiento de Resistencia Palestino (Hamas)*¹⁵, pregunta en su Carta Ideológica: "¿cuándo los infieles han sido alguna vez justos con los creyentes?" (Memri, 2006), en dicho documento queda resumido el estado odio y repulsa que esta organización islamista profesa al estado hebreo, una hostilidad que tiene antecedentes históricos de gran calado emocional relatados en las fuentes islámicas¹⁶. Esta actualización de proclamas religiosas pasadas que son reactualizadas para ser utilizadas como armas ideológicas en el presente, diseña la estrategia de grupos terroristas como *Hamás* y *al-Qaeda*, para quienes la expulsión de Israel de la tierra palestina forma parte de una lucha religiosa ancestral entre musulmanes y judíos, entre creyentes e infieles.

Especialistas en oriente medio y en las causas y soluciones del conflicto árabe-israelí llegan a señalar que una de las motivaciones para perpetrar atentados del terrorismo yihadista, en otras zonas del planeta, es fruto de un efecto "boomerang" con el que intentan lavar el honor mancillado de la comunidad musulmana por la tierra robada; instrumentalizan así la situación en que viven sus hermanos de fe en Palestina como mero pretexto retórico para justificar acciones terroristas en occidente; en este contexto hay que entender el llamamiento que *bin Laden* hace en la *epístola ladenesa* de 1996, donde aludía a la necesidad de crear un estado islámico en esta zona para amenazar seriamente la existencia del estado israelí, entre tanto, llamaba a emprender ataques suicidas para compensar el desequilibrio de fuerzas en una guerra no convencional, declarando mártires a quienes murieran en la lucha contra el infiel sionista.

Estos estudiosos advierten del peligroso autismo en que se puede incurrir, si se confunden los atentados que jóvenes palestinos suicidas realizan en ciudades israelíes con los que capitaliza el terrorismo yihadista a nivel global, los primeros son fruto de una espiral acción-reacción que les despoja de todo miedo a la muerte, porque la ocupación y la represión no les deja muchas razones para vivir, el sacrificio personal y el martirio bien vale la pena por la emancipación (Khader, 2010). A pesar de la prohibición del suicidio en el islam, el líder religioso radical y fundador de *Hamas*, *Ahmed Yassim* (1937-2004), considera válidos los atentados suicidas y llama mártires a sus autores.

En la misma línea se pronuncia otro autor, para quien el terrorismo suicida dirigido por la organización islamista *Hamas* no tendría como motivación fundamental la religión y la lucha contra el infiel como estrategia divina; sin embargo, tampoco debería olvidarse del todo, puesto que aquí juega un papel fundamental en la motivación suicida la demonización que se hace del judío fruto de la diferencia entre creencias,

15 Su origen se remonta a los primeros días de la Intifada, o levantamiento palestino, de 1987 en contra de la ocupación israelí de Cisjordania y la Franja de Gaza. Desde sus comienzos [con una participación muy activa del palestino Abdullah Azzam], el grupo tuvo dos ramas con objetivos disímiles: por un lado la militar, las Brigadas Qassam, encargada de la lucha armada contra el estado de Israel, cuya existencia nunca fue reconocida por Hamas; por el otro, el ala política, cuya misión es construir escuelas y hospitales y brindar ayuda a la comunidad palestina en asuntos sociales y religioso... Para Israel, Estados Unidos, Canadá, Japón, la Unión Europea y hasta el vecino Egipto, el grupo islámico es una organización terrorista debido a su amplio historial de ataques contra objetivos israelíes y a su compromiso de destruir este estado que está explícito en su acta fundacional. (BBC, 2014).

16 El Corán (5: 11) menciona cómo después de instalarse el profeta en Medina, la tribu judía dominante pretendió atentar contra su vida; un *hadiz* del profeta muestra beligerancia hacia los judíos: "Combatiréis a los judíos hasta que uno se esconda tras una piedra y esta diga: ¡Siervo de Allah! Detrás de mí hay un judío..." (Sahih Bujari, Libro del yihad, Capítulo XLII).

y al que se ve como militarmente superior pero moralmente inferior o malvado, que necesita ser combatido con la voluntad de morir, ocasionando el mayor número de víctimas (Pape, 2006).

4. CONCLUSIONES

Comprender una fenomenología criminal, fruto del pensamiento de teólogos e intelectuales islámicos que puede convertir a individuos, algunos incluso, desafectados de cualquier forma de religiosidad, en autores de atentados terroristas indiscriminados, por creerse con ello ejecutores de un plan divino, requiere haber reparado con anterioridad en el marco ideológico que les lleva a tal convencimiento. La difusión por cualquier medio del salafismo yihadista y la adhesión que recibe de muchos musulmanes que ahora residen entre nosotros, se ha convertido en amenaza actual para la seguridad de los ciudadanos europeos.

Dos siglos antes de la irrupción en la escena internacional de la red terrorista al-Qaeda, el mundo islámico fue colonizado por potencias europeas; este hecho tendrá una fuerte repercusión en el ámbito ideológico, movimientos políticos e intelectuales reflexionaron sobre los motivos por los cuales su civilización sucumbió a la fuerza cultural y militar del colonizador: sus conclusiones no reflejaban que el retraso económico, cultural y político de los pueblos musulmanes, y su condición de colonizables, era debido al protagonismo que tenía el islam no solo como una religión, sino también como un sistema jurídico y una forma de gobierno; muy al contrario, aquella erudición se refugió en la historia para encontrar la clave del porqué no había podido hacer frente a un enemigo al que combatió con éxito en tiempos pasados.

La primera comunidad musulmana erigida y gobernada por el profeta en el siglo VII de nuestra era, que fue defendida y ganada con la espada, así como la rapidez y extraordinaria expansión del imperio islámico que arrebató y asedió ciudades en Europa, fue el modelo que este sector de la inteligencia islámica presentó en respuesta a las imposiciones culturales y políticas del colonizador; el esplendor y la gloria de antaño solo podía recuperarse con el islam puro y ortodoxo del profeta y de sus dirigentes posteriores. Y solo cuando este modelo político es cuestionado o se pretende su derogación es cuando cobra fuerza la llamada a la yihad como método depurativo de unos esquemas sociales que han usurpado la potestad legislativa que, por orden natural, corresponde a Dios y se la ha entregado al hombre; la extensión de la yihad a occidente no surge solo de la necesidad de causar muerte para compensar así las bajas musulmanas que ocasiona su maquinaria militar en algunas partes del mundo árabe, nuestra civilización es un paradigma cultural nefasto que debe ser subvertido mediante una revolución islámica global.

Las referencias al pasado que hace el salafismo yihadista adquirieron si cabe más valor a finales del siglo pasado en Afganistán; al liberarlo de la dominación soviética, el radicalismo islámico vio cómo hechos pretéritos se volvían a reproducir en el presente; esta ideología criminal ya no era un programa que defendían líderes radicales nostálgicos del pasado, era la constatación del éxito que en nuestro tiempo tiene una guerra santa librada contra los infieles. Hoy, el salafismo yihadista, con sus mecanismos desinhibitorios de la violencia, lleva a jóvenes a erigirse autores de los atentados que se viven en directo en las calles de ciudades occidentales, la sede del

diario satírico francés Charlie Hebdo, la sala de fiestas Bataclan, mercados de comida judíos, el aeropuerto de Bruselas o la rambla de Barcelona, son escenarios que nos advierten de un peligro al que tenemos que enfrentarnos, la radicalización islamista.

La actuación que para conjurar este peligro están llevando a cabo los centros de inteligencia y fuerzas de seguridad de los estados europeos ha impedido numerosos atentados terroristas perpetrados por individuos que previamente se habían radicalizado; los datos que ofrece la plataforma digital del *Observatorio Internacional de Estudios sobre el Terrorismo*, en lo referente a actuaciones policiales contra el yihadismo no deja lugar a dudas y, en esta labor de prevención de atentados, la Guardia Civil ha procedido durante el periodo 2015-17 a la detención en distintos puntos de la geografía nacional, de un total de 46 individuos cuya actividad delictiva estaba marcada por el patrón de la radicalización o el adoctrinamiento: bien por captar y radicalizar, por estar inmersos o experimentar procesos de radicalización, otros porque después de alcanzar un grado notable de radicalización pretendían trasladarse a escenarios donde combatir al lado del Estado Islámico, unos cuantos también por labores de adoctrinamiento y adiestramiento terrorista, finalmente, porque el seguimiento y control que los servicios de información de esta Institución han hecho de páginas de internet y redes sociales, les había puesto sobre la pista de un número considerable de individuos que se habían autorradicalizado.

Cortar la secuencia natural que va de la radicalización al terrorismo evitará sin duda atentados terroristas, la amarga experiencia que proporcionan estas acciones pone de manifiesto cómo aquellos individuos que no han completado esta fase o no han llegado a adquirir un grado notable de radicalización, no han llegado a la conclusión de atentados terroristas; en un programa de televisión emitido el 22 de marzo de 2017 en Discovery Channel, un investigador de las relaciones interpersonales de la célula terrorista del barrio de Molenbeek de la capital belga, autora de los atentados del 23 de marzo de 2016 en esta capital y de los perpetrados en la capital francesa el 13 de noviembre de 2015, afirmaba que Saleh Abdeslam, uno de sus principales cabecillas, no se había inmolado con su chaleco explosivo en una de las puertas del estadio de fútbol de Sant Denis por estar menos radicalizado.

BIBLIOGRAFÍA

- Al-Charif, M. (2008). La evolución del concepto yihad en el pensamiento islámico, Conferencia pronunciada el 26 de marzo en el programa La Tribuna de Casa Árabe.
- Alonso, R. (2007). Procesos de radicalización de los terroristas yihadistas en España, Real Instituto Elcano, ARI num. 31 (pp. 1-17).
- Atresmedia. (2015). El líder del DAESH admite la debilidad de la organización y el miedo a la unión de los países musulmanes. Extraído el 12 de diciembre de 2017 de: http://www.antena3.com/noticias/mundo/lider-daesh-admite-debilidad-organizacion-miedo-union-paises-musulmanes_20151227571e89d74beb287a291a8545.html
- Asad, M. (2001). El mensaje del Qur'an, Córdoba: Centro de documentación y publicaciones islámicas.
- Aznar, F. (2014). Doctrina y acción política. Pugnas sobre el islam verdadero. El Salafismo, Documentos de seguridad y defensa, vol. 62, (pp. 17-41). Madrid: Instituto español de estudios estratégicos (IEEE).

Bermejo, J. (2013). La formulación de presupuestos para una nueva síntesis con el islam en la sociedad multicultural española, Tesis Doctoral, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Bhutto, B. (2008). Reconciliación. Islam, democracia y occidente, Barcelona: Bellaterra.

British Broadcasting Corporation, BBC. (2014) ¿Qué es Hamas?, el enemigo más obstinado de Israel, Extraído el 02 de marzo de 2018 de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/07/140714_hamas_palestina_israel_gaza_mz

Bujari, S. (sin referencia sobre año). Extraído el 4 de marzo de 2018 de: http://www.coran.org.ar/Hadices/Pagina_Hadices.htm

Campanini, M. (2003). Islam y política, Madrid: Biblioteca Nueva.

Charfi, M. (2001), Islam y libertad. El malentendido histórico, Granada: Almed.

Cortés, J. (2006). El Corán, Barcelona: Herder.

Declaración ministerial sobre la prevención y la lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conduce al terrorismo (OSCE, 2015). Extraído el 18 de septiembre de 2017 de: <https://www.osce.org/es/cio/212071?download=true>

de la Corte, L. (2009). Misiones suicidas al servicio de insurgentes y terroristas, Cuadernos de estrategia, vol. 141, (pp. 111-159). Madrid: Instituto español de estudios estratégicos (IEEE).

de la Peña, J. y Mascareñas, C. (2002). Fanatismo religioso: factores cognoscitivos y neurobioquímicos en los procesos de su génesis, Revista Académica para el estudio de las religiones, vol. 4, (pp. 201-212).

Ederly, J., y Argüelles. L., (2003). La nueva yihad. Mitos y realidades sobre el pan-islamismo, Revista académica para el estudio de las religiones, vol. 4, (pp. 103-147).

Escobar, J. (2013). El despertar árabe y los activismos islámicos, Cuadernos de estrategia, vol. 163, (pp. 9-40). Madrid: Instituto español de estudios estratégicos (IEEE).

Espósito, J. (2003). Guerras profanas. Terror en nombre del islam, Barcelona: Paidós Ibérica.

Estrategia de Seguridad Interior de la UE: Hacia un modelo europeo de seguridad, (Consejo UE, 2010). Extraído el 21 de septiembre de 2017 de: <https://www.consilium.europa.eu/media/30738/qc3010313esc.pdf>

Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido (Consejo de Ministros, 2013). Extraído el 23 de octubre de 2017 de: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf

Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y captación de terroristas (Consejo UE, 2014). Extraído el 21 de septiembre de 2017 de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/es/pdf>

Frattini, E. (2001). Osama bin Laden: la espada de Alá, Madrid: La esfera de libros.

Garaudy, R. (2005). El diálogo entre oriente y occidente. Las religiones y la fe en el siglo XXI, Córdoba: El Almendro.

Gómez, L. (2009). Diccionario de islam e islamismo, Barcelona: Espasa Libros.

Hamidullah, M. (1997). El islam, historia, religión y cultura. Madrid: Asociación musulmana en España.

Hoffman, B. (2004). La continua amenaza de Al Qaeda y el futuro del terrorismo En Reñares, Fernando y Elorza Antonio (Coords.) El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M, (pp. 119-145), Madrid: Temas de hoy.

Jordán, J. (2009). Procesos de radicalización yihadista en España. Análisis sociopolítico en tres niveles, Revista de psicología social, vol. 24 (pp. 197-216).

Khader, B. (2010). El mundo árabe explicado a Europa, Barcelona: Icaria.

Las Américas. (2016). El estado islámico y sus razones para atacar occidente. Extraído el 8 de marzo de 2018 de: <http://www.diariolasamericas.com/mundo/el-estado-islamico-y-sus-razones-atacar-occidente-n3723607>

Lewis, B. (2001). Las raíces de la ira musulmana. Extraído el 24 de febrero de 2018 de: <https://www.letraslibres.com/mexico/las-raices-la-ira-musulmana>

MEMRI, Instituto de Investigación de medios del Medio Oriente. (2006). Carta ideológica del Movimiento de Resistencia Islámico - HAMAS, Extraído el 06 de marzo de 2018 de: <http://www2.memri.org/espanol/la-carta-ideologica-del-movimiento-de-resistencia-islamico-hamas/1157>

Moyano, M., y Trujillo H. (2013). Radicalización islamista y terrorismo. Claves psicosociales, Granada: Universidad de Granada.

Ortega, R. (2012). Los Hermanos Musulmanes: creación, evolución y objetivos. En Ortega, R., y Frank, Peter. (Ed.), Los movimientos islámicos transnacionales y la emergencia de un islam europeo (pp. 37-34), Barcelona: Bellaterra.

Pape, R. (2006). Morir para ganar. La estrategia del terrorismo suicida, Barcelona: Paidós Ibérica.

Pérez, O. (2014). Mustafá Setmarián. El ideólogo de la yihad moderna. Extraído el 21 de marzo de 2018 de: <http://www.ieee.es/temas/terrorismo-internacional/2014/DIEEEM05-2014.html>

Pipes, D. (1987). El islam, Madrid: Espasa Calpe.

Plan Estratégico Nacional de lucha contra la radicalización violenta (Ministerio del Interior, 2015). Extraído el 23 de octubre de 2017 de: http://www.interior.gob.es/documents/10180/3066463/CM_mir_PEN-LCRV.pdf/b57166c1-aaaf-4c0d-84c7-b69b-da6246f5

Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE (Comisión, 2014). Extraído el 15 de octubre de 2017 de: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-379-ES-F1-1.PDF>

Propuesta de resolución sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas (Parlamento UE, 2015). Extraído el 5 de octubre de 2017 de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0316+0+DOC+XML+V0//ES>

Ramadan, T. (2000). El reformismo musulmán. Desde sus orígenes hasta los Hermanos Musulmanes, Barcelona: Bellaterra.

Ramadan, T. (2010). Como interpretar el Corán, Extraído el 18 de diciembre de 2017 de: http://www.webislam.com/articulos/39438-como_interpretar_el_coran.html

Roy, O. (2004). Euroislam: ¿la yihad desde dentro? En Reinares, Fernando y Elorza, Antonio (Coords.), El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M, (pp. 177-199), Madrid: Temas de hoy.

Roy, O. (2006). El islam en Europa: ¿una religión más o una cultura diferente?, Madrid: Editorial Complutense.

Saleh, W. (2007). El ala radical del islam. El islam político: realidad y ficción. Madrid: Siglo XXI.

Sayyid, S. (2012). La política del islamismo. En Ortega, Rafael y Frank, Peter (Coord.), Los movimientos islámicos transnacionales y la emergencia de un islam europeo (pp. 111-117). Barcelona: Bellaterra.

Smock, D. (2010). Perspectivas islámicas sobre la paz y la violencia, Extraído el 24 de enero de 2014 de: <http://www.kalamobooks.com/especial/ejemploespecial/11/>

Trujillo, H., Ramírez, Juan., y Alonso, F. (2009). Indicios de persuasión coercitiva en el adoctrinamiento de terroristas yihadistas: hacia la radicalización violenta, Universitas Psychologica, vol. 8, (pp. 721-736). Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.

Vercellín, G. (2003), Instituciones del mundo musulmán, Barcelona: Bellaterra.

Fecha de recepción: 02/11/2018. Fecha de aceptación: 19/12/2018

LA SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL FRENTE A LA AMENAZA DE LA GESTIÓN ILEGAL DE RESIDUOS LA CONTRIBUCIÓN DE LA GUARDIA CIVIL

SANTIAGO GARCÍA MARTÍN

TENIENTE CORONEL. AGREGADO/OFICIAL DE ENLACE ANTE LA GENDARMERÍA NACIONAL FRANCESA
DOCTORANDO EN LA UNED. PROGRAMA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

RESUMEN

En el mundo actual, con una sociedad ampliamente consumista, los residuos comienzan a ser un problema a escala mundial. Como muestra la Operación “Fragmento”, los operadores sin escrúpulos no dudan en deshacerse de ellos sin tratarlos conforme a la normativa vigente. Ello supone una amenaza grave para el medio ambiente y la salud de las personas. Partiendo del concepto de seguridad medioambiental, se va a explicar cómo se desarrolla la política de seguridad y de medioambiente europeas, como se articula la cooperación judicial y policial internacional, cuál es el sistema de gestión de residuos en España y en qué puede contribuir la Guardia Civil, con su Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA), a la protección medioambiental.

Palabras clave: residuos, Guardia Civil, SEPRONA, concepto de seguridad medioambiental, política europea de seguridad, política europea de medioambiente.

ABSTRACT

In today's world, with a widely consumption-based society, waste and pollution are starting to become a world-scale problem. As the “Fragmento” Operation shows, unscrupulous operators throw the waste away without treating it in accordance to the law, which entails a serious menace for the environment, but also for our health. Therefore, starting from the environmental security concept, this paper will attempt to describe how European Security and Environmental policies are developed, how international judicial and police cooperation is articulated, which is the Spanish waste management system and, finally, in which way Guardia Civil can, in cooperation with its Nature Protection Service (SEPRONA), contribute to the environmental protection.

Keywords: waste, Guardia Civil, SEPRONA, environmental security concept, European security policy, European environmental policy.

1. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL

Si nos atenemos a la Teoría de la Motivación Humana de Maslow (1943), “si las necesidades psicológicas están relativamente bien satisfechas, entonces surge una nueva serie de necesidades, que podemos categorizar aproximadamente como necesidades de seguridad” (p. 377). A su vez, solo cuando estas se vean adecuadamente satisfechas, van a poder atenderse las posteriores necesidades de “amor, afecto y pertenencia” (p. 380) que son intrínsecas al hombre como ser

social y, en última instancia, a su “autoestima” (p. 382) o la posibilidad última de la “autorrealización” (p. 383), que el autor describe en su obra. En definitiva, en un plano individual, sin seguridad no hay libertad para realizarse como ser humano.

Y esto ha sido así a lo largo de la historia de la Humanidad. Efectivamente, pasando a un plano colectivo, los pueblos para poder realizarse han considerado la seguridad como un valor supremo que es necesario alcanzar y proteger. En caso contrario, la sociedad debe plegarse al poder del más fuerte o, llegado el momento, al terror. Y para protegerse, esas mismas sociedades se han dotado de ejércitos, para garantizar la seguridad exterior o el orden constitucional y de fuerzas de seguridad pública para hacer posible el imperio de la ley y coadyuvar al fin último de la paz social.

Pero, más allá de su justificación material, desde un punto de vista técnico hablar de seguridad hace necesario proceder a su definición. Y no es fácil. Como se suele ver, al concepto de seguridad se le añaden adjetivos que determinan su significado. Así, hablamos de seguridad jurídica, humana, pública, ciudadana, vial, global, energética, etc. Y de hecho, encontrar un concepto global es francamente difícil. Así, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua nos ofrece la acepción más próxima a nuestro interés como “cualidad de seguro”, entendiendo por “seguro”, dentro de sus múltiples acepciones, “libre y exento de riesgo”. Evidentemente el riesgo cero no existe, como tampoco la seguridad absoluta. Pero volviendo al concepto de seguridad, nos vemos obligados a definir a qué tipo de seguridad nos referimos, si queremos concretarlo.

Desde nuestro punto de vista, la seguridad debe ser concebida como un todo sistémico, como un conjunto de capas superpuestas, cada una diferente, en cuya base situaríamos lo que se ha dado en llamar la “seguridad humana”, sobre la cual se superponen la seguridad pública, propia de un Estado, la seguridad regional (UE, OTAN) y, por último, la seguridad internacional (ONU).

En un mundo global, todas ellas están relacionadas. La paz en el mundo puede tambalearse por conflictos regionales que, a su vez, pueden incidir en la seguridad de los estados de la región e, incluso, poner en riesgo la vida y las libertades de su ciudadanía. Y como ejemplo tendríamos los conflictos de Siria o de Yemen, que son de plena actualidad.

Por “seguridad humana” entendemos, según la definición que le otorgó la Comisión sobre *Seguridad Humana*:

La protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad (2003, p. 4).

Partiendo de esta definición, que se basa en la protección de las libertades fundamentales, íntimamente relacionadas con la dignidad del ser humano, abordaríamos el concepto de seguridad pública. De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) n.º 33/1982, por “seguridad pública” entendemos “la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas” (Fundamento Jurídico 3º). Por tanto, entramos aquí en cuestiones ya propiamente

institucionales, de protección de las personas y del orden ciudadano, que permiten al conjunto de la ciudadanía ejercer aquellas libertades fundamentales a las que nos hemos referido. Y es que la seguridad es el requisito indispensable para el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas que nuestra Constitución consagra.

Es interesante igualmente conocer que el concepto de “seguridad pública”, recogido en el artículo 149.1.29ª de la Constitución Española (CE), es igual al de “seguridad ciudadana”, “bien jurídico de ámbito colectivo, no individual”, establecido en el art. 104 CE, “equivalente a la tranquilidad en la calle”. A su vez, este concepto es diferente al de “seguridad personal”, “soporte y compañera de la libertad personal”, del artículo 17 CE, que podríamos vincular a la “seguridad humana” y también es diferente al de “seguridad jurídica”, principio general del derecho y mandato dirigido al legislador, recogido en el artículo 9.3 CE (STC n.º 325/1994, Fundamento Jurídico 2º).

Pues bien, dentro de este marco general de protección de las personas y bienes, debemos incluir algo que es esencial para nuestra supervivencia: el medio ambiente. Como señala el artículo 45 de la Constitución, “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente” (punto 2) y si su actuación no fuera suficientemente disuasoria, “para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado” (punto 3). Y aquí es donde encontramos el concepto de “seguridad medioambiental”, al que implícitamente se refiere el artículo 45 CE, como parte del concepto de “seguridad pública”.

Hablar de la seguridad medioambiental es algo complejo y por él deberemos entender la actividad de protección dirigida por las instituciones frente al conjunto de amenazas graves que acechan al medio ambiente y que ponen en peligro tanto este como la salud de las personas.

Desde un punto de vista finalista, su objetivo es la protección de estos bienes jurídicos inmateriales esenciales para la supervivencia del ser humano, manteniendo una visión claramente antropocéntrica¹. Cabe señalar que ambos bienes están íntegramente ligados, ya que la salud de las personas está cada vez más unida a un medio ambiente sostenible. Como ejemplos, tendríamos los daños a la salud que provoca el deterioro del medio ambiente a causa de la contaminación atmosférica, terrestre o acuática, el cambio climático o el ataque a la capa de ozono, amenazas clave en el entorno actual.

Y por último, la seguridad medioambiental tiene su encaje a nivel nacional, regional e internacional, esencialmente europeo, como ahora veremos.

2. EL MARCO GEOPOLÍTICO EN MATERIA DE SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL: LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE SEGURIDAD Y DE MEDIO AMBIENTE

El 12 de junio de 2018 se celebraron 33 años de la firma del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, la actual Unión Europea. Con esta firma se puso fin al aislamiento que vivió nuestro país tras el final de la Segunda

¹ Se recoge la que se considera la más importante. Así, se podría admitir que la protección abarca también otras finalidades que podrían acompañar a la anterior, como pudieran ser la supervivencia de las especies animales y vegetales o la biodiversidad, entre otras.

Guerra Mundial, abriendo paso a una nueva etapa de prosperidad económica y social. La pertenencia de España a la Unión Europea la sitúa dentro de este bloque regional y le impone determinadas obligaciones derivadas de la aplicación de las políticas europeas de seguridad y de medio ambiente.

2.1. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y SU RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE Y LA GESTIÓN ILEGAL DE RESIDUOS

Cuando analizamos las preocupaciones de la Unión Europea en materia de seguridad, vemos como la principal fue la creación de un espacio de libertad y seguridad común que permitiera la libre circulación de personas, sin fronteras interiores. Este espacio de libertad de movimientos vendría a sumarse al ya existente para las mercancías en el mercado único europeo. Por tanto, no es de extrañar que, en esos momentos iniciales, las alusiones a las cuestiones de seguridad medioambiental quedaran relegadas a un segundo plano.

Dentro de las escasas consideraciones iniciales en este ámbito, la principal inquietud de la UE fue la preocupación por la amenaza que suponía el tráfico ilegal de residuos, en especial el tráfico internacional. Así se aprecia en la Nota n.º 5956/5/10 REV 5 (Presidencia del Consejo de la UE, 2010), donde se exponía “la necesidad de encontrar una respuesta rápida, eficaz, concertada y pragmática para contrarrestar esta forma de delincuencia grave” (p. 4), exigiendo “reforzar la lucha contra el tráfico ilegal de residuos procedente de la UE, dentro de ella o con destino a esta” (p. 5).

Esta norma se publica tan solo dos años después de la Directiva 2008/99/CE2 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, la cual surge ante una situación preocupante por “el aumento de delitos medioambientales y sus efectos, que se extienden cada vez más fuera de las fronteras de los Estados en los que esos delitos se cometen” (Considerando 2º) y al observar que “los sistemas de sanciones existentes no son suficientes (...) y debe reforzarse mediante “la aplicación de sanciones penales” (3º) que son “más disuasorias” (5º).

Sin embargo, ya en un plano más general, cuando pasamos a analizar la “Estrategia de Seguridad Interior (ESI)” y, más concretamente, la “ESI Renovada”, recogida en la Nota n.º 9798/15 (Presidencia del Consejo de la UE, 2015), vemos que en ningún momento el documento contiene una referencia clara a la problemática que supone la delincuencia medioambiental, como tampoco figura en la revisión intermedia de la ESI renovada, según la Nota n.º 12646/17 (Secretaría General del Consejo de la UE, 2017b). Es decir, más allá de la observación inicial sobre el tráfico ilegal de residuos, como forma grave de delincuencia, no existe una auténtica preocupación por la seguridad medioambiental al más alto nivel de la UE.

2 La normativa que la Directiva trata de proteger se recoge en el Anexo A “lista de la legislación comunitaria adoptada en virtud del Tratado CE (Comunidad Europea) cuya infracción constituye conducta ilícita de conformidad con el artículo 2, letra a), inciso i), de la presente Directiva”. En gran medida, esta Directiva se dirige contra la gestión ilegal de residuos, al incluir el Reglamento (CE) n.º 2037/2000 (SAO), la Directiva 2002/96/CE (RAEE), la Directiva 2006/12/CE (Residuos), el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 (Traslados de residuos) y el Reglamento (CE) n.º 1418/2007 (vinculado al anterior).

Ahora bien, si nos vamos a la “Agenda de Seguridad Interior”, aprobada en la Comunicación COM (2015) 185 final, de 28 de abril de 2015, y considerada “la base para la cooperación y la acción conjunta de la UE en materia de seguridad en los próximos cinco años” (p. 21), hasta 2020, sí se incluye la delincuencia medioambiental vinculada a la delincuencia transfronteriza organizada y grave entre sus prioridades. De hecho, posteriormente, esto permitirá que la delincuencia medioambiental grave sea tenida en cuenta, como una de las prioridades del nuevo Ciclo Político 2018-2021, del que luego se hablará.

Esto nos llevará a que mediante la Nota n.º 15412/16 (Secretaría General del Consejo de la UE, 2016), se establezca el marco de la actuación en materia de seguridad medioambiental en el seno de la UE. Esta Nota contiene una serie de instrucciones claras dirigidas a los Estados miembros (EM) y a las agencias europeas sobre cómo hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre el medio ambiente.

En ella el Consejo pedirá a los EM una serie de cuestiones. Así, se parte de la base de la necesidad de “dotar a las autoridades policiales y a otras autoridades pertinentes de la capacidad suficiente para detectar e investigar los delitos ambientales” y de “incrementar su atención a la educación y formación de las autoridades policiales y judiciales (...) en cooperación con la Red Europea de Formación Judicial (REFJ), (...) CEPOL”.

Desde un plano operativo consideran necesario “coordinar las actividades relativas a la lucha contra los delitos ambientales a escala nacional, inclusive entre los servicios policiales, aduaneros, medioambientales y administrativos”. Igualmente, “cuando proceda, abordar sistemáticamente la vertiente de la delincuencia organizada de los delitos ambientales, en particular el tráfico (...) de residuos”, “hacer un mejor uso de las actuales organizaciones y redes, como por ejemplo INTERPOL, EnviCrimeNet, IMPEL, AQUAPOL, ENPE, EUFJE, SELEC y el proyecto TECUM y de su competencia técnica” e “iniciar u organizar operaciones conjuntas apoyadas por los servicios de inteligencia y acotadas regionalmente para atajar la delincuencia ambiental, con el apoyo de Europol y Eurojust, y participar en la creación de equipos de investigación conjuntos” (p. 4-6).

También destacaríamos los mandatos que en ella se dirigen a EUROPOL, como “apoyar un vigoroso impulso de la cooperación transfronteriza pluridisciplinaria entre Estados miembros, con especial atención al logro de un rápido intercambio de información sobre delitos ambientales transfronterizos, y animar a los Estados miembros a participar en su detección e investigación, por ejemplo mediante la promoción de equipos de investigación conjuntos”, así como, “a petición de los Estados miembros, y basándose en análisis de riesgo y en los datos recabados por los servicios de inteligencia, prepare y coordine operaciones conjuntas” y, por último, “facilitar las actividades de EnviCrimeNet” (p. 6-7).

Por su parte, la Nota hace mención igualmente a EUROJUST para que “apoye el establecimiento de equipos de investigación conjuntos, así como el intercambio y la distribución de información”, a CEPOL para que “aumente el número de cursos de formación dedicados al cumplimiento de la ley en el ámbito de la lucha contra los delitos ambientales”, a REJF para que haga lo propio en materia de formación de jueces y fiscales, a EnviCrimeNet para que “apoye el intercambio de información, conocimientos y prácticas idóneas entre expertos de los Estados miembros, facilite la cooperación entre expertos de los Estados miembros y prepare y coordine las iniciativas europeas contra los delitos ambientales” y a IMPEL para “que aumente el número de proyectos de cooperación, inclusive

la formación dedicada al cumplimiento de la ley en el ámbito de la lucha contra los delitos ambientales, y procure cooperar con la ENPE, la EUFJE y EnviCrimeNet” (p. 7).

Esta Nota, por sí sola, puede servir a nuestra institución para orientar sus objetivos estratégicos en el ámbito de la seguridad medioambiental, en un entorno cada vez más globalizado y demandante de una mayor cooperación y coordinación.

2.1.1. El nuevo ciclo político de la UE

Prueba del nuevo rumbo que se le confiere a la seguridad medioambiental en el seno de la UE, en la Nota n.º 8654/17 (*Presidencia del Consejo de la UE, 2017*) se incluirá, por primera vez, a la delincuencia medioambiental “entre las prioridades de la UE (Ciclo Político) para la lucha contra la delincuencia internacional organizada y grave entre 2018 y 2021”, concretamente, con la número 8, para “dificultar las actividades de los grupos delictivos organizados que cometen delitos contra el medio ambiente, en particular desbaratar la actividad de las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de especies silvestres y el tráfico ilícito de residuos” (p. 8). Esto demuestra la importancia que se confiere actualmente a esta realidad, que amenaza seriamente nuestro entorno y la salud de nuestra ciudadanía.

El Ciclo Político o Ciclo de Actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional es un ciclo de planeamiento policial a escala europea que sirve para actuar contra unas prioridades previamente seleccionadas, entre las que se incluye la prioridad medioambiental. Este Ciclo está liderado y coordinado por el COSI³, reservándose a las agencias el papel de coordinación operativa.

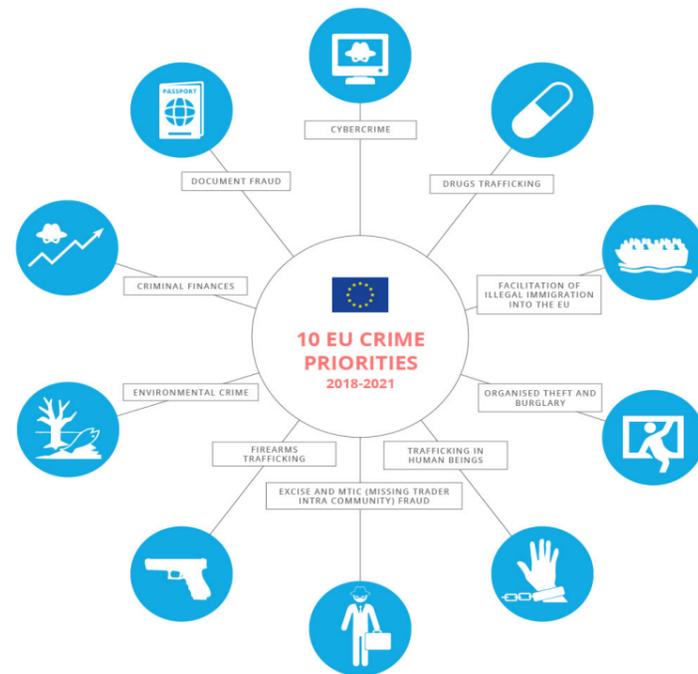


Figura n.º 1. 10 EU Crime Priorities. 2018-2021
Fuente: Consejo Europeo y Consejo de la UE (2018, septiembre 20b)

En cuanto a su origen, hay que recurrir al papel de EUROPOL en la determinación de las prioridades. Así, en el análisis SOCTA4 2013, EUROPOL consideró la delincuencia medioambiental como una de las áreas en las que los grupos de crimen organizado (OCG) amenazaban la seguridad interior de la UE (2013, p. 18). Sin embargo, en ese momento, la delincuencia medioambiental, en su vertiente de “tráfico ilegal de residuos”, solo se consideró una “amenaza emergente” (p. 39), por lo que no dio lugar a su inclusión como una de las prioridades del Ciclo Político 2014-2017.

La situación cambió con el SOCTA 2017, momento en el que EUROPOL pasó a considerar la delincuencia medioambiental una amenaza no emergente sino real a la seguridad interior y con ello, susceptible de constituir una prioridad del nuevo Ciclo Político 2018-2021. Ahora se reconoce que “el delito medioambiental pone en riesgo la salud humana” y más concretamente “que cubre un rango diverso de diferentes infracciones que incluyen la inadecuada recogida, transporte, recuperación o eliminación del residuo (...)” (2017, p. 41).

Actualmente, la UE considera la delincuencia medioambiental como “una de las actividades delictivas organizadas más lucrativas del mundo. Sus efectos se proyectan no solo en el medio ambiente, sino también en la sociedad y en la economía en su conjunto” (Consejo Europeo, 2018, septiembre 20a, punto 8). Por ello, la lucha de la UE contra esta amenaza se centrará en torno a dos vectores de actuación: uno, desbaratar la actividad de las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de especies silvestres; otro, luchar contra el tráfico ilícito de residuos.

Para hacer frente a la delincuencia medioambiental en el ámbito del Ciclo Político, la UE ha desarrollado un Plan Estratégico Plurianual (MASP) específico, tal y como se recoge en la Nota n.º 11806/17 (Secretaría General del Consejo de la UE, 2017a), donde se definen cuáles son los objetivos estratégicos a alcanzar. Para su consecución, se llevan a cabo una serie de Planes de Acción Operativos (OAP) que están compuestos por un número limitado de acciones operativas (OA) que deben ejecutarse anualmente. Para el desarrollo de los OAP se decidió la utilización de un modelo de gestión ad hoc llamado EMPACT (en inglés, European Multiplatform Against Criminal Threats), en cuyo seno se implementan los OAP.

Pues bien, volviendo a la participación de EUROPOL, esta no se circunscribe solo a la fase de evaluación, con la elaboración del SOCTA, sino que tiene una responsabilidad importante en la fase de ejecución de los OAP sirviendo de ayuda a los servicios policiales nacionales, mediante el apoyo y la coordinación de operaciones. Así, según Romero Morgaz, Europol cuenta con la ESU o “unidad de apoyo a los EMPACT. Esta es la unidad principal de apoyo a los proyectos EMPACT creada en el seno de Europol. Las principales misiones de la ESU son: apoyo administrativo y logístico a la labor de los proyectos EMPACT, facilitando la labor del driver y monitorear el progreso de los proyectos EMPACT” (2016, p. 133).

Desde principios de 2018, el SEPRONA de la Guardia Civil participa como co-driver, junto con la Oficina Central de Lucha contra los Delitos Medioambientales y la Salud Pública (OCLAESP), liderada por la Gendarmería Nacional francesa, quién actúa como driver, en la dirección de la lucha contra la delincuencia organizada y grave dentro de la prioridad medioambiental. La proximidad entre las dos fuerzas

3 Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior.

4 Europol's Serious and Organised Crime Threat Assessment.

de seguridad, de carácter gendármico, puede favorecer una sinergia que actúe en beneficio del resultado final.

2.2. LA POLÍTICA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE Y LA NECESIDAD DEL CONTROL DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

Desde el punto de vista medioambiental, los primeros tratados de la UE no hicieron mención a la cuestión medio ambiental. No obstante, como señala *Sanz Larruga*:

La ausencia de una referencia explícita al medio ambiente en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas (París, 1951 y Roma, 1957), salvo la genérica mención a la “mejora constante de las condiciones de vida” como objetivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), no fue óbice para que las Instituciones Comunitarias pusieran de manifiesto la necesidad de abordar los nuevos retos ambientales (2005, p. 830).

Es por ello que desde que en 1967 se aprobó la primera Directiva de carácter ambiental, la protección y la conservación del medio ambiente ha sido una de las principales inquietudes de la Comunidad Europea, hasta tal punto, que ha terminado incorporándose a los Tratados como una verdadera política comunitaria, cuyo principal objetivo es el de la prevención.

No obstante, no será hasta la aprobación del Acta Única Europea (adelante AUE) cuando se establecerán “unos objetivos y principios de actuación en el Tratado Constitutivo de la Comunidad (Económica) Europea que han sido mantenidos, con pequeñas modificaciones, por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Ámsterdam” (Gutiérrez Duarte, Rodríguez López y Galván Vallina, 2013).

Sobre este particular, el AUE, artículo 130 R, apartado 1, fija tres objetivos que son: en primer lugar, conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; en segundo lugar, contribuir a la protección de la salud de las personas; en tercer lugar, garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Por tanto, estos son los tres objetivos básicos de la política medioambiental europea, dos de ellos ya mencionados anteriormente y el tercero que está íntimamente ligado a los conceptos de desarrollo sostenible y economía circular. Posteriormente, a través del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que estableció una verdadera política europea de medioambiente, se añadiría un cuarto objetivo, el de contribuir a fomentar a escala internacional acciones destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales de medio ambiente.

Junto a los anteriores, el artículo 130 R, apartado 2, establece tres principios de la mencionada política; el primero, de acción preventiva, el segundo, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y el tercero, el principio de quién contamina paga. Estos principios marcarán la legislación interna de los EM.

Y para cubrir estos objetivos, y en base a esos principios, la UE ha desarrollado su política mediante dos acciones importantes: la primera de orden legislativo, a través de la aprobación de una serie de directivas, reglamentos y recomendaciones, que contienen provisiones que obligan a los EM a aplicarlas en el seno de sus territorios; la segunda, de orden estratégico, mediante la aprobación de una serie de programas medioambientales, iniciados en 1973, con un carácter cada vez más preventivo, siendo el último el Séptimo Programa General de la Unión en materia de Medio Ambiente

(2012-2020), titulado “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”⁵. Este programa establece una estrategia que debe ser seguida tanto por la UE como por los EM. Entre sus objetivos prioritarios destacaríamos el cuarto: “maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación” (art. 2, punto 1, letra d).

Y es en la aplicación donde la UE señala a los EM como garantes del cumplimiento de su política. Así, según el Séptimo Programa, “muchas tendencias medioambientales en la Unión siguen siendo causa de preocupación, debido, entre otras razones, a la aplicación insuficiente de la legislación vigente de medio ambiente de la Unión” (punto 6), para lo cual propone, dentro su objetivo prioritario n.º 4, las medidas 63 “una cooperación más estrecha, a nivel de la Unión y también a escala internacional, entre los profesionales que trabajan en la protección del medio ambiente” o 65, punto iii), “ampliar a todo el corpus de la legislación medioambiental de la Unión unos criterios que obliguen a los Estados miembros a realizar inspecciones y vigilancias eficaces, y seguir desarrollando la capacidad complementaria de inspección a nivel de la Unión, valiéndose de estructuras existentes, con el respaldo de redes de profesionales como la IMPEL (...) con el fin de aumentar la eficiencia y la efectividad de las inspecciones”.

Por tanto, la UE cuenta a día de hoy con una política en materia de medio ambiente que se integra en el resto de políticas comunitarias, destacándose el hecho de haber intensificado la exigencia de ahondar en la aplicación de las normas medioambientales para aumentar su efectividad, siendo uno de los instrumentos señalados a tal fin la Red IMPEL.

Sin duda alguna, la Guardia Civil, a través de su servicio especializado, el Servicio de Protección de la Naturaleza, puede contribuir a realizar las inspecciones que la comisión europea demanda. De hecho, esta contribución es ya una realidad que se materializa a través del Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO), Secretaría de Estado de Medio Ambiente. En cuanto a la participación en IMPEL, de la que nuestro país forma parte, debería tener lugar a través de la Red de Inspección Ambiental (REDIA)⁶ en cuyas sesiones plenarios El SEPRONA puede participar como “observador” (art. 4 y 6).

2.2.1. La Directiva Marco de Residuos (DMR)

En el ámbito de la gestión de residuos, la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, instauró por primera vez a nivel europeo una reglamentación en la materia. En su preámbulo se señalaba, ya tempranamente, que la “gestión de residuos debe tener como objetivo esencial la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos”.

La última norma aprobada a nivel europeo es la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por

⁵ Aprobado por Decisión 1386/2013/UE.

⁶ De hecho, de acuerdo con los Estatutos red de inspección ambiental (REDIA) (2009) es “un instrumento de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de inspección ambiental, (...)” (art. 1, punto 1), que tiene “vocación de participación en el ámbito europeo a través de (...) IMPEL” (art. 1, punto 2).

la que se derogan determinadas Directivas, actualmente en vigor, a la cual se la conoce como Directiva Marco de Residuos (DMR).

De acuerdo con esta norma, y en línea con lo visto, “el primer objetivo de cualquier política en materia de residuos debe ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y la gestión de los residuos para la salud humana y el medio ambiente” (Considerando 6). Y para ello, la DMR establece, de entrada, una jerarquía de residuos que “servirá de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos”, siendo por este orden, en primer lugar, la prevención, seguida de la preparación para la reutilización, el reciclado, la valoración, incluyendo otro tipo de valorización energética, finalizando con la eliminación (art. 4, punto 1). En base a esta jerarquía, los EM establecerán planes de residuos (art. 28) y programas de prevención de residuos (art. 29) que constituirán la base de una gestión y prevención ordenada en el seno de su territorio.



Figura n.º 2. Jerarquía europea en la gestión de residuos

Fuente: Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural (2013, p. 5)

Desgraciadamente, nuestro país no ha cumplido con esta exigencia. Así, la Comisión Europea (CE) envió una carta formal a España, en noviembre de 2016, por la falta de adopción de Planes de Gestión en las CC.AA. de Islas Baleares, Islas Canarias, Madrid y la Ciudad Autónoma de Ceuta. Esta advertencia fue reiterada en una “hoja de hechos” u “opinión razonada”, de 13 de julio de 2017, de la propia CE (2017, julio 13), para, finalmente, acabar denunciando a nuestro país en 2018 ante el Tribunal de Justicia de la UE por este incumplimiento de la DMR, denuncia en la que también se incluirá a Aragón (CE, 2018, junio 7).

La DMR nos va a aportar los conceptos clave para poder hablar de la gestión ilegal de residuos. Cuando nos referimos a «gestión de residuos» estamos hablando de “la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, *incluida la vigilancia de estas operaciones*, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente” (art. 3, punto 9) y en cuanto al «residuo» estamos refiriéndonos a “cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse” (art. 3, punto 1).

Así mismo, existe una Lista de Residuos⁷ (art. 7, punto 1) que nos va a permitir catalogar los residuos de una manera sistemática y poder hablar con cierto rigor sobre si un material constituye o no residuo. En este sentido, hay que tener en cuenta que el residuo puede perder su condición si se dan las condiciones del artículo 6 y que, en ocasiones, el tráfico de residuos se disimula a través del comercio de bienes de segunda mano. Esto es importante, ya que la diferencia entre los bienes de segunda mano y el residuo es que la calificación del segundo como tal obliga siempre a su tratamiento en centros autorizados.

Efectivamente, el punto clave de la gestión legal de residuos es su «tratamiento». Por tal entendemos “las operaciones de valorización o eliminación, incluida la preparación anterior a la valorización o eliminación” (art. 3, punto 14). Así mismo, «valorización» es “cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general (...)” (art. 3, punto 15) y «eliminación» es “cualquier operación que no sea la valorización (...)” (art. 3, punto 19).

En resumen, el bien del cual nos desprendemos, que a partir de entonces pasa a la categoría de residuo, conforme a la DMR deberá ser valorizado, esto es, reintegrado a la economía con la misma o diferente función o, si no, deberá ser eliminado (por ejemplo, a través de su depósito en un vertedero). Lo importante es que, en ambos casos, estará sujeto a las operaciones previas que van a permitir que el residuo pierda su naturaleza nociva para el medio ambiente y la salud humana. Y es precisamente aquí donde los operadores de residuos, en algunas ocasiones, no cumplen con su papel, por lo que la UE incide reiterada y sistemáticamente, en la obligación de los EM de controlar la gestión a través de la inspección⁸, para evitar los daños al medio ambiente y a la salud pública. Luego veremos un caso práctico de este tipo de actividad ilegal que da la razón a la UE en cuanto a la necesidad de control en este ámbito.

3. LA COOPERACIÓN POLICÍAL Y JUDICIAL INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA GESTIÓN ILEGAL DE RESIDUOS

Para gestionar los residuos es necesario trasladarlos a plantas autorizadas donde se procederá a su correcto tratamiento. Esta cuestión viene recogida en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos. Su finalidad es garantizar que los residuos que se trasladen dentro de la Comunidad, así como los que se importen desde terceros países a la Comunidad, se gestionen de modo que durante todo el traslado y cuando se valoricen o eliminen en el país de destino, no se ponga en peligro la salud humana y no se utilicen procesos o métodos que puedan ser perjudiciales para el medio ambiente. Por tanto, nuestro objetivo inicial será colaborar en el buen control, policial y aduanero, de estos traslados.

⁷ Decisión 2014/955/UE, de 18 de diciembre de 2014, por la que se modifica la Decisión 2000/532/CE, sobre la lista de residuos, de conformidad con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en vigor desde el 1 de junio de 2015.

⁸ “Las entidades o empresas que lleven a cabo operaciones de tratamiento de residuos, las que recojan o transporten residuos con carácter profesional, los agentes y negociantes y los establecimientos y empresas que produzcan residuos peligrosos estarán sujetos a inspecciones periódicas adecuadas efectuadas por las autoridades competentes” (DMR, art. 34).

Este Reglamento tiene muy claro que en un mundo fuertemente conectado, globalizado desde un punto de vista económico, la cooperación es la clave del éxito: “la cooperación internacional eficaz en materia de control de traslados de residuos contribuye a asegurar que se controlan los traslados de residuos peligrosos” (Considerando 36). Y la misma conclusión se podría extrapolar para todo tipo de residuos.

A continuación vamos a ver algunas de las muchas organizaciones con las que se pueden contar para llevar adelante la cooperación en los ámbitos policial y judicial. Partiendo del ámbito internacional, la organización más importante es INTERPOL.

INTERPOL, que reúne en su seno a 192 Estados, es la Organización Internacional de Policía Criminal. En esencia, es una organización enfocada a la cooperación, que permite los intercambios de información entre policías de diferentes países, así como la coordinación de operaciones a escala internacional.

Entrando en el ámbito medioambiental, INTERPOL (2018, septiembre 10) considera que “la criminalidad medioambiental es un problema internacional, grave y que va en aumento” (párrafo 1) y, por tanto, al que hay que concederle la importancia que merece. En este sentido, INTERPOL ofrece, entre otras, funcionalidades:

(...) conducir operaciones globales y regionales para desarticular las redes criminales, basándose en el uso de la inteligencia criminal, trabajar con el Comité de Aplicación y Cumplimiento Medioambiental (acrónimo en inglés ECEC), para diseñar una estrategia y dirección o proveer acceso a las herramientas y servicios de Interpol, favoreciendo los enlaces a través de la Oficinas Nacionales de Interpol (párrafo 8).

INTERPOL también ha jugado un importante papel de denuncia de la gestión ilegal de residuos a nivel mundial, por ejemplo, a través del proyecto CWIT, financiado con cargo al VIIº Programa marco de la UE, desarrollado entre 2013 y 2015, y que contó con la participación de INTERPOL como coordinador y del Instituto Interregional de Investigación sobre el Delito y la Justicia de NN.UU (UNICRI), la Universidad de NN.UU-Instituto para la Sostenibilidad y la Paz (UNU-ISP) y el WEEE-Forum⁹, entre otros asociados.

Pues bien, en el proyecto se sacaron muchísimas conclusiones sobre la gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), entre las que cabría remarcar que “el comercio y la gestión irregular de estos dentro de las fronteras de la UE es sobre 10 veces superior a las exportaciones ilegales desde Europa” (Huisman et al., 2015, p.6), lo cual nos obliga a reforzar los controles, no solo en frontera sino en el seno de los EM y en las propias plantas de tratamiento.

Como colofón del proyecto se aportaron 16 recomendaciones; como más importante: “el desarrollo de los sistemas de gestión de información, la monitorización a nivel nacional de los RAEE, aumentar la capacidad de las agencias encargadas de la aplicación de la ley, implementación de redes de trabajo RAEE a nivel nacional o mejorar la codificación de los documentos que acompañan a los residuos”.

Por último, como muestra del modelo de cooperación que INTERPOL ofrece, vamos a hablar de la Operación “Enigma” en la que participó el SEPRONA de la Guardia Civil, concretamente en su 3ª edición. Esta fue una operación auspiciada por su Grupo de Trabajo sobre el Crimen ligado a la Contaminación (PCWG), en su décimonovena

9 “The WEEE Forum – WEEE stands for ‘waste electrical and electronic equipment’ – is a not-for-profit association of 36 WEEE producer responsibility organisations (or ‘producer compliance schemes’) in Europe and globally” (*WEEE Forum, 2018, agosto 20*).

reunión, de noviembre de 2014, con la finalidad de luchar contra la gestión y el tráfico ilegal de RAEE y de gases CFC a países fuera de la UE.

Pues bien, fruto de la operación desarrollada en todo el territorio nacional, a excepción del País Vasco, se detectó una gestión irregular de “348 frigoríficos” en las “1.059 inspecciones realizadas” en centros de almacenamiento y tratamiento de RAEE, lo cual fue considerado un éxito y motivo para seguir participando en este tipo de operaciones de carácter internacional lideradas por INTERPOL (SEPRONA, 2015, junio 30).

Y, por último, también habría que hacer mención a la Operación TYSON (Dirección General de la Guardia Civil, 2018, septiembre 27), “coordinada por Interpol”, en cuyo marco “se han descubierto más de un millón y medio de toneladas de vertidos ilegales y nuevas rutas internacionales de tráfico de residuos” (párrafo 1). El resultado no pudo ser más espectacular:

(...) los más de 1.000 agentes del Cuerpo que han participado en este dispositivo han llevado a cabo un total de 4.020 inspecciones, que incluyen 1.090 inspecciones a medios de transportes, 526 en centros de tratamiento, 318 a centros de producción de residuos y 473 a vertederos, entre otras. Se han detectado múltiples infracciones, tanto penales como administrativas, y se han esclarecido 5 delitos, mientras otros 12 se están investigando. Además se han formulado 1.477 denuncias por infracciones administrativas (párrafos 5 y 6).

Ya en el ámbito europeo, la organización por excelencia a tener en cuenta es EUROPOL. Será en base a la Decisión del Consejo 2009/371/JAI, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol), cuando se constituirá “Europol como la agencia de la Unión Europea (UE) responsable de la cooperación policial entre los países de la UE”¹⁰. Esta Decisión será derogada y sustituida, a su vez, por el conocido como *Reglamento Europol*¹¹, con entrada en vigor el uno de mayo de 2017.

En cuanto a sus objetivos, el Reglamento nos dice que:

Europol apoyará y reforzará la actuación de las autoridades competentes de los EM y su cooperación mutua en la prevención y la lucha contra la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, el terrorismo y las formas de delincuencia que afecten a un interés común protegido por una política de la Unión, incluidos en la lista del anexo I (art. 3, punto 1).

Pues bien, dentro de ese anexo encontramos los “delitos contra el medio ambiente” que, como ya sabemos, afectan a un interés común, el de preservación del medio ambiente, protegido por la política medioambiental de la UE. Esto permite llevar las investigaciones a Europol cuando estas exijan la cooperación mutua por tener carácter transfronterizo, incluso en lo relativo a “los delitos conexos” (art. 3, punto 2).

En cuanto a sus funciones (art. 4), destacaríamos los tres pilares de la agencia:

- El “intercambio de información, incluida inteligencia criminal” (art. 4, punto 1, letra a). Hay que hacer especial mención a SIENA, en funcionamiento desde julio de 2009, como aplicación de intercambio seguro de información.

10 El Reglamento mantendrá básicamente esta misión: “se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) con objeto de apoyar la cooperación entre las autoridades policiales de la Unión” (artículo 1, punto 1).

11 Reglamento (UE) n.º 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo (DO L 135 de 24.5.2016, págs. 53-114).

- “Coordinar, organizar y ejecutar cualesquiera actuaciones de investigación y operativas”, ya sea con “las autoridades de los estados”, a quienes pueden solicitar la apertura de una investigación penal (art. 6, punto 1) o “en el contexto de los equipos de investigación” (art. 4, punto 1, letra c), pudiendo participar en estos últimos (punto 1, letra d y artículo 5, punto 1) o proponer su creación (artículo 5, punto 5).
- “Elaborar evaluaciones de las amenazas, análisis estratégicos y operativos e informes generales de situación” (art. 4, punto 1, letra f).

A lo anterior, habría que añadir la creación del “Envicrime Analysis Project” operativo desde el 25 de noviembre de 2017, con ocasión de la nueva prioridad EMPACT de medioambiente, que responde a los objetivos anteriores¹².

Y como muestra de una operación de éxito en este ámbito podría hablarse de TECUM:

(...) las distintas Unidades han realizados un total de 746 inspecciones y 284 puntos de verificación en vías de comunicación orientados hacia la detección y supervisión de traslados internacionales de residuos. Entre estas actuaciones cabe destacar los 129 medios de transporte inspeccionados, entre ellos dos buques mercantes, 81 contenedores en recintos aduaneros, dos empresas de exportación, dos empresas de importación y un negociante de residuos. Fruto de esta actividad se detectaron un total de 501 infracciones administrativas” (SEPRONA, 2018, febrero 28, p. 4).

Visto en términos generales qué nos puede aportar EUROPOL en el ámbito de la cooperación policial, vamos a pasar a analizar otra de las grandes agencias de la cooperación en la UE: EUROJUST.

Siguiendo a Carmona Bermejo (2013, p. 952), “como desarrollo a los artículos 29 y 31 del Tratado de la UE entonces en vigor, el Consejo de la Unión creó por Decisión de 14 de diciembre de 2000 la Unidad Provisional de Cooperación Judicial”. Y será en base a este antecedente cuando será creada por Decisión 2002/187/JHA del Consejo, como “un órgano de la Unión” con “personalidad jurídica propia” (artículo 1).

Entre sus objetivos destacan mejorar la coordinación y la cooperación y apoyar a los EM para mejorar la eficacia en materia de investigación criminal y asistencia judicial internacional en relación a aquellas investigaciones “referidas a las conductas delictivas previstas en el artículo 413” y “que afecten a dos o más Estados miembros”, así como “que entren en el ámbito de la delincuencia grave, en particular en los casos de delincuencia organizada” (artículo 3, punto 1).

Vamos a ver las funciones de esta agencia. Siguiendo a Gerstetter et al. (2016):

EUROJUST puede requerir a los EM investigar un caso o llevar adelante una actuación judicial y crear Equipos Conjuntos de Investigación (ECI) compuestos de varios EM, en los casos transfronterizos. EUROJUST juega un papel de mediador y facilitador, sin disponer de poder de decisión frente a las autoridades nacionales. (...) EUROJUST puede facilitar el intercambio de información y aportar consejo legal, especialmente sobre su vasta experiencia sobre los diferentes sistemas legales de los EM. También puede facilitar consejo sobre asuntos técnicos, como técnicas de investigación y asistir en la gestión de los ECI (p. 21 y 22).

¹² Este equipo permite “obtener información más estructurada y concreta con la que las fuerzas y cuerpos de seguridad puedan hacer frente a sus objetivos”, “facilitar reuniones operativas”, “facilitar experiencia y formación (...) y compartir conocimiento”, “facilitar oficinas de información móviles con acceso seguro a las bases de datos” o “aportar apoyo a la cooperación judicial (...)” (EUROPOL, 2018).

¹³ Eurojust es competente en materia de delitos contra el medioambiente (artículo 4, punto 1, letra b).

Por lo que se refiere a sus relaciones con otras agencias, destacaríamos la especial singularidad de la que mantiene con EUROPOL. En efecto, ambos hacen gala de una estrecha cooperación, evitando sobre todo duplicaciones en la actuación. Las relaciones entre ellas se rigen por las disposiciones del Acuerdo entre EUROPOL y EUROJUST, de 9 de junio de 2004. Recordemos que según el “Manual de los Equipos Conjuntos de Investigación¹⁴”, Nota n.º 15790/1/11 REV, “puesto que ambas instituciones han sido creadas para ayudar a los Estados miembros en su lucha contra la delincuencia transfronteriza grave organizada, sus competencias y funciones respectivas implican que EUROJUST y EUROPOL desempeñen un papel esencial en los equipos conjuntos de investigación” (Secretaría General del Consejo de la UE, 2011, p. 13).

Y para facilitar la labor, la Guardia Civil cuenta actualmente con un nutrido grupo de especialistas, que van a permitir una ágil interacción en caso de investigaciones complejas de ámbito europeo.

4. LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN ESPAÑA

La gestión de residuos es una actividad sistémica y, como tal, parte de unos principios base sobre los que se sustenta todo un entramado de medidas aprobadas legal y reglamentariamente, que se acaba concretando con la aplicación de unos planes y programas que la hacen realidad.

En ese marco, vamos a comenzar por una definición de gestión, que nos pueda servir como punto de partida. De acuerdo con *Alenza et al. (2013, p. 90)*:

Es el conjunto de actividades encaminadas a dar a los mismos (los residuos) el destino más adecuado, y de acuerdo con sus características, protegiendo la salud humana, los recursos naturales y el medio ambiente. La gestión de los residuos domiciliarios comprende las operaciones de: pre-recogida, recogida, transporte, tratamiento y eliminación.

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, siguiendo lo dispuesto en la DMR, que traspone a nuestro ordenamiento, establece cuáles son los principios de la política de residuos que deben tenerse en cuenta, tanto desde el punto de vista normativo como desde el punto de vista ejecutivo, al constituir la base del sistema de gestión de residuos en nuestro país.

- Protección de la salud humana y el medio ambiente (art. 7).
- Jerarquía de residuos (art. 8).
- Autosuficiencia y proximidad (artículo 9)¹⁵.
- Acceso a la información y participación en materia de recursos (art. 10).
- Quien contamina paga (artículo 11).

¹⁴ En español, ECI; en inglés, JIT; en francés, ECE.

¹⁵ Este principio supone la creación de una red integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados que debe permitir la eliminación o valorización de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública. Por tanto, el resto de residuos no está sujeto a este principio, con las consecuencias negativas que ello comporta para el control de la gestión.

Sentados los principios sobre los que se asienta el sistema, interesa conocer cuáles son las características de su organización. Efectivamente, vamos a ver quién es responsable de desarrollar las diferentes funciones.

- Estado.
 - Ministerio competente en materia de medioambiente

De acuerdo con la Ley 22/2011, el Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO) está encargado de las misiones más elevadas relativas a la planificación de la gestión de residuos, el establecimiento de objetivos mínimos, los traslados fuera de la UE y los tránsitos entre Estados miembros, así como el cumplimiento de la obligación de información pública (artículo 12.3).

- Comisión de Coordinación en materia de residuos

Esta Comisión, adscrita al MITECO, como órgano de cooperación técnica y colaboración entre las administraciones competentes en materia de residuos, tiene atribuidas, entre otras, las siguientes misiones: “impulsar la cooperación y colaboración entre las administraciones públicas con competencias en materia de residuos”, “elaborar recomendaciones, entre otras materias, sobre la (...) eficacia y eficiencia de los sistemas de gestión de los flujos de residuos (...), “analizar la aplicación de las normas de residuos y sus repercusiones” y “analizar y valorar la información disponible en materia de residuos con objeto de mantener un conocimiento actualizado (...) sobre la situación de los residuos del Estado español (...)” (Ley 22/2011, artículo 13).

Así mismo, cuenta con un grupo de trabajo de RAEE que tiene como funciones “la evaluación de la adecuada gestión de los RAEE”, así como “la coordinación de la información sobre la (...) gestión en todo el territorio estatal y la aportación a las administraciones públicas de la información que facilite sus labores de supervisión e inspección en este ámbito” (RD 110/2015, art. 54, punto 2).

- Comunidades Autónomas

A las CC.AA. les corresponden importantes competencias, como son las de planificación en su territorio, las autorizaciones, el control y las inspecciones de las actividades de producción y gestión de residuos o las relativas a los traslados interiores en nuestro país o con destino a otro Estado miembro, así como su correspondiente control (Ley 22/2011, art. 12, punto 4).

Este dominio en materia de inspecciones debe llevar a la Guardia Civil, a través del MITECO/REDIA o directamente por vía convencional, a buscar un partenariado privilegiado para tratar de optimizar la obtención de información sobre las infracciones cometidas en la materia.

- Ayuntamientos

Según la Ley 22/2011, artículo 12, corresponde a las Entidades Locales o a las Diputaciones Forales cuando proceda:

1. Como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios (...). La prestación de este servicio corresponde a los municipios (...).

2. El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

3. Las Entidades Locales podrán:

- Elaborar programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia.
- Gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos (...). Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión podrá imponer (...) la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.
- A través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados (punto 5).

Los ayuntamientos, por su responsabilidad en el tratamiento y su proximidad al ciudadano, son un elemento clave en la detección de las irregularidades en la gestión de los residuos, cuestión a tener en cuenta por los investigadores de la Guardia Civil.

- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

La Ley 22/2011, en su apartado sobre “competencias y medios de vigilancia, inspección y control”, da entrada en ese campo a las fuerzas y cuerpos de seguridad en su estricto ámbito de “seguridad ciudadana”, que habrá que definir a través de su correspondiente desarrollo. No obstante, esta norma señala que serán los cuerpos de inspección de las CC.AA. quienes llevarán a cabo esa función (artículo 43), lo cual implica que habrá que trabajar con ellos en estrecho contacto, bien directamente a nivel territorial o a nivel central a través de MITECO/REDIA, constituido en el elemento de interlocución más adecuado a nuestros fines.

En cuanto a las normas de desarrollo, la Ley 22/2011, por su importancia, dedica un apartado al “control de actividades de gestión de residuos relevantes para la seguridad ciudadana”, marcando el camino a seguir, cuando señala que “el Ministerio del Interior y el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino determinarán de forma conjunta, mediante orden ministerial, las actividades de gestión de residuos que son relevantes para la seguridad ciudadana, a los efectos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (Disposición adicional sexta, punto 1)¹⁶.”

Sin duda alguna esta puede ser una vía de mejora de cara a reforzar el control de determinadas actividades que contribuyen a la opacidad de las operaciones ilegales en materia de gestión de residuos.

¹⁶ Sustituida por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, publicada en el «BOE» núm. 77, de 31/03/2015. Las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como (...) centros gestores de residuos metálicos, quedarán sujetas a las obligaciones de registro documental e información en los términos que establezcan las disposiciones aplicables (Ley Orgánica 4/2015, art. 25, punto 1). El anterior sustituye al art. 12 de la Ley 1/1992 que contenía una obligación de registro documental referida a “el desguace de vehículos de motor”.

5. EL PAPEL DE LA GUARDIA CIVIL EN LA LUCHA CONTRA LA GESTIÓN ILEGAL DE RESIDUOS

Entrando en nuestra actuación en el territorio nacional, más allá de lo ya visto en relación al marco europeo, hay ciertos condicionantes a los que hay que hacer referencia. En primer lugar, hay que contar con la Ley de Seguridad Nacional (2015), que ha considerado al medio ambiente como un “ámbito de interés especial” (art. 10). Ahora bien, esto hay que situarlo en sus justos términos, ya que la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, máxima expresión de la política de seguridad nacional, no hace mención a la amenaza grave que supone el tráfico ilegal de residuos. En segundo lugar, no hay que olvidar que la Guardia Civil cuenta con un Plan Estratégico propio, que contiene objetivos claros en materia de medio ambiente, sin duda alguna claves en las actuaciones que se desarrollen para su protección.

Dicho lo anterior, la Guardia Civil juega un papel importante en el control que la UE nos exige. Sin duda alguna, la posibilidad de intervenir, tanto administrativa como judicialmente en todo el territorio nacional¹⁷, le aporta una capacidad de actuación global. Si a esto unimos sus especiales características para intervenir en materia de medio ambiente (vector SEPRONA), en materia de resguardo fiscal (vector FISCAL y FRONTERAS) y, finalmente, en materia penal (vector POLICÍA JUDICIAL y SEPRONA) ello hace de la Guardia Civil el principal referente policial en materia de actuación contra la gestión ilícita de residuos en toda España. Igualmente, la Guardia Civil es competente, de manera exclusiva, aunque reconociendo que con cierta concurrencia en función de lo determinado en algunos estatutos de autonomía, en relación al “cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente (...)” (Ley 2/1986, art. 12, B).



Figura n.º 3. Áreas de actuación del SEPRONA
Fuente: Dirección General de la Guardia Civil (2018, septiembre 28)

En cuanto al SEPRONA, fruto de la asignación de la competencia anterior, fue creado por Orden General nº 72 de 21 de junio de 1988. Como se puede observar en el cuadro adjunto, este servicio especializado está encargado de la investigación de la problemática relativa a los residuos. Conforme a la última norma de reorganización del Ministerio del Interior, Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, se le mantiene “el carácter de la policía judicial específica de la Guardia Civil en materia medioambiental” (artículo 4, punto 6, letra g) que se le confirió en el Real Decreto 770/2017, lo cual le permite actuar desde el ámbito administrativo hasta el judicial, sin solución de continuidad, en conjunción con la Fiscalía especializada, como luego veremos.

Sobre cómo se articula el trabajo de la Guardia Civil conjuntamente con el Ministerio de Medio Ambiente (actualmente el MITECO), quien de alguna manera está llamado a liderar la lucha en este ámbito, habría que hablar de la Orden Comunicada de 21 de octubre de 1997, sobre las relaciones entre los Ministerios de Medio Ambiente y del Interior, para la protección de la naturaleza y el medio ambiente. Su objeto es doble: primero, “establecer un régimen específico de colaboración y cooperación” entre ambos ministerios, que permita interactuar con el SEPRONA; segundo, “prestar la ayuda necesaria para el intercambio de experiencias, informaciones y conocimientos, y establecer una plena coordinación y cooperación entre sus servicios (...)” (Acuerdo primero).

Visto el marco “objetivo”, señalar que “se considerarán acciones prioritarias, dentro de las competencias del Estado, (...) la vigilancia y control del traslado de residuos tóxicos y peligrosos” (Acuerdo segundo, punto 2). Para hacerlo posible, “el Ministerio de Medio Ambiente, prestará a la Dirección General de la Guardia Civil (DGGC) y, especialmente, a su Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA), la asistencia y apoyos necesarios para el cumplimiento de esta Orden (...)” (Acuerdo tercero). En este sentido, se articula un régimen de intercambio de información (Acuerdo cuarto) y de seminarios y cursos de formación (Acuerdo sexto) en beneficio de SEPRONA.

Y para avanzar en el afianzamiento de la relación, se está tramitando un Protocolo operativo de colaboración entre la DGGC y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y del Medio Natural¹⁸. Este documento es importante, puesto que esta última Dirección General es responsable de cuestiones tales como la prevención y la gestión de los residuos o el cumplimiento del Convenio de Viena, sobre la protección de la capa de ozono. De hecho su objetivo es establecer un “marco general de colaboración”, para “el adecuado ejercicio de sus competencias”, sobre aspectos como “la inspección del traslado de residuos (...) en cumplimiento del Reglamento (CE) n.º 1013/2006” o “el control y vigilancia del tráfico ilegal de sustancias que agotan la capa de ozono, en cumplimiento del Reglamento (CE) n.º 1005/2009” (Cláusula primera).

Una vez determinadas las unidades a intervenir (Cláusula segunda), las actuaciones a llevar a cabo (Cláusula tercera) serán, en lo que se refiere a Residuos, el “apoyo en las funciones de vigilancia, inspección y control”, en el marco de los planes de inspección (punto 1), la “colaboración en frontera por parte del Resguardo (Fiscal del Estado, GC)”, para comprobar la veracidad de la documentación (punto 2), la “vigilancia,

18 Suprimida por Real Decreto 595/2018 de 22 de junio (art. 13, punto 2). Sus funciones son asumidas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, donde encontramos la Subdirección General de Residuos. Las nuevas competencias vienen definidas en el Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica.

17 Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, artículo 11.

control e inspección de los vehículos que transporten residuos” durante el transporte por carretera por todo el territorio nacional (punto 3), la “colaboración en la elaboración de los planes de inspección y vigilancia a nivel estatal” (punto 4), la “ejecución de actuaciones u operaciones especiales de vigilancia e inspección a operadores de gestión de residuos” (punto 5) y, finalmente, la “realización de estudios y análisis químicos de residuos a través de sus laboratorios” (punto 6).

La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural (actual Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental) prestará la “asistencia y el apoyo necesarios para el cumplimiento de las actuaciones” (Cláusula cuarta). Para alcanzar tales fines, “se podrá contar con la colaboración de las autoridades autonómicas y locales, a través de la Comisión de coordinación de residuos (...) y sus grupos de trabajo, que son coordinados por la Subdirección General de Residuos”. La DGGC se compromete por su parte a asignar “los recursos humanos suficientes para realizar las actuaciones previstas”.

Por tanto, aquí ya tenemos la clave para encontrar el encaje de la colaboración aludida del MITECO/REDIA en el ámbito de las inspecciones en materia de residuos que nos deben llevar a la detección de las conductas ilícitas que nos permitan abrir las investigaciones penales pertinentes.

Así mismo, la recientemente creada Oficina Central Nacional, en el marco del Plan de acción español contra el tráfico ilegal y el furtivismo internacional de especies silvestres, “estructura del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, con participación en la misma de los organismos e instituciones con competencia en la materia”¹⁹, de reconducirse al ámbito de la delincuencia medioambiental general, podría permitir coordinar a todos los implicados en el control de las actuaciones sobre la gestión ilegal de residuos y garantizar así la adecuada coordinación de unas operaciones policiales cada vez más internacionalizadas.

También habría que hacer mención a la especial relación que mantiene el SEPRONA con la Fiscalía Coordinadora en materia de Medio Ambiente y Urbanismo. Así la Instrucción 4/2007 señala que “el número 2 del Art. 8 quinquies especifica que se adscribirá al Fiscal de Sala una Unidad del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA), así como, en su caso, los efectivos necesarios pertenecientes al resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con competencias medioambientales” (p. 10).

A tal efecto, la Unidad adscrita fue creada mediante Orden General núm. 8, de 6 de septiembre de 2011, sobre Organización de la Jefatura del SEPRONA (punto 3.4.) y por Orden General núm. 2, de 24 de enero de 2014, de modificación de la anterior, pasó a integrarse “con carácter funcional” en la Unidad Central Operativa de Medio Ambiente (UCOMA), encargada de “las investigaciones y servicios que superen el ámbito de una Comunidad Autónoma, las que supongan la aplicación de procedimientos o técnicas complejas” (punto 3.3.).

Esta participación, al máximo nivel otorga al SEPRONA una alta representación ante las autoridades responsables del control de la gestión de residuos y, de llevarse a cabo, le permite una interlocución en el ámbito de la represión policial-penal, pudiendo encargarse de la coordinación de operaciones conjuntas a nivel estatal e, incluso, a nivel europeo, a través de EUROPOL, IMPEL, etc.

¹⁹ Publicado en «BOE» núm. 87, de 10 de abril de 2018, páginas 37365 a 37384 (20 págs.)

5.1. UN CASO DE ÉXITO: LA OPERACIÓN “FRAGMENTO”

La STS n.º 521/2015, Sala Segunda, de 13 de octubre, culminó una importante investigación judicial llevada a cabo por el SEPRONA de la Guardia Civil (UCOMA) bajo la dirección de la Fiscalía Coordinadora del Medio Ambiente²⁰, conocida como Operación “Fragmento”. En ella, se condenó mediante sentencia firme a los autores criminalmente responsables de un delito contra los recursos naturales y el medio ambiente, tipificado en el artículo 325, punto 1 del CP a penas de prisión de 1 año y 2 meses a 2 años y 6 meses.

Como figura en la relación de “Hechos Probados” de la sentencia de instancia²¹, los autores ahora condenados, “incumpliendo con las disposiciones de la normativa sobre los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), se dedicaron a la compra de frigoríficos bajo la denominación de “chapajo” o “línea blanca”, aunque carecían de la necesaria autorización para la gestión de residuos peligrosos”, y “procedían a la fragmentación de los mismos introduciéndolos con otros residuos metálicos en la máquina trituradora de gran capacidad que tenían instalada, con conocimiento de que se liberaban a la atmósfera los gases contenidos en sus circuitos y espumas aislantes, y que tal circunstancia significaba un gran riesgo para el medio ambiente y la salud de las personas” (Fundamento Jurídico 1º), así como porque “pese a no disponer de autorización legal, los empleados de XXX procedían a la extracción irregular del gas refrigerante CFC de los circuitos de los frigoríficos, incumpliendo además la normativa relativa a la descontaminación del circuito, en tanto el gas extraído no se almacenaba en bombonas al efecto” (FJ 2º) o, por último, porque “era conocedor de que su autorización no incluía el tratamiento de los residuos peligrosos, y que para dicha actividad solo podría dirigirse a las plantas de tratamiento autorizadas” (FJ 3º).

Los residuos de frigoríficos de uso doméstico que contienen gases clorofluorados están clasificados como “residuos peligrosos” en virtud la Ley 22/2011, Anexo III, grupo H14, “Ecotóxicos” y de la Decisión 2014/955/UE, que les asigna, por este orden, los códigos LER 200123* (CFC y HCFC) y 160211* (CFC y HCFC). Como resumen de la Operación “Fragmento”, la UCOMA del SEPRONA (2011, abril 5) concluyó que:

- Aún sin existir una clara trama organizada, quedó patente la unidad de actuación de los distintos implicados (...) que tenían como claro fin obtener un importante lucro derivado de la eliminación incontrolada de frigoríficos.
- La práctica de esta actividad supuso la liberación a la atmósfera de ingentes cantidades de CFC y HCFC, gases considerados altamente contaminantes y cuyo volumen total se calculó en unos 71.000 kilogramos (...).
- La implicación en la distintas actividades necesarias para la consumación de los delitos investigados alcanzó a transportistas, mediadores, chatarreros, plantas recicladoras, etc.
- Es significativo que, durante los periodos en los que la administración subvencionaba la adquisición de nuevos electrodomésticos en los llamados

²⁰ Diligencias de investigación 1/2010.

²¹ Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección Tercera, n.º 711/2014, de 4 de diciembre de 2014.

“Plan Renove”, la parte ilícita de esta trama quedaba anulada.

- Esto permite comprobar que la actividad de inspección y supervisión del proceso por parte de los órganos competentes, al menos en los cuatros últimos años, fue nula.
- Realizando una valoración muy a la baja, se pudo establecer que las actividades generaron un negocio superior a los diez millones de euros, resultante de la eliminación incontrolada de más de 400.000 frigoríficos.

6. CONCLUSIONES

Cuando hablamos de seguridad medioambiental hablamos de la actividad de protección dirigida por las instituciones frente al conjunto de amenazas graves que acechan al medio ambiente y que ponen en peligro tanto este como la salud de las personas.

Para desarrollarla, desde la UE se ha diseñado toda una estrategia, poniendo el foco desde sus orígenes en la lucha contra el tráfico ilegal de residuos, parte esencial de su gestión ilegal. Sin embargo, la seguridad medioambiental no será considerada una verdadera preocupación de la UE hasta tiempos muy recientes, concretamente en el Ciclo Político 2018-2021, estableciendo como ámbitos prioritarios de actuación desbaratar la actividad de las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de especies silvestres y la lucha contra el tráfico de residuos. En este nuevo ciclo, España, a través de la Guardia Civil, SEPRONA, participa junto a Francia, OCLAESP, liderada por la Gendarmería Nacional, en la lucha contra la delincuencia grave contra el medio ambiente y las supuestas redes de delincuencia organizada que la sustentan.

En este nuevo marco, la cooperación bilateral e internacional es esencial. Estamos ante hechos que tienen lugar en diferentes países y para ello la intervención de INTERPOL, EUROPOL, EUROJUST o redes como EnviCrimeNet o IMPEL son esenciales. Igualmente, el intercambio de información y la coordinación de operaciones de amplio espectro, con participación de fuerzas policiales, aduaneras, autoridades administrativas, etc., son básicas para garantizar el éxito de la seguridad medioambiental.

En el ámbito de los residuos, un punto de partida neurálgico son las inspecciones, cada vez más demandadas desde el ámbito europeo. Como pudimos ver las CC.AA., responsables de su materialización junto al MITECO, no se mostraron en los últimos años muy interesadas en llevarlas a cabo. La participación del SEPRONA, de común acuerdo con el MITECO, en REDIA y a su través, en IMPEL, constituye un eslabón importante para unir la parte administrativa y la policial en las actuaciones de lucha contra la gestión ilegal de residuos.

Desde un punto de vista de la gestión, la parte más importante es el tratamiento de residuo, del que algunos operadores sin escrúpulos intentarán escapar a través de su tráfico ilegal, disimulándolo como bien de segunda mano. En este sentido, como se recogió en el proyecto CWIT, liderado por INTERPOL, “el comercio y la gestión irregular de estos dentro de las fronteras de la UE es sobre 10 veces superior a las exportaciones ilegales desde Europa” (Huisman et al., 2015, p. 6).

Igualmente, dentro de la gestión de residuos en España, se otorga un papel relevante a la “seguridad ciudadana”, siendo importante concretar aún más las actividades de

gestión de residuos a tener en cuenta y sobre cómo mejorar su control para atajar una delincuencia creciente en este ámbito.

Por último, señalar que las especiales características de la Guardia Civil para intervenir en materia de medio ambiente (vector SEPRONA), en materia de resguardo fiscal (vector FISCAL y FRONTERAS) y, finalmente, en materia penal (vector POLICÍA JUDICIAL y SEPRONA) hacen de ella el principal referente policial en materia de actuación contra la gestión ilícita de residuos en toda España.

BIBLIOGRAFÍA

AUTORES

Alenza García, J. F., Ruiz de Apodaca Espinosa, A., Barahona Martín, A., Serrano Lozano, R., Carreras Arroyo, N., Peña Castellot, J. M., Gonzalez García, M. B. (2013). En Muyo Redondo B., Blasco Edo E. (coordinadora). (Eds.), *La nueva ley de residuos y suelos contaminados*. Av. Complutense, 40 - Madrid: Editorial Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT). Recuperado de www.cieda.es/CIEDAportal/recursos/doc/Comunes/1869155051_562013121513.pdf

Carmona Bermejo, J. (2013). *Instituciones de apoyo a la cooperación: Red Judicial Europea, Eurojust, Europol, Interpol, Magistrados de Enlace, IberRed*. En Consejo General del Poder Judicial, Red Europea de Formación Judicial e Instituto de Justicia y Litigación “Alonso Martínez” de la Universidad Carlos III de Madrid (Ed.), *Cooperación Judicial Penal en Europa*. (pp. 943-997). c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid: Dykinson. Recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/18330>

Gerstetter, C., Stefes, C., Farmer, A., Faure, M., Fajardo del Castillo, T., Klaas, K., Mitsilegas, V., Germani, A., Philipsen, N., Sina, S., Vagliasindi, G., Bianco, F., Blanc, N., Shin, S., Fasoli, E., Fitzmaurice, M., Fuentes Osorio, J., Grasso, G., Hoare, A., Lucifora, A., Maher, J., Reganati, F., Smith, L., Sollund, R., Veening, W. (2016). *Environmental crime and the EU. synthesis of the research project “European union action to fight environmental crime” (EFFACE)*. Ecologic Institute, Berlín (Alemania): Recuperado de <https://www.ecologic.eu/13614>

Gutiérrez Duarte, M. V., Rodríguez López, A. y Galván Vallina, J. (2013). Objetivos y principios fundamentales de la política ambiental europea. *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, (VI), 37-69. Recuperado de <http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/wp-content/uploads/RIMED-Objetivos-y-principios-de-la-pol%C3%ADtica-medioambiental-europea-%C3%81ngel-Rodr%C3%ADguez.pdf>

Huisman, J., Botezatu, I., Herreras, L., Liddane, M., Hintsu, J., Luda di Cortemiglia, V., . . . Ruini, F. & Bonzio, A. (2015). *Countering WEEE illegal trade (CWIT) summary report, market assessment, legal analysis, crime analysis and recommendations roadmap, august 30, 2015, Lyon, France*. (Final Summary Report). Lyon: CWIT Consortium (CWIT, Countering WEEE Illegal Trade). Recuperado de <http://www.weee-forum.org/news/cwit-project-final-summary-report>

Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, (50), 370-396. Recuperado de <https://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>

Romero Morgaz, J. (2016). El Ciclo Político de la Unión Europea: La lucha contra la criminalidad organizada internacional. En Instituto Universitario de Seguridad Interior (IUISI), *Visiones de seguridad 2016* (pp. 122-147). Madrid: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. Recuperado de <http://iuisi.es/wp-content/uploads/2016/12/Libro-Visiones-de-Seguridad-2016.pdf>

Sanz Larruga, F. J. (2005). La “constitución europea” y el medio ambiente. *Anuario Da Faculdade De Direito Da Universidade Da Coruña*, (9), 829-847. Recuperado de <http://hdl.handle.net/2183/2359>

INSTITUCIONES

Comisión Europea. (2017, julio 13). July infringements package – Part 1: key decisions [Comunicado de prensa]. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_EN.htm

_____. (2018, junio 7). Commission refers Spain to Court over waste management [Comunicado de prensa]. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3987_en.htm

Comisión sobre Seguridad Humana. (2003). Human security now. New York: Communications Development Incorporated (Ed.). Recuperado de <https://reliefweb.int/report/world/human-security-now-protecting-and-empowering-people>

Consejo Europeo, Consejo de la UE. (2018, septiembre 20a). Lucha de la UE contra la delincuencia organizada [Página web]. Recuperado de <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fight-against-organised-crime-2018-2021/>

_____. (2018, septiembre 20b). Infografía - Lucha de la UE contra la delincuencia organizada: 2018-2021 [Página web]. Recuperado de <http://www.consilium.europa.eu/es/infographics/organized-crime/>

Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural. (2013). Programa estatal de prevención de residuos. 27.11.2013. Recuperado de <https://bit.ly/2TpJ3Qh>

Dirección General de la Guardia Civil. (2018, septiembre 27). *Descubiertas más de un millón y medio de toneladas de vertidos ilegales en una operación internacional coordinada por Interpol* [Comunicado de prensa]. Notas de prensa. Recuperado de <http://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/6321.html>

_____. (2018, septiembre 28). *Servicio de Protección de la Naturaleza: El SEPRONA de la Guardia Civil* [Triptico]. Recuperado de https://www.mapama.gob.es/es/actuaciones-seprona/el-seprona/seprona_final_tcm30-57653.pdf

European Police Office (EUROPOL). (2013). *EUROPOL SOCTA 2013. EU serious and organised threat assesment* [Valoración de la delincuencia grave y organizada en la UE. EUROPOL SOCTA 2013]. The Hague (The Netherlands): Drukkerij van Deventer's-Gravenzande, the Netherlands. doi: 10.2813/11532

_____. (2017). *European union serious and organised crime threat assesment (SOCTA 2017). Crime in the age of technology*. [Valoración de la delincuencia grave y organizada en la UE (SOCTA2013). El delito en la era de la teconología]. Eisenhowerlaan

73, 2517 KK The Hague (The Netherlands): Europol. doi: 10.2813/114730

_____. (2018). *Europol Analysis Projects* [Proyectos de Análisis de Europol]. Recuperado de <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects>

International Criminal Police Organization (INTERPOL). (2018, septiembre 10). *INTERPOL. Connecting people for a safer world: environmental crime* [Delincuencia Medioambiental]. Recuperado de <https://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Environmental-crime>

Presidencia del Consejo de la UE. (2010). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre la prevención y lucha contra el tráfico ilegal de residuos, especialmente contra el tráfico internacional*. (Nota n.º 5956/5/10 REV 5). Bruselas (Bélgica). Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%205956%202010%20REV%205>

_____. (2015). *Proyecto del conclusiones del consejo de la UE sobre la estrategia renovada de seguridad interior 2015-2020*. (Nota n.º 9798/15). Bruselas (Bélgica): Recuperado de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/es/pdf>

_____. (2017). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia internacional organizada y grave entre 2018 y 2021*. (Nota n.º 8654/17). Bruselas (Bélgica). Recuperado de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8654-2017-INIT/es/pdf>

Secretaría General del Consejo de la UE. (2011). *Manual de los equipos conjuntos de investigación*. (Nota n.º 15790/1/11 REV 1). Bruselas (Bélgica). Recuperado de <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/st15790-re01.es11.pdf>

_____. (2016). *Conclusiones del consejo sobre la lucha contra los delitos que atentan contra el medio ambiente - conclusiones del consejo (8 de diciembre de 2016)*. (Nota n.º 15412/16). Bruselas (Bélgica). Recuperado de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15412-2016-INIT/es/pdf>

_____. (2017a). *Implementación del Ciclo Político de la UE 2018-2021 para la delincuencia grave y organizada: Borrador MASP para la prioridad de delincuencia medioambiental*. (Nota n.º 11806/17). Bruselas (Bélgica).

_____. (2017b). *Borrador de las conclusiones del consejo sobre la revisión a medio plazo de la estrategia renovada de seguridad interna de la UE – adopción*. (Nota n.º 12646/17). Bruselas (Bélgica). Recuperado de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12646-2017-INIT/en/pdf>

Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA). (2011, abril 5). *Cuenta instrucción diligencias por supuestos delitos contra el medio ambiente, receptación, apropiación indebida y estafa -Operación Fragmento-* [Informe]. Archivos del SEPRONA, Madrid.

_____. (2015, junio 30). *Resultado de la Operación Enigma III de Interpol* [Informe]. Archivos del SEPRONA, Madrid.

_____. (2018, febrero 28). *Informe sobre la ejecución de la orden de servicio 45/2017 “Proyecto TECUM” sobre el tráfico ilegal de residuos en España* [Informe]. Archivos del SEPRONA, Madrid.

WEEE Forum. (2018, agosto 20). *What is the WEEE Forum* [Página web]. Recuperado de <http://www.weee-forum.org/what-is-the-weee-forum>

LEGISLACIÓN Y SENTENCIAS

EUROPEA

Comunicación COM (2015) 185 final, de 28 de abril de 2015, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, «La Agenda Europea de Seguridad», (2015). Recuperado de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

Decisión 2002/187/JAI, del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, (2002). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2002-80413>

Decisión 2009/371/JAI, del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol), (2009). Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0025>

Decisión 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», (2013). Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?>

Directiva 75/442/CEE, del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, (1975). Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1975-80173>

Directiva 2008/99/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, (2008). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2008-82440>

Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, (2006). Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32006R1013>

Reglamento (UE) n.º 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo, (2016). . Recuperado de <https://www.boe.es/doue/2016/135/L00053-00114.pdf>.

ESPAÑOLA

Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978, (1978). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>

Estatutos de la Red de inspección ambiental (REDIA), (2009). Recuperado de http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-industrial/estatutosredia11112010_tcm30-191191.pdf.

Instrucción 4/2007 sobre el fiscal coordinador de medio ambiente y urbanismo y

las secciones de medio ambiente de las fiscalías, (2007). Recuperado de https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/Instruccion_4_2007.pdf?idFile=266b31da-9d31-4ca2-88d1-d0aec11d7de8

Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, (1986). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-6859>

Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, (2011). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13046>

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional, (2015). Recuperado de <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/ley-seguridad-nacional>

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, (2015). Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3442

Orden Comunicada, de 21 de octubre de 1997, sobre las relaciones entre los ministerios de Medio Ambiente y del Interior, para la protección de la naturaleza y el medio ambiente, (1997).

Real Decreto 110/2015, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, (2015). Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-1762

Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, (2018). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-10755>

Resolución de 4 de abril de 2018, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2018, por el que se aprueba el Plan de acción español contra el tráfico ilegal y el furtivismo internacional de especies silvestres (2018). Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-4891

Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 33/1982, de 8 de junio. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/75>

Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 325/1994, de 12 de diciembre. Recuperado de <https://tc.vlex.es/vid/sstc-104-17-atc-an-60-15355628>

Sentencia del Tribunal Supremo n.º 521/2015, de 13 de octubre. Recuperado de <https://supremo.vlex.es/vid/586102834>

Fecha de recepción: 24/10/2018. Fecha de aceptación: 19/12/2018

LAS ESTRATEGIAS Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

JESUS GAYOSO REY

TENIENTE CORONEL. GRUPO DE ACCIÓN RÁPIDA

RESUMEN

Las estrategias, desde la época griega, han sido las fórmulas utilizadas en el ámbito militar para ganar las guerras. El terrorismo nace en su concepción moderna en la época de la Revolución Francesa. Ambos elementos confluyen en el siglo XXI ante la asimetría entre la amenaza terrorista y el concepto tradicional de defensa.

La cadena de efectos en la historia del terrorismo reciente ha sido: acción terrorista, medidas específicas, fundamentalmente de tipo policial, y finalmente estrategias nacionales de seguridad. Hoy toda lucha contra el fenómeno terrorista es fruto de las líneas de acción marcadas en estas estrategias. Los grandes atentados terroristas del siglo XXI han provocado la aprobación de estos documentos, constituyéndose en el marco de referencia para garantizar la seguridad global.

Palabras clave: estrategia, terrorismo, seguridad, enfoque integral, coordinación.

ABSTRACT

Since the Greek period, strategies have been used by the military sector as a tool to win wars. The current terrorism concept was born during the French Revolution period. Strategy and terrorism merge in the 21st century as a result of the asymmetry between the terrorism threat and the traditional defense concept.

The timeline in the history of recent terrorism fight has been: terrorist action, specific measures, mainly of law-enforcement type, and finally national security strategies. Nowadays the fight against terrorism is led by the lines of action established in these security strategies. The bloody-minded terrorist attacks committed during the 21st century have provoked the approval of security strategies as a framework to guarantee the global security.

Keywords: strategy, terrorism, security, comprehensive approach, coordination.

1. INTRODUCCIÓN

Para derrotar al terrorismo hay que diseñar una estrategia. Axioma o no, esta premisa será objeto de análisis en este artículo. Sin lugar a duda la convergencia de los dos conceptos se podría plantear desde ámbitos tan variados como el político, jurídico, sociológico, o religioso, pero es en el ámbito de la seguridad donde se pretende profundizar y comprobar esa correlación entre estrategia y derrota del terrorismo. Se aborda el debate desde un enfoque eminentemente pragmático, porque el fin de toda estrategia “per se” no puede consistir solo en elaborar un documento de referencia

teórico, sino que debe convertirse en el guión que mejore la eficacia del ámbito sobre el que versa la estrategia. Por tanto las estrategias deben permitir, de forma general, integrar en una sola visión todos los elementos puestos a disposición del fin y, de forma específica, ejecutar esa visión sobre el terreno.

El terrorismo se puede conceptualizar de una forma básica¹ como el uso por parte de una organización de la violencia para crear terror, con el objeto de conseguir el poder o influir en un ámbito determinado (el político, religioso, étnico, etc.). Fue utilizado por primera vez en la Revolución Francesa por los Jacobinos, en el periodo conocido como del Terror², entre 1793 y 1794, empleándose como elemento de control social. El terrorismo, desde su concepción, ha sido instrumentalizado indistintamente por macro-organizaciones, como los Estados³, o micro-organizaciones, como los denominados grupos terroristas. Cronológicamente los historiadores han identificado a la banda Narodnaia Volia⁴ (La voluntad del Pueblo), creada en 1879 para derrocar al zarismo, como la primera organización terrorista moderna. Su objetivo era llevar a cabo acciones subversivas para acabar con el poder del Zar y consiguieron realizar el magnicidio contra Alejandro II un domingo de 1881, cuando le lanzaron una granada de mano mientras hacía su paseo habitual en carroza por San Petersburgo.

Recurriendo a la mayeutica se formulan tres preguntas cuyas respuestas aportan soluciones para vencer al terrorismo y además ayudan a entender la necesidad de una estrategia en este ámbito:

1. ¿Quién utiliza el terror?
2. ¿Cómo utilizan el terror?
3. ¿Qué pretende el terror?

Desde un punto de vista policial las dos primeras cuestiones pueden ser abordadas rápidamente por toda organización antiterrorista. El “cómo” se realizan estas acciones será un elemento de investigación para llegar al “quien” y de esta forma evitar la comisión de más atentados. Las treinta y dos acciones llevadas a cabo por el terrorismo yihadista en Europa desde el atentado en París, el 7 de enero de 2015 contra la revista satírica francesa “Charlie Hebdo”, pueden clasificarse en base a cinco

1 Se puede abordar desde muchos ámbitos, aunque desde el punto de vista de la seguridad tiene especial relevancia el concepto jurídico definido en el Capítulo VII del Título XXII, del Código Penal (artículos 571 a 580) que fue modificado por la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de delitos de terrorismo. Como consecuencia de la globalización del terrorismo, especialmente el yihadista, el nuevo concepto adapta la normativa a las nuevas conductas ejecutadas por los grupos terroristas y a sus nuevas organizaciones.

2 Maximilien Robespierre fue el principal impulsor del uso de la guillotina para evitar el fracaso de la Revolución. Mcphee, Peter. Robespierre, vida de un revolucionario. Ediciones Península Ibérica. Barcelona (2012)

3 El gobierno jacobino de la revolución francesa fue el primer ejemplo de la época moderna pero en la actualidad, en el ámbito de los conflictos abordados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se puede encontrar numerosas situaciones asimilables como: el uso de la violencia por parte del Gobierno Nicaragua (ver reunión Consejo de Seguridad de 5 de septiembre) contra la Oposición; o el Gobierno de Birmania contra la minoría suní Rohinya (ver oposición de China en el Consejo de Seguridad a esta resolución y condena aprobada por este órgano de 17 de noviembre del 2017). www.un.org/council/security/rohingya.

4 Gonzalez Calleja, Eduardo. El Laboratorio del Miedo. Ed. Critica. Barcelona. (2012)

“modus operandi”⁵, lo que permite a las unidades antiterroristas desarrollar técnicas y procedimientos específicos para evitar nuevas acciones. Sin embargo, la tercera pregunta no puede ser abordada desde el ámbito policial, le corresponde al nivel político obtener respuestas sobre lo que se pretende con ese terror. Para ello tendrán que bucear en las raíces y causas del problema, realizar un análisis profundo de los objetivos terroristas y todo ello con la finalidad de definir las actuaciones que contrarresten las causas. Estas medidas serán descritas y organizadas en el documento al que se denominará “estrategia”, que además permitirá evaluar la eficacia y corregir el rumbo si fuese necesario.

El concepto de estrategia es uno de los más utilizados hoy en día en todos los ámbitos: el político, económico, social, deportivo, etc., ya que en todos se diseñan estrategias para intentar alcanzar los objetivos. Este término, que viene de dos palabras griegas (stratos -ejército- y agios -conducción-) y que se aplicaba en el mundo militar, comenzó a extender su uso a otros ámbitos en el siglo XIX, pero será en el conocido libro de Von Neumann y Morgenstern (1944) “la teoría de los juegos”⁶ y su explicación sobre las relaciones cooperativas y no cooperativas el que globalizará y popularizará las estrategias, definiéndolas como una táctica racional cuantificable aplicable a un proceso de resultados.

Las estrategias nacen en el ámbito militar para resolver los conflictos y el terrorismo, aunque en un plano asimétrico, es uno de los mayores conflictos del siglo XXI, lo que hace necesario la elaboración de una estrategia para vencerlo. No se puede obviar que la mutación de este fenómeno delictivo, tanto en causas como en objetivos, hará harto complicado la formulación de una estrategia universal, debiendo adaptarse la estrategia a cada fenómeno, lugar y momento, como se verá en capítulos posteriores.

2. LOS COMIENZOS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: UNA GRAN CASUÍSTICA DE INICIATIVAS SINGULARES

No existe una clasificación histórica oficial sobre las diferentes etapas en la evolución del terrorismo. En el ambicioso libro “El laboratorio del Miedo”, de Eduardo Gonzalez Calleja, se relata cronológicamente una vasta historia del terrorismo donde, en base a las situaciones económicas, sociales y políticas, clasifica en cinco etapas la historia de este fenómeno. En el otro lado se sitúan muchos otros autores que evitan realizar una clasificación histórica, porque consideran que los fenómenos terroristas están relacionados con conflictos específicos y puntuales y, por tanto, no están sujetos a procesos globales que doten a los terrorismos de características comunes.

Los cinco periodos en la clasificación de Gonzalez Calleja son:

1. Movimientos terroristas como consecuencia de la represión obrera y los desarrollos industriales. Entre los años 1877 y 1900.
2. Movimientos terroristas como consecuencia de los nacionalismos radicales, especialmente en los Balcanes. Entre los años 1905 y 1945. Como ejemplo

5 Acciones realizadas mediante acuchillamiento, x acciones realizadas utilizando el lanzamiento de un vehículo, x acciones utilizando cinturón de explosivos, x acciones utilizando arma de fuego, x acciones utilizando artefacto explosivo.

6 “The theory of Games and Economic Behaviour” John Von Neumann & Oskar Morgenstern. Editado por la Universidad de Princeton (1944).

histórico más destacado se encuentra el atentado del 28 de junio de 1914 en Sarajevo, donde el terrorista serbio-bosnio Gavrilo Princip perteneciente a la organización terrorista “Mano Negra”, que quería conseguir que Bosnia-Herzegovina se desligase del imperio austrohúngaro y entrase a formar parte del Imperio Serbio, mató al archiduque Francisco Fernando, heredero del Imperio Austro-Húngaro⁷, y a su mujer, que iban a visitar al hospital a los heridos del atentado que habían sufrido por la mañana, siendo el detonante de la Primera Guerra Mundial, en la que murieron más de 20 millones de personas.

3. Movimientos terroristas como consecuencia de los fenómenos anticolonialistas, principalmente en África y Sudamérica, cuyo objetivo era conseguir la independencia del país. Entre los años 1945 y 1965.
4. Movimientos terroristas como consecuencia de ideologías antisistema y de izquierdas. Entre 1965 y comienzos del siglo XXI. En esta fase se erigen en protagonistas bandas terroristas europeas como: las Brigadas Rojas en Italia, la Fracción del Ejército Rojo o más conocida como banda Baader-Meinhof en Alemania, el GRAPO o ETA en España, etc.
5. Movimientos terroristas como consecuencia del fenómeno yihadista, que es la principal amenaza terrorista en la actualidad.

A lo largo de la historia los estados afectados adoptaron medidas de diferente índole para combatir las organizaciones terroristas, con resultados y conclusiones dispares. Las lecciones identificadas deberían ser objeto de estudio por todos aquellos países que sufren esta lacra, sin embargo, en muchas ocasiones no parece que sea así.

Una muestra de dos modelos de lucha contraterrorista diferenciados son los utilizados en los conflictos del IRA y ETA. Mientras que la lucha contra el IRA fue liderada por el ejército británico con la creación y uso de fuerzas militares específicas para ello⁸, con acciones tan duras como el “domingo sangriento”, donde los soldados británicos dispararon a una manifestación matando a 14 civiles⁹, en España la principal herramienta para luchar contra el terrorismo de ETA fueron las fuerzas y cuerpos de seguridad. Sin duda alguna las circunstancias de un país y otro eran diferentes, basta recordar que en España, en esos momentos de la transición, recién finalizada la dictadura, si se hubiese desplegado a las fuerzas armadas en la calle, probablemente se hubiese percibido como una continuación de un estado de excepción. Fuera lo que fuese, la realidad es que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, especialmente la Guardia Civil¹⁰, utilizaron líneas de acción y recursos propios, creando unidades y métodos de lucha antiterrorista específicos, combatiendo el terrorismo desde un ámbito exclusivamente policial y no militar como fue el caso del IRA.

7 Romero, Eladi. “1914: El Asesinato de Sarajevo”. Ed. LAERTES. Barcelona (2011)

8 www.theirishstory.com Se reculó una unidad propia dentro del Ejército Británico, “El Regimiento de Defensa del Ulster” que actuaba junto a las unidades especiales del Ejército Británico que fueron utilizadas. Destacar que las unidades de inteligencia militar fueron las que lideraron la obtención de información y el diseño de operaciones.

9 Ver informe Lord Laville sobre las causas que motivaron el “domingo sangriento” el 30 de enero de 1972

10 La Guardia Civil crea una Unidad específica, el Grupo de Acción Rápida (GAR) que nació con el único objetivo de luchar y acabar contra ETA y que se articuló en base a la estructura de Comandos estables en la Comunidad Autónoma Vasca y en la Comunidad Foral Navarra de la banda armada.

La iniciativa terrorista provocó que los Estados, entre otras medidas, crearan unidades policiales para combatir esta amenaza. Los éxitos operativos obtenidos por estas unidades demostraron que su contribución fue fundamental. Existen claros ejemplos de acciones terroristas cuyas consecuencias en el ámbito policial marcaron el devenir de la lucha contra el terrorismo:

- El atentado del grupo terrorista palestino “Septiembre Negro” en las Olimpiadas de Munich 1972 donde murieron 12 personas, 11 de ellas atletas israelíes, provocó que ante la falta de unidades policiales técnicamente preparadas para enfrentarse a este tipo de acciones terroristas se creasen en los cuerpos policiales las unidades de intervención. Ese fue, sin lugar a duda, el origen de las unidades de élite como el GSG-9 de la policía federal alemana, el GIGN de la Gendarmería Francesa o la UEI de la Guardia Civil española.
- El atentado que sin duda ha marcado el desarrollo de nuevas iniciativas de seguridad en el modelo policial en el siglo XXI ha sido el 11 de septiembre (11S) de 2001 en Nueva York, donde se llevó a cabo la mayor acción terrorista de la historia con la colisión de dos aviones secuestrados contra las torres gemelas, ocasionando más de 3.000 muertos. Entre las consecuencias policiales que provocó destacan:
 - Se crearon e impulsaron unidades de seguridad aérea¹¹, los Air Marshall (policía del aire), en numerosos países.
 - Se crearon unidades especiales de control y vigilancia del transporte público, como la TSA (Administración de Seguridad del Transporte) en Estados Unidos.
 - Se han diseñado nuevos sistemas de intercambio de inteligencia en el ámbito del transporte como: detección de pasajeros sensibles, el PNR (Registro de Nombres de Pasajeros) y la API (Información Avanzada de Pasajeros).
 - Se crearon nuevos Departamentos de Seguridad y Protección antiterroristas como: el Departamento de Seguridad Interior en USA (Homeland Security); o de inteligencia como: el Centro Nacional Contraterrorista NCTC (National Counterterrorism Centre) en Estados Unidos o el NCSO (La Oficina de Seguridad Contraterrorista) en el Reino Unido.

Queda demostrado como ante las acciones terroristas el Estado ha reaccionado con diferentes iniciativas (solo se han expuesto algunas de las que se han adoptado) bien debido a situaciones propias, bien como consecuencia de las lecciones aprendidas en otros países del entorno. También se ha comprobado como en el siglo XXI los atentados terroristas y sus “modus operandi” han provocado la creación de nuevas unidades, la mejora del intercambio de inteligencia, la creación de nuevos sistemas de control y órganos de coordinación etc. Todas estas medidas específicas, fruto de la aplicación del principio “acción-reacción”, han servido para generar una visión global de la amenaza terrorista que, en las dos últimas décadas, se ha estructurado y

11 En Australia se crea el “Air security officer” en 2001. En Canada “the air carrier protection program” en 2002. En India en 2003 se llega a un acuerdo para que los “Air Marshall” de USA vuelen en todos los vuelos a este país. En Reino Unido en 2003 se inicia un programa de seguridad específico para los “Air Marshall”, etc.

organizado en un formato denominado Estrategias de Seguridad, de las que derivan, en un procedimiento en cascada, las Estrategias Antiterroristas.

3. EL ENFOQUE INTEGRAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: LAS ESTRATEGIAS

Estrategia, según su origen etimológico, era un término utilizado en el ámbito militar. Las estrategias giraban en torno a la guerra y se utilizaban para definir las líneas de acción de un ejército para vencer a su oponente.

Con el atentado del 11S todos los países y organizaciones empiezan a desarrollar estrategias de seguridad que se convierten en el marco de referencia a partir del cual algunos desarrollarán otras estrategias sectoriales específicas. Existen dos ejemplos claros de esta situación¹²:

- Estados Unidos: Tras la aprobación por George Bush de la Estrategia de Seguridad Nacional en septiembre de 2002, al año siguiente, y alineada con esta, se publica la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo.
- La Unión Europea: Tras la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad en 2003 (“Una Europa Segura en un Mundo Mejor¹³”), liderada en su elaboración por el Alto Representante de política exterior y seguridad común de la UE, el político español Javier Solana, se publica dos años más tarde, en 2005, la Estrategia Europea de Seguridad contra el Terrorismo¹⁴.

Estas estrategias implican una evolución en los planteamientos de seguridad en la lucha contra el terrorismo, pasando de las medidas específicas del siglo XX a un enfoque integral para combatir esta amenaza en el siglo XXI. En este proceso evolutivo las estrategias dieron sus primeros pasos en el ámbito internacional y a España le costó despertar, pero a día de hoy ya ha publicado tres Estrategias de Seguridad, destacando por su diseño la última aprobada en el 2017.

3.1. AMBITO INTERNACIONAL

3.1.1. LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN FRANCIA

Francia se ha caracterizado por ser un país con una visión centralista y, como consecuencia de esa estructura de gobierno, se diseña en 1978 una iniciativa

12 España no tiene una estrategia de seguridad contra el terrorismo específica pero en el ámbito político existe lo que se denomina “Pacto Antiterrorista” para dar estabilidad a las políticas de seguridad contra este fenómeno criminal y donde hasta la fecha se han firmado cuatro, entre gobierno y oposición (1987, 1988, 2000 y 2015). Por otro lado, a nivel estratégico la Secretaría de Estado de Seguridad impulsó en el año 2005 el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, que es el marco que coordina las actuaciones operativas de las FCSE.

13 En su capítulo 1 sobre retos mundiales y amenazas, recoge como la segunda el terrorismo y el crimen organizado. www.consilium.europa.eu/european-security-strategy-secure-europe-better

14 En esta sucesión de estrategias en cascada, en 2008 el Consejo adoptó una Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, que se revisó en junio de 2014 a la luz de nuevas amenazas, como el terrorista denominado lobo solitario (lone wolf), los combatientes extranjeros (foreign fighters) y el uso de los medios sociales por parte de los terroristas.

revolucionaria para la época: el Plan VIGIPIRATE¹⁵ que, a modo de estrategia, establecía más de 300 medidas de vigilancia, prevención y protección para luchar contra la amenaza terrorista en todo el país. Este plan englobaba otros planes específicos: atentado nuclear-radiológico-bacteriológico (PIRATE-NRBC), atentado en espacio aéreo (PIRATAIR-INTRUSAIR), atentado en el ámbito marítimo (PIRATE-MER), atentado en el metro o en transporte público (METROPIRATE) o atentado cibernético (PIRANET plan). Posteriormente, en base al análisis de la amenaza, se han ido implementando nuevos planes y medidas que siguen siendo dependientes del plan permanente original VIGIPIRATE. Este Plan está asentado sobre los tres principios descritos: vigilancia, prevención y protección y, en la actualidad, se centra en 13 áreas de actuación, que engloban esas 300 medidas, y está en permanente readaptación en base a las nuevas amenazas. Este Plan no formaba parte de los libros blancos de la Defensa (estrategias) de 1972 y 1974, pero en el año 2008 se cambia el concepto de libro blanco de la defensa por el de libro blanco de seguridad y defensa. Las nuevas corrientes doctrinales consideran que la seguridad es un concepto más amplio, ya que abarca todos los riesgos y amenazas frente a la defensa, que se focaliza solo en la amenaza militar. Este libro blanco de la seguridad y defensa ha sido revisado en 2013, continuando alineado con lo establecido en el de 2008. La última versión del Libro Blanco data del año 2017.

3.1.2. LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN REINO UNIDO

En Reino Unido tanto el atentado del 11 del 2001 en Nueva York como el del 7 de julio (7J) de 2005 en Londres marcarán la generación de sus documentos estratégicos. Inicialmente las competencias antiterroristas estaban centradas en el Ejército, tal como se recoge de forma explícita en el capítulo que se añade en 2002 al revisar la Estrategia de Defensa. Tras el atentado del 7J se formaron grupos de trabajo con la comunidad musulmana que culminaron en un documento para combatir el extremismo político. Este documento se denominó “Prevención conjunta del Extremismo” con 64 recomendaciones para mejorar la relación entre la Comunidad musulmana y la policía. En 2006 se lleva a cabo la primera estrategia contraterrorista, que se basó en cuatro principios: prevenir, perseguir, proteger y planificar. Una de las principales medidas ejecutivas fue la creación de una Oficina para la Seguridad y Contraterrorismo (NCSO), sobre la que recae el esfuerzo nacional para luchar contra el terrorismo. También se estableció un sistema de niveles a partir de este documento. Esto culmina con la primera estrategia de seguridad en 2008, donde participan todos los departamentos y agencias que tienen asignada alguna responsabilidad en la seguridad del país. A partir de este momento se consideró que las líneas de acción establecidas en el enfoque integral de la estrategia determinarían el camino para luchar contra las amenazas a la seguridad. Se publicaron dos nuevas estrategias en 2010 y 2015 con permanentes actualizaciones, estableciendo un horizonte temporal fijo de 5 años para la publicación de un nuevo documento.

15 “Fue un plan de alerta y prevención en caso de amenazas y actos terroristas que constaba de dos fases, la de alerta simple y la de alerta reforzada, que implicaban un uso de más recursos en base al nivel de la amenaza”. Bauer, Alain. La experiencia francesa ante el terrorismo internacional. Documento de trabajo nº 42/2007. Real Instituto Elcano. Pag.4

3.1.3. LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea, tras el 11S, llevó a cabo un Consejo Extraordinario donde se aprobó el primer Plan de Acción en la Lucha contra el Terrorismo de la UE (21 septiembre 2001). Este primer documento, que se focalizó en la cooperación y desarrollo de medidas conjuntas, fue piedra angular de la posterior Estrategia de seguridad de 2003 y de la Estrategia Antiterrorista de 2005. La estrategia antiterrorista, fruto del principio de acción-reacción, estará ligada a los atentados del 7J en Londres. Los terroristas siguen marcando los ritmos con su iniciativa.

La Unión Europea ha publicado dos Estrategias de Seguridad:

1. La Estrategia de Seguridad de 2003 que, en su capítulo I sobre el contexto de seguridad, desafíos mundiales y principales amenazas, identifica al terrorismo como la amenaza principal.

Como consecuencia de esta Estrategia de Seguridad se elabora la Estrategia Contraterrorista de 2005, que se articula en cuatro principios: prevenir, proteger, perseguir y responder. Estos cuatro principios impulsaron las siguientes iniciativas:

- Dentro del ámbito de prevenir, en 2008 se desarrolló una estrategia específica para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas.
- En el ámbito de proteger se desarrollaron iniciativas como la creación de organismos específicos para la protección de infraestructuras críticas o una directiva que regula el intercambio de datos de pasajeros (PNR).
- En el ámbito de perseguir, la UE establece medidas para mejorar la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.
- En el ámbito de responder, la UE desarrolló medidas como la “Clausula de Solidaridad”¹⁶ como respuesta ante acciones terroristas contra los estados o el “Dispositivo Integrado de Respuesta Política” a las crisis¹⁷. También se mejoró la legislación en materia de protección civil.

En esta Estrategia Antiterrorista destaca también el impulso de la cooperación internacional donde incluye medidas como:

- Los diálogos políticos de alto nivel, los acuerdos de cooperación o de asistencia específica y los proyectos de creación de capacidades conjuntas con países o regiones como: Balcanes Occidentales, Oriente Medio, África (Sahel, Magreb y Cuerno de África).
- La cooperación con Estados Unidos, que abarca aspectos de financiación

16 Artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFEU) por el cual la UE puede invocar esta cláusula para que los países actúen de forma conjunta ante un ataque terrorista o un desastre natural.

17 www.consilium.europa.eu. “The EU integrated Political crisis Response -IPCR-Arrangements”. En este documento se recoge el marco de actuación de la UE para coordinar las respuestas a nivel político contra crisis que afecten de forma global a la UE. Se establecen diferentes medidas ejecutivas como: Una mesa informa, un informe periódico de inteligencia, una plataforma web para intercambio de información y un centro de alerta 24/7. También establece tres niveles de activación en base a la situación: Monitorización, Modo de Intercambio de Información, Activación Integral.

del terrorismo, asistencia judicial mutua y coordinación entre Europol y Eurojust con las agencias análogas de EEUU.

- La cooperación con organizaciones regionales o internacionales como la OSCE, ONU, Liga de los Estados árabes, etc., al objeto de adoptar medidas conjuntas contra personas u organizaciones afines al yihadismo.
2. La Estrategia Europea de Seguridad 2016, cuyo lema es “Una visión común, una acción común: Una Europa más fuerte”, se precipita a raíz de las debilidades en la cohesión de la UE tras la crisis económica que afectó principalmente a los países de Europa del Sur. Inicialmente no existía un horizonte temporal determinado que fijase la sustitución de la Estrategia 2003, pero ante la endeblez de la Unión se decide diseñar en este documento las fortalezas para afrontar conjuntamente las amenazas, entre las que se destaca que la UE debe estar preparada para apoyarse mutuamente a través de la asistencia militar ante cualquier amenaza y que debe tener un sistema de alerta rápida ante una posible intervención inmediata.

En el capítulo III, cuando se enumeran las prioridades de la acción exterior sobre la seguridad, se recoge en segundo lugar la acción contraterrorista. Se apuesta por mejorar el intercambio de información y la cooperación entre los Estados y las Agencias policiales. También se pretende potenciar los valores europeos para contrarrestar la radicalización y el extremismo.

Las estrategias de la UE se centran más en la visión y los principios que en la acción, debido a que la ejecución sigue dependiendo de la decisión de los países que son soberanos para las cuestiones de seguridad. La Unión Europea sigue impulsando el concepto de seguridad global para hacer frente a una amenaza global y su objetivo de continuar desempeñando un rol principal en esta lucha.

3.1.4. LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN ESTADOS UNIDOS

Frente a lo expuesto en Francia, Reino Unido y la UE, en Estados Unidos existe una larga tradición de estrategias, desde la Ley Goldwater-Nichols de 1986, donde los conflictos internos en las fuerzas armadas, puestos de manifiesto en la invasión de Vietnam (1965-1973) y en la invasión de la Isla de Granada en 1983, llevaron a elaborar esta norma que tenía como objetivos: desarrollar órganos conjuntos entre los tres ejércitos para minimizar las confrontaciones; y elaborar periódicamente estrategias nacionales de seguridad. De esta forma, bajo la presidencia de Ronald Regan se elaboraron dos, con Gerge Bush (padre) otras dos y será Bill Clinton el que ostente el record con siete estrategias, aunque el enfoque de estos documentos como marco para combatir las amenazas globales era bastante teórico.

Las estrategias recientes vienen marcadas por el 11S y las acciones que a partir de ese momento Al Qaeda y el ISIS ponen sobre el tablero del mundo, particularmente contra los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos, lo que va a condicionar todas las Estrategias de ese país. Después del atentado de Nueva York la primera fue la Estrategia Nacional de Seguridad de 2002. Esta Estrategia, con nueve capítulos, muchos de los cuales son mera declaración de intenciones, desciende a ciertos detalles en el capítulo III sobre “Reforzar las alianzas para vencer al terrorismo global”

y trabajar para prevenir ataques contra nosotros y nuestros aliados”, donde recoge como objetivo destruir las organizaciones terroristas de alcance global y atacar su liderazgo; su sistema de mando y control; sus comunicaciones; y su apoyo logístico y finanzas. Para ello se pretende:

- Utilizar todos los elementos nacionales e internacionales de poder para evitar el uso de armas de destrucción masiva.
- Destruir la amenaza antes de que llegue a las fronteras, aunque haya que hacerlo sin apoyo internacional. Esto constituye una afirmación clara de adelantar la línea defensiva más allá de la frontera, aunque no sea compartido por la Comunidad Internacional.
- Prohibir cualquier apoyo de un Estado a los terroristas para utilizarlo como santuario convenciéndolo de que acepte sus responsabilidades democráticas.

En 2003 se desarrollará como apéndice de la Estrategia de Seguridad Nacional la Estrategia Nacional para Combatir el terrorismo. Esta Estrategia, utilizando los argumentos de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, se focaliza en usar elementos del poder nacional e internacional de EEUU para influir en el ataque a redes terroristas, reducir la capacidad de comunicación de estas redes y coordinar los planes con actores de la comunidad internacional. Con esto se pretende aislar a los terroristas de sus aliados potenciales y, sobre todo, evitar sus acciones antes de que intenten llevarlas a cabo.

Posteriormente, en base al continuo análisis de los riesgos y amenazas, se han publicado nuevas estrategias de seguridad en 2006, 2010, 2015 y la última en 2017 como consecuencia del cambio de rumbo en la visión sobre la seguridad de EEUU que ha marcado el actual presidente Donald Trump. Esta impregnación política de una estrategia debilita su eficacia, ya que se convierte en una declaración programática basada en el interés del partido político de turno.

En este recorrido por la evolución de las estrategias en el ámbito internacional se podría concluir que en EEUU y la UE sus contenidos son más genéricos y globales frente a las Estrategias de Francia o Reino Unido, que son más concretas y se focalizan en acciones más fácilmente ejecutables.

3.2. AMBITO NACIONAL

España fue un país tardío en el desarrollo de las estrategias como marco de referencia en la política de seguridad. Las tres estrategias aprobadas hasta la fecha y donde se establece el horizonte a seguir en el ámbito de la lucha contraterrorista son:

1. La primera estrategia de 2011, liderada por Javier Solana por su experiencia en la confección de la Estrategia Europea de Seguridad, se denominó la Estrategia Española de Seguridad (EES). En su capítulo III sobre “Amenazas, Riesgos y Respuestas”, enumera en segunda posición el terrorismo y establece como misión mantener a España -a sus ciudadanos, instituciones, empresas, organizaciones, intereses e infraestructuras- seguros y protegidos frente a cualquier atentado y sus consecuencias. Los ejes antiterroristas de la estrategia son:
 - Anticipación.

- Actuación sobre distintos factores de riesgo.
 - Proteger a los ciudadanos e intereses españoles.
 - Disponer de los recursos necesarios.
2. La segunda estrategia se aprueba en 2013 y cambia su denominación a Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Resulta cuanto menos llamativo que el periodo temporal de duración, que suele ser como mínimo de cuatro años, haya sido en este caso de solo dos años, sin que tampoco haya existido tiempo material para medir y comprobar la eficacia de la actividad derivada, coincidiendo además con un cambio de partido en el poder. Los motivos expuestos para su modificación no parecían excesivamente importantes, ya que apenas se incluyeron novedades. En todo caso se recogen dos nuevas amenazas: el espionaje y la seguridad marítima, y se crea un órgano operativo, el Departamento de Seguridad Nacional (DSN), como motor para velar por el cumplimiento de esta Estrategia. A pesar de estas novedades parece difícil justificar una renovación de la estrategia en solo dos años cuando un 80% de los contenidos y estructuras siguen siendo las mismas y tampoco existe una demanda imperiosa de cambio. Estas situaciones contribuyen a rebajar la credibilidad de documentos que deben marcar las líneas de acción en el ámbito de la seguridad, cuestión esta que debe ser de consenso y situarse al margen de las voluntades políticas.

En cuanto a la lucha contra el terrorismo la ESN, en el capítulo III sobre amenazas y riesgos, sigue situando en segundo lugar al terrorismo como amenaza y en el capítulo IV desarrolla el objetivo y las líneas de acción. El objetivo marcado era neutralizar la amenaza y reducir vulnerabilidad.

Las líneas de acción expuestas se basan en:

- **Prevención:** Esto supone actuar desde su origen, contrarrestar procesos de radicalización, llevar a cabo actuación coordinada entre los actores intervinientes y el desarrollo de una política concertada y coordinada con los países democráticos.
 - **Protección:** Tiene como objetivo: disminuir vulnerabilidades, la mejora e incremento de capacidades, la protección de objetivos sensibles, un mayor control en las fronteras y fortalecer las redes y sistemas de información.
3. La última Estrategia de Seguridad Nacional se acaba de publicar en el año 2017. Este nuevo documento es una prueba inequívoca de que las estrategias van mejorando la implementación sobre el terreno de mecanismos cada vez más eficaces en la lucha contra el terrorismo. De los seis capítulos, es el IV el que recoge las “Amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional”, donde la segunda amenaza recogida sigue siendo el terrorismo y en particular el ejercido por el DAESH, resaltando su mutabilidad y su adaptación a los cambios y estrategias seguidos contra ellos. Además incide en el desarrollo tecnológico utilizado por estas organizaciones para su financiación, reclutamiento, adiestramiento y propaganda. También deja claro, y esto es una novedad destacada, que el terrorismo autóctono de ETA ya no es una amenaza relevante. Como se puede observar en esta tercera estrategia ya se desarrollan aspectos tangibles y se concretan objetivos fácilmente entendibles para la ciudadanía.

Sin lugar a duda el éxito de este documento radica en el capítulo quinto sobre “Objetivos Generales y Líneas de Acción de la Seguridad Nacional”, donde establece quince ámbitos de actuación con medidas concretas y cuantificables, lo que la convierte en un modelo a seguir para que las estrategias dejen de ser meramente documentos literarios.

En cuanto al terrorismo clasifica las actuaciones en cuatro ámbitos (similares a lo recogido en otras estrategias de seguridad antiterroristas):

- **Prevención:** Señala que hay que actuar de forma específica contra la radicalización violenta a través del Plan Específico elaborado. También hay que atacar a los mecanismos de financiación, reforzar el testimonio de las víctimas del terrorismo para el contrarrelato y fomentar el diálogo interreligioso.
- **Protección:** Señala que hay que reforzar las capacidades nacionales de cooperación con otros países, además de incrementar el control de fronteras.
- **Persecución:** Propone mejorar las capacidades de investigación e inteligencia potenciando el uso de nuevas tecnologías. Hay que reforzar los instrumentos legales.
- **Preparación de la respuesta:** Se debe impulsar la coordinación de planes entre diferentes actores que puedan participar en la respuesta y tratar de minimizar las consecuencias ante un ataque terrorista, teniendo preparado el apoyo inmediato a las víctimas.

España, en contra de la casuística general de los países de su entorno, no desarrolló una estrategia de seguridad de forma inmediata al atentado del 11M de 2004. Sería siete años más tarde cuando se aprueba la primera, pero a pesar de ese comienzo tardío, la última ESN se puede considerar en el contexto internacional una de las mejor estructuradas y diseñadas.

4. LA OPERATIVIDAD DE LAS ESTRATEGIAS

¿Cómo se traduce en el terreno toda esta actividad teórica? Esa es la clave del éxito. Los obstáculos son algo intrínscico a la traslación del mundo de las ideas a la práctica y en este capítulo se recogen algunas reflexiones sobre los escollos más importantes para traducir las estrategias en acciones antiterroristas.

- Las estrategias y la política. Se han expuesto en capítulos anteriores algunos ejemplos de cómo las estrategias son, en determinados situaciones, consecuencia de los objetivos políticos que se pretenden y no de las necesidades de seguridad. Las estrategias deberían mantenerse al margen de los programas políticos y ser líneas sólidas defendidas por todo el espectro político. Combatir al DAESH, Al Qaeda, las FARC o a ETA implica tener claros los objetivos finales y los principios de actuación. Caminar hacia adelante y después hacia atrás, como ha ocurrido en Colombia, donde los presidentes Uribe y Santos han defendido estrategias opuestas, boicoteando el primero los Acuerdos de la Habana conseguidos por el segundo, no puede concebirse como un modelo eficaz de estrategia de seguridad. Es evidente por tanto que, si hay una intromisión política en la generación de las estrategias, será difícil que puedan arrojar

resultados operativos positivos, ya que según esta regla al cambiar el gobierno de turno cambiará la estrategia, pero los riesgos y amenazas seguirán siendo los mismos en el medio o largo plazo. La independencia en la definición de las líneas de acción en las estrategias y la perseverancia en su aplicación serán factores determinantes para mejorar la seguridad.

- Las estrategias y los recursos financieros. Los recursos humanos y materiales empleados para alcanzar estos objetivos son un factor clave. Puede ser el diseño en la pizarra excelente, puede ser nítido y claro el objetivo, puede ser que la planificación de la acción a realizar sea inmejorable que, si no existen los recursos económicos suficientes para poner en marcha los equipos humanos necesarios o los recursos materiales/tecnológicos, la estrategia se queda en un brindis al sol. Por eso el documento debe ser acorde a las posibilidades financieras de cada organización y deberá ir acompañado de un presupuesto específico para poner en marcha las medidas más importantes y novedosas. En época de crisis económica las estrategias han incluido como amenaza la falta de recursos, con lo que en las mismas se pone de manifiesto la dificultad para ejecutarla.
- Las estrategias y la cultura estratégica: Una estrategia por sí sola no significa nada. En Afganistán, en el año 2010, se diseñó tanto la Estrategia Nacional de Seguridad como el Plan Nacional de Seguridad y ambos documentos, de gran calidad, fueron elaborados por profesionales de un alto nivel pertenecientes a la misión ISAF (Fuerza Internacional de Ayuda a la Seguridad en Afganistán). Los documentos, aunque estaban a la altura de estrategias y planes de países occidentales, eran inejecutables porque la organización del sistema de seguridad afgano no estaba acostumbrada ni preparada para funcionar de acuerdo a este sistema de enfoque integral de los problemas. Bastante tenían en ese momento con poder reclutar a policías y formarlos como para empezar a ejecutar estrategias. Prueba de esa necesidad de cultura estratégica es cómo los Estados Europeos, que empezaron a partir de 2001 a desarrollar estos documentos, han mejorado notablemente la eficacia de la ejecución gracias al aprendizaje continuo sobre su implementación, derivado de los sistemas de indicadores que las evalúan. El proceso de establecer indicadores para cuantificar la eficacia de las líneas de acción y de esta forma mejorar la ejecución ha sido fundamental. Al mismo tiempo el proceso de estrategias en cascada para conseguir una alineación con los objetivos de las organizaciones dependientes del nivel superior ha sido determinante en el desarrollo de estos documentos de referencia.

Sin una cultura estratégica tanto la creación y alimentación de los indicadores como el proceso de estrategias en cascada sería hartamente complicado.

- Las estrategias y su sistema de diseño. Aunque este punto tiene ciertas intersecciones con la cultura estratégica y con la influencia de la política, en la confección de toda estrategia es imprescindible un análisis correcto de los riesgos y amenazas. Esta fase de diagnóstico implica tener clara la identificación del problema para poder determinar correctamente la situación final deseada, así como las líneas de acción que nos conducen a ella. Todo este proceso debe ser realizado por especialistas, en base a procedimientos eficientes y contrastados, y no puede estar condicionado a situaciones coyunturales o decisiones discrecionales.

El diseño de una estrategia deberá ser realizado a través de órganos específicos dentro un sistema diseñado para ello. En España este Sistema de Seguridad Nacional se articuló en el capítulo V de la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013, liderado por el Consejo de Seguridad Nacional, cuyo funcionamiento permanente es responsabilidad del Departamento de Seguridad Nacional (DSN)¹⁸.

5. CONCLUSIONES

Utilizando la mayeutica socrática se podrían realizar infinidad de preguntas para verificar cómo la estrategia influye en la lucha contra el terrorismo. Ambos conceptos se funden de forma intensa en el siglo XXI, a pesar de sus diferentes orígenes históricos separados por más de 2.000 años, pues la estrategia, como ya se ha visto, procede del ámbito militar y es anterior a Cristo y el terrorismo acuña su concepción actual en el siglo XIX.

Las iniciativas individuales que ha adoptado cada país en la lucha contra el terrorismo han dado paso en las últimas décadas, gracias al enfoque integral que se ha hecho de esta amenaza, al diseño de estrategias que ofrecen soluciones globales. La receta ya no consiste en cambiar algún condimento en base a la degustación ensayo-error. Se ha creado una nueva forma de cocinar que ha sido adoptada por todos los países. La respuesta a la acción terrorista ya no son medidas específicas que van cambiando en función de la iniciativa del grupo terrorista, sino que se han creado unas herramientas multiusos llamadas estrategias que pueden hacer frente a cualquier mutación de la amenaza terrorista.

Ha surgido una respuesta en forma de estrategia a las acciones de los grupos terroristas que han golpeado la sociedad occidental en los últimos años, estableciendo un principio de acción-reacción o, lo que es lo mismo, los grandes atentados terroristas del siglo XXI se han tratado de contrarrestar con la elaboración de una estrategia de seguridad. Así han actuado las potencias y organizaciones más importantes: Francia, con su Plan VIGIPRATE, actualizado tras los atentados yihadistas de los tres últimos años; el Reino Unido con sus Estrategias de Seguridad, elaboradas tras el atentado del 7J del 2005; la Unión Europea que, con su Estrategia de Seguridad de 2017, no solo da respuesta a los múltiples ataques yihadistas cometidos en los últimos años, sino que además se ha convertido en un elemento vertebrador; y Estados Unidos, cuyas Estrategias de Seguridad Nacional se focalizaron en la lucha contra el terrorismo tras el atentado del 11S de 2001.

España ha sido una excepción al principio de acción-reacción. El atentado del 11 de marzo de 2004 no supuso la aprobación de una estrategia de seguridad y hubo que esperar hasta 2011. Ha sido uno de los últimos países europeos en su implantación, a pesar de la lacra del terrorismo que ha azotado este país con más de 1.400 muertos en atentado cometidos por diversos movimientos terroristas en los últimos cincuenta años. La nueva Estrategia Nacional de Seguridad de 2017, que ha sustituido a la de 2013, es un excelente documento elaborado por el Departamento de Seguridad Nacional y que ha sido mejorado, no solo por la experiencia adquirida, sino también

18 Este Sistema adquirió su soporte legal a través de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, donde en el Título II establece el marco jurídico del Sistema de Seguridad Nacional. Posteriormente ha sido actualizado y mejorado en el capítulo VI de la nueva ESN del 2017.

por el análisis del funcionamiento de las estrategias del contexto internacional.

La traslación al terreno de todas las líneas de acción recogidas en las estrategias de seguridad no es una empresa fácil, el camino está jalonado de obstáculos, como la contaminación política de estos documentos, la falta de recursos financieros asignados a su implementación o la inexistencia de cultura estratégica. Sin embargo esta nueva forma de combatir el terrorismo, alineando la visión con la misión, ha venido para quedarse y hoy en día ya no se concibe un sistema diferente al de estrategias en cascada para luchar contra esta amenaza. La estrategia antiterrorista siempre tendrá su paraguas en la estrategia global de seguridad de cada país.

Al igual que el terrorismo tiene unos objetivos, las estrategias contra el terrorismo pueden cuantificarse en base a los resultados de sus indicadores. El tiempo dirá cuál es el desenlace de este juego de suma cero.

BIBLIOGRAFÍA

Alexander, Yonah. Combating terrorism: strategies of ten countries. Ed. University of Michigan. Michigan. 2002

Bauer, Alain. La experiencia francesa ante el terrorismo internacional. Documento de trabajo nº 42/2007. Real Instituto Elcano. Pag.4

Freedman, Lawrence. Estrategia: Una historia. Ed. La esfera de los libros. 2016.

Gonzalez Calleja, Eduardo. El Laboratorio del Miedo. Barcelona. 2013

Mannik, Erik. Terrorism: Its past, Present and Future Prospects. Ed. Tartu University Press. Tartu. 2009

Matusitz, Jonathan. Terrorism and Communication: A critical introduction. Ed. SAGE publications. Florida. 2012.

McPhee, Peter. Robespierre, vida de un revolucionario. Ediciones Península. Barcelona. 2012

Romero, Eladi. "1914: El Asesinato de Sarajevo". Ed. LAERTES. Barcelona . 2011

Von Neumann, John & Morgenstem, Oskar. The theory of Games and Economic Behaviour. Ed. Universidad de Princeton. Princeton. 1944

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

<http://www.theirishstory.com>

<http://www.consilium.europa.eu/european-security-strategy-secure-europe-better>

<http://www.consilium.europa.eu>. "The EU integrated Political crisis Response -IPCR-Arrangements".

<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorisms/eu-strategy>

<http://www.un.org/counterterrorism/ctift/en/un-global-counter-terrorism-strategy>

<http://www.gov.uk/government/publications/counter-terrorism-strategy-context-2018>

<http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/departamento-seguridad-nacional>

<http://nssarchive.us/>

<http://www.defense.gouv.fr.../revue-strategique-de-defense-et-desecurtie-nationale-2017>

Fecha de recepción: 13/11/2018. Fecha de aceptación: 19/12/2018

COMO INCREMENTAR LAS SINERGIAS ENTRE LA GUARDIA CIVIL Y LAS POLICÍAS LOCALES EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

JORGE MONTERO LLÁCER

TENIENTE CORONEL. COMANDANCIA DE SALAMANCA

RESUMEN

En este trabajo se aportan algunos datos sobre la situación actual de la Guardia Civil y las Policías Locales en España. En muchas localidades comparten demarcación y son las únicas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad existentes, por lo que tienen que colaborar, cooperar y coordinarse para el mejor cumplimiento de sus funciones.

En las pequeñas poblaciones algunos Cuerpos de Policía Local no son capaces de llevar a cabo todas las funciones que tienen encomendadas de modo permanente, lo que conlleva que deban ser suplidos por la Guardia Civil.

En este trabajo se proponen una serie de medidas para mejorar las sinergias entre la Guardia Civil y las Policías Locales. Un primer nivel con medidas operativas que se podrían enmarcar en un Plan de Integración de Esfuerzos entre dichos cuerpos policiales. Otro que podría consistir en la revisión de los Convenios existentes. Un tercero que podría conllevar reformas legales.

Palabras clave: Guardia Civil, Policía Local, coordinación, cooperación, colaboración.

ABSTRACT

This paper sheds some light on the current situation of the Guardia Civil and local police forces in Spain. They share territory in many cases and are the only existing security forces in many localities; they must thus collaborate, cooperate and coordinate to fulfill their duties in the best way possible.

In some smaller towns, local police corps are not able to carry out all their duties permanently and therefore must be supported by the Guardia Civil.

In this paper we propose a series of measures to improve the synergies between the Guardia Civil and the local police; a first level with operational measures that could be framed in a Plan of Integration of Efforts among said police bodies, a second one that could consist in the revision of the existing agreements and a third one that could lead to legal reforms.

Key words: Guardia Civil, local police, coordination, cooperation, collaboration.

1. LA GUARDIA CIVIL Y LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL

1.1. ALGUNOS DATOS ACTUALIZADOS

El modelo policial español se basa en dos Cuerpos de Seguridad dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad: la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. Ambos con implantación en todo el territorio nacional de un modo uniforme, a excepción de lo que sucede en las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco, que han asumido la competencia de la seguridad ciudadana. Además existe la Policía Foral en Navarra y el Cuerpo General de Policía Canaria, pero en esta enumeración faltan los 2007 Cuerpos de Policía Local que se encuentran fundamentalmente en los municipios que cuentan con una entidad de población suficiente a lo largo y ancho de España.

Si nos fijamos en el número de efectivos, según información facilitada por el Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, a comienzos de 2018 en España contábamos con 238.528 miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de los que algo más que 142.000 correspondían a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, unos 25.000 a las Policías de las Comunidades Autónomas y el resto a los Cuerpos de Policías Locales. Teniendo en cuenta la población española que en 2017 era de algo más de 46,5 millones de habitantes, resulta una tasa de 5,1 agentes de policía por cada mil habitantes, lo que hace que seamos uno de los países con una mayor tasa de Europa.

En este trabajo vamos a fijarnos en los dos colectivos más numerosos y con una mayor distribución por el territorio: los 77.752 miembros de la Guardia Civil y los 70.377 efectivos de las Policías Locales.

La especialidad de Seguridad Ciudadana de la Guardia Civil, a comienzos de 2018, estaba organizada en 17 Zonas, 54 Comandancias, 221 Compañías Territoriales y 1.967 Puestos, de los que 219 eran Principales, 1.681 Ordinarios y 67 Auxiliares. Con este despliegue la Guardia Civil tiene bajo su responsabilidad al 35% de la población española y el 84% del territorio nacional, así como las aguas jurisdiccionales.

Según el Censo de Policía Local 2016, último realizado por el Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, que recogió los datos a nivel nacional a comienzos de 2016, el número de efectivos de Policías Locales era ligeramente inferior: 68.442, los cuales estaban presentes en 2.007 de los 8.119 municipios existentes en nuestro país, pero al ser en gran medida de las localidades con mayor población, aglutinan al 91,71% de los habitantes de España y el 43,11% del territorio nacional. Todos los municipios de más de 10.000 habitantes disponen de Policía Local, pero si nos fijamos en los que tienen entre mil y cinco mil habitantes el porcentaje es del 12,7%, y en los menores de mil tan solo es del 4,2%.

Por lo que respecta a la tasa de Policías Locales por Comunidades Autónomas, podemos comprobar que las que disponen de un mayor número de efectivos respecto a la población total son Islas Baleares y la Comunidad Valenciana con 2,15 y 1,94 policías locales por cada mil habitantes, respectivamente. Y en el otro extremo Galicia y Asturias tienen unas tasas de 1,08 y 1,17. Continuando con este mismo dato, la media nacional es de 1,47.

La media de efectivos de las Policías Locales por municipio es de 34,49, aunque cinco de ellos superan los mil efectivos: Madrid 6.097; Barcelona 2.745; Valencia 1.635; Sevilla 1.131; y Zaragoza 1.126. Las localidades que, sin ser capital de provincia, tienen más efectivos de Policía Local son: Hospitalet de Llobregat con 377 efectivos; Vigo con 375 y Marbella 364 (Gabinete de Coordinación y Estudios: 2016).

1.2. LA LEALTAD INSTITUCIONAL: COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

En los dos primeros artículos de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se concretaron las competencias de las distintas administraciones en materia de seguridad pública y cuáles eran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Las funciones de la Guardia Civil, que son las genéricas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en orden a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, en síntesis, son las siguientes: velar por el cumplimiento de las leyes, ejecutando las órdenes que se reciban de las autoridades; auxiliar y proteger a las personas y los bienes; vigilar y proteger edificios e instalaciones; protección y seguridad de altas personalidades; mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana; prevenir la comisión de actos delictivos; investigar los delitos y detener a los presuntos culpables, poniéndolos a disposición judicial; captar, recibir y analizar datos de interés para el orden y la seguridad pública; y colaborar con Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Estas funciones comunes serán ejercidas por parte del Cuerpo Nacional de Policía en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos, que el Gobierno determine, y la Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y en su mar territorial.

Por otra parte las funciones específicas de la Guardia Civil están relacionadas con: la legislación vigente sobre armas y explosivos; el resguardo fiscal del Estado y el contrabando; la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas; la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones; la conservación de la naturaleza y medio ambiente; y la conducción interurbana de presos y detenidos.

Los cuatro artículos del Título quinto de la LO 2/86 se refieren específicamente a las Policías Locales, siendo el 53 el que establece sus funciones que fundamentalmente son: proteger a las autoridades locales y a sus inmuebles; el tráfico en casco urbano; policía administrativa respecto a disposiciones municipales; auxilio en casos de accidentes, catástrofes o situaciones similares; vigilar los espacios públicos y colaborar en la protección de manifestaciones o concentraciones de personas; resolución de conflictos privados; y las de Policía Judicial en determinados casos.

Teniendo en cuenta la relación existente entre las funciones de la Guardia Civil y las Policías Locales, es necesario conocer cómo se articula la interrelación entre ambos colectivos, que fundamentales son los mismos que permiten articular la interrelación entre las distintas administraciones públicas.

Según la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, las Administraciones Públicas deben respetar en su actuación y en sus relaciones, entre

otros los principios de: buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, así como los de cooperación, colaboración y coordinación.

El referido principio de lealtad institucional, a pesar de no estar recogido en la Constitución Española, es considerado por el Tribunal Constitucional no solo como un deber político, sino también jurídico. Bajo diversas perspectivas, el mismo podría denominarse como: deber de lealtad constitucional; principio general de cooperación; auxilio recíproco o buena fe; recíproco apoyo y mutua lealtad; o en fin deber general de colaboración (Cámara, 2007:76).

Dentro de este deber general de colaboración, o mejor para tratar de evitar confusiones terminológicas de lealtad institucional, encontramos tres modalidades, como son la cooperación, la coordinación y la colaboración, en este último caso en un sentido más estricto, que el deber general de colaboración, que se encuentran definidos en el Art. 140 la Ley 40/2015.

Así entiende la colaboración “como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes”; la cooperación se da “cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común”; y la coordinación cuando “una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”.

1.3. CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

Uno de los ejemplos más importantes de interrelación formal entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de las Policías Locales, se puso en marcha tras la promulgación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local, que incorporó la disposición adicional décima a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la que se establecía que:

Se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación.

O sea que se hace constar la voluntad de ampliar las funciones de las Policías Locales, por lo que con la experiencia de otros Convenios que se habían firmado con carácter previo se suscribió, el 20 de febrero de 2007, el Convenio Marco de Colaboración y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial.

En el mismo se establece que las Juntas Locales de Seguridad de los Ayuntamientos que suscriban el Convenio de adhesión al Convenio Marco elaborarán un Plan Local de Seguridad para diagnosticar la problemática de seguridad; se establecerán objetivos y se diseñarán programas de actuación para afrontar los problemas existentes.

Además se acuerda que se producirán intercambios de información entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Local para prevenir la delincuencia y mejorar la seguridad ciudadana, para lo que se establecerán los procedimientos necesarios.

Al amparo del Convenio Marco se aprobaron acuerdos y protocolos que lo complementan y desarrollan: los Acuerdos de Seguridad Ciudadana y los Protocolos para la participación de los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial son firmados por el Secretario de Estado de Seguridad, por parte del Ministerio del Interior y el Alcalde del respectivo municipio.

Respecto a la Colaboración de la Policía Local en las funciones de Policía Judicial, puede concretarse en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, tanto con la recepción de denuncias como en la investigación de una serie de tipos delictivos.

Por lo que se refiere a la Seguridad Vial como uno de los ejes prioritarios de la colaboración entre el Ministerio del Interior y la FEMP, con el objetivo de garantizar la seguridad vial y reducir la accidentalidad de tráfico. Se constituirá una Comisión de Coordinación Policial de Seguridad Vial, en la que participarán los responsables de la Guardia Civil y de la Policía Local, para planificar la ejecución de Planes y Programas. Además se garantizará la colaboración de la Dirección General de Tráfico con los Municipios, aportando medios técnicos.

Otro ámbito en el que hay implicación de las Policías Locales es el de la Violencia de Género. El 13 de marzo de 2006, el Ministerio del Interior y la FEMP firmaron el Protocolo de Colaboración y Coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Local para la Protección de las Víctimas de Violencia de Género, a través del cual se establecieron procedimientos para optimizar los recursos humanos y materiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el municipio.

La Secretaría de Estado de Seguridad desarrolló una aplicación informática para el Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género, que tenía la finalidad de aglutinar bajo un único Sistema a todas las instituciones, integrar en una sola Base de Datos toda la información de las circunstancias que rodean a las víctimas y realizar una adecuada valoración del riesgo e implantar un subsistema de alertas informativas y alarmas, que permita reaccionar a los diferentes actores de forma rápida y eficaz.

Desde el año 2010 se empezaron a incorporar diferentes Cuerpos de Policía Local al Sistema VioGén y en cada caso se realiza una distribución de tareas entre los mismos y el Cuerpo Nacional de Policía o la Guardia Civil, en función de la demarcación.

La asignación de funciones a las Policías Locales a través de la firma de Protocolos o Convenios es una herramienta que se demostró útil en los comienzos, toda vez que no había voluntad de adecuar las funciones que podía desempeñar cada actor de la seguridad pública a través de un cambio legislativo que seguramente sería lo más conveniente para que hubiera mayor seguridad jurídica, para que el modelo fuera el mismo en todo el territorio nacional y no dependiera de si han suscrito o no determinado acuerdo que puede no ser conocido por los ciudadanos, pero parece que no se ha querido asumir el riesgo de iniciar la reforma del modelo policial sin que hubiera un previo Pacto de Estado sobre la situación final deseada en este asunto.

Los Convenios y resto de instrumentos para la colaboración, cooperación y coordinación entre las Policías Locales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

fueron herramientas adecuadas para la finalidad que perseguían que, en parte, era regularizar la situación que se estaba dando de hecho, en la que las Policías Locales estaban realizando actuaciones que excedían el marco legal competencial, sin embargo tan solo en el 20% de los municipios con Policía Local firmaron los acuerdos específicos en materias de seguridad. Respecto a los acuerdos para asumir determinadas competencias de Policía Judicial específica, apenas se llegaron a firmar 10. En la actualidad resulta que el Convenio Marco no se ha adaptado a los últimos cambios legislativos, por lo que si se considera que sigue siendo un instrumento útil debería actualizarse. En esta situación la firma de estos acuerdos ha decaído y la mayoría de los que se están firmando últimamente son los relativos a la incorporación de las Policías Locales al Sistema VioGén. En este sentido, desde enero de 2016 se han firmado 136 Convenios entre el Ministerio del Interior y otros tantos municipios para incorporarse al Sistema VioGén.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLICÍAS LOCALES EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

2.1. GRAN DIVERSIDAD DE SITUACIONES

Pero no podemos pensar que el modelo teórico que se ha expuesto se ajusta a lo que sucede en la realidad. Aunque nos encontramos con la pega de que existen más de dos mil Cuerpos de Policía Local y cada uno de ellos puede funcionar de modo diferente a los demás, trataremos de comprobar si la situación actual de las Policías Locales se ajusta, bien por defecto o bien por exceso, al cumplimiento de sus funciones.

Las Policías Locales de muchas capitales de provincia o de grandes localidades pueden disponer de varios centenares de agentes en sus plantillas. Se da por supuesto que tienen la capacidad de realizar todas las funciones que les atribuye la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pero lo que ahora nos preguntamos es si están haciendo alguna función distinta a las que tienen encomendadas, lo cual parece que está sucediendo, tal como se hizo constar hace casi 20 años en un Informe ya citado de la Subcomisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados:

Es obvio que en los últimos años se ha producido un incremento notable de los cometidos que algunas Corporaciones Locales han ejercitado en el campo de la seguridad, yendo incluso más allá de las atribuciones que hoy por hoy les están normativamente conferidas (Subcomisión de Justicia e Interior, 1999:27).

Una de las vías empleada para expandir sus funciones ha sido la promulgación en muchos municipios de las Ordenanzas municipales de Convivencia Ciudadana, a través de las cuales se ha pretendido salir al paso de comportamientos incívicos en los espacios públicos y hacer frente a las situaciones y circunstancias que pueden afectar a la convivencia y alterarla.

En sus formulaciones más comunes, apunta a conceptos tales como la alteración de la convivencia ciudadana; el mantenimiento de los espacios públicos o, en fin, el respeto a la dignidad y los derechos de los demás, y para el que, en estas condiciones, no es fácil tampoco encontrar justificación competencial sin acabar pensando en la ordenación de la seguridad pública que el artículo 149.1.29º CE atribuye en exclusiva al Estado (Casino, 2015:37).

En otras ocasiones son las propias Comunidades Autónomas las que han atribuido a las Policías Locales más funciones que las que se les confirieron en la normativa

estatal, así la reciente Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, además de coordinar a dichos Cuerpos, les atribuye casi una veintena de funciones, algunas de ellas son cometidos de Policía Judicial que también van mucho más allá de lo previsto en la citada Ley Orgánica, que recordemos que solo les atribuía el carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Pero centrándonos en el objeto de este trabajo, o sea en la situación en las pequeñas poblaciones, algunos autores se han aventurado a señalar un número mínimo de miembros que serían necesarios para una Policía Local a fin de cumplir todas sus funciones, pero tampoco existe un consenso sobre la cifra. Por una parte encontramos que el número mínimo de efectivos podría ser de 16, aunque “ello solamente para garantizar una presencia permanente, obviamente con una prestación bajo mínimo de servicio” según menciona el profesor Barcelona Llop citando un Informe del entonces Ministerio de Justicia e Interior de 1995 (Barcelona, 2006:38). Otro estudio más reciente, y quizás por ello más ajustado a las nuevas condiciones de trabajo del personal policial en el que se han tenido en cuenta el absentismo laboral, el tiempo dedicado a formación continua, las vacaciones y permisos, etc., llega a la conclusión que el número mínimo de efectivos de un cuerpo de Policía Local sería de 35 (Cordobés, 2008: 68). Llegados a este punto parece que desde un punto de vista meramente cuantitativo, podríamos llegar a la conclusión que la mayoría de los Cuerpos de Policía Local no es posible que cumplan las funciones que la normativa ha determinado.

2.2. A MODO DE EJEMPLO LA SITUACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN

Teniendo en cuenta que el Censo de la Policía Local 2016, citado anteriormente, no tiene el suficiente grado de desagregación que se requiere para este estudio y que no se ha encontrado otra fuente que aglutine información del conjunto de las Policías Locales del país, vamos a tomar a modo de ejemplo la situación en la Comunidad Autónoma con más provincias de España, que representa casi el 20% de la superficie de España y en la que se encuentran más del 27% de los municipios del país. Además se trata de una Comunidad Autónoma que se caracteriza por tener un gran número de localidades con poca población y se da además la circunstancia que está disponible la información necesaria sobre los Cuerpos de Policía Local en la web de su Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Según se publica en la misma, a fecha 31 de diciembre de 2017, más de dos tercios de los Cuerpos de Policía Local que existían en la Comunidad Autónoma tenían 15 o menos efectivos. No es una tarea fácil delimitar el concepto de localidad mediana, para ello nos hemos apoyado en la página web de la Junta de Castilla y León, donde figuran los datos de los municipios con policías locales y vigilantes municipales. En uno de los apartados, se hace una distinción entre las Policías Locales en el medio urbano (municipios de más de 20.000 habitantes) y en el medio rural (municipios de menos de 20.000 habitantes). Lo cierto es que algunos municipios del alfoz de capitales de provincia, que disponen de grandes centros comerciales o polígonos industriales, no tienen la apariencia de zonas eminentemente rurales, pero nos sirve ese límite de unos 20.000 habitantes aproximadamente para centrar nuestro estudio en poblaciones con un número inferior al mismo.

La tasa media de efectivos de la Policía Local por habitante de los municipios en los que existe Policía Local a nivel nacional es de 1,61 (Gabinete de Coordinación y Estudios, 2016: 7), por lo que las localidades que nos sirven como referencia deberían tener unos Cuerpos de Policía Local con unas plantillas de algo más de 30 efectivos, similar a los 35 que, según algún estudio que hemos citado, sería la plantilla mínima que debería tener un Cuerpo de Policía Local para poder cumplir adecuadamente todos sus cometidos (Cordobés, 2008: 68).

Comprobando los datos de Castilla y León, resulta que con una plantilla inferior a 35 efectivos se encuentran 60 de los 73 Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma, entre los que se incluyen todos los ubicados en la demarcación competencia territorial de la Guardia Civil. Los 13 restantes, con una plantilla superior, corresponden a las nueve capitales de provincia y otras cuatro localidades donde hay Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía.

Por lo tanto vamos a tomar como referencia las Policías Locales de los municipios de aproximadamente hasta 20.000 habitantes, con una plantilla de Policía Local de hasta 35 efectivos, en localidades demarcación de la Guardia Civil.

La convivencia en un mismo territorio de los Cuerpos de Seguridad que realizan cada cual las funciones que les asigna la legislación vigente, con carácter general, no suele plantear situaciones problemáticas, sino que además de poner en práctica los procedimientos de coordinación y cooperación que se hayan establecido en las Juntas Locales de Seguridad, normalmente se llega más allá y se suele generar un espíritu de compañerismo al sentirse todos miembros de un mismo colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que sirven a los mismos ciudadanos y que entre todos deben velar porque puedan ejercitar libremente sus derechos y libertades y tengan garantizada la seguridad ciudadana.

Fijándonos concretamente en la normativa de Castilla y León, podemos comprobar que el Art 6.3, de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León establece que para crear un Cuerpo de Policía Local se requiere entre otros requisitos contar como mínimo con: un subinspector, un oficial y cinco agentes; y cubrir el servicio de forma permanente. Si bien es cierto que la Disposición Transitoria Quinta les da un plazo máximo de tres años a los Ayuntamientos para que los Cuerpos de Policía Local preexistentes se adaptaran al artículo anterior, resulta que en la mayoría de los casos no ha sido así y no tienen capacidad de cubrir el servicio permanente.

Vamos a tratar de plasmar la visión que desde la Guardia Civil de diferentes provincias de Castilla y León se tiene del cumplimiento de sus funciones por parte de las Policías Locales de los municipios que son demarcación territorial de la Guardia Civil, obtenida en base a entrevistas realizadas fundamentalmente a los mandos de las unidades de Guardia Civil.

En primer lugar, habría que decir que sería conveniente diferenciar entre las Policías Locales que habitualmente logran tener un servicio permanente, o sea con una plantilla cercana a la veintena de efectivos, y aquellos otros Cuerpos de Policía Local con una plantilla menor.

Resulta que en los primeros, que podríamos calificar como de tamaño mediano, se dan varias circunstancias que los hacen diferentes: un cierto grado de especialización

de sus agentes, el cubrir el servicio de modo permanente o el disponer de más presupuesto y por lo tanto medios.

El trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad requiere el conocimiento de una extensa normativa, de un mayor número de protocolos y procedimientos, el manejo de un buen número de instrumentos de todo tipo que requieren una formación específica, por lo que es prácticamente imposible que algún agente sea capaz de cumplir todas las funciones que tienen asignadas el cuerpo policial al que pertenece. Y el caso de las Policías Locales no es diferente, ya que cumplir todas las funciones que tienen atribuidas legalmente o a través de Acuerdos, Convenios y Protocolos, no suele ser factible para una única persona, por lo que se requiere una cierta especialización. Así los Cuerpos de Policía Local que por el número de agentes es capaz que llevar a cabo esta división del trabajo, lo desempeñan habitualmente con una calidad más que aceptable. Sin embargo, en aquellos municipios que cuentan con un número muy reducido de agentes y que por lo tanto no pueden especializarse, por ejemplo no suelen tener la preparación necesaria para “instruir los atestados por accidentes de circulación dentro del caso urbano” o “participar en las funciones de Policía Judicial”.

Un segundo aspecto diferenciador entre los Cuerpos de Policía Local de las localidades medianas y pequeñas es la cobertura permanente del servicio que solo es posible para las primeras. No se trata solo que cumplan o no con sus funciones de modo ininterrumpido, ya que la ley no se las atribuye solo durante determinados periodos de tiempo, sino que esta situación en ocasiones lleva a no tratar de ser lo más eficientes de que sean capaces en el nombramiento de su servicio para lograr cubrir el mayor tiempo posible, al tener interiorizado que cuando no tienen capacidad de llegar a algo, ya se encargará la Guardia Civil, que lo realizará con carácter subsidiario. Así por ejemplo la función de instrucción de atestados por accidentes de circulación, dentro del casco urbano, es una de las funciones que con más frecuencia queda desatendida por las Policías Locales con escasez de personal.

El tercer punto a señalar es que las Policías Locales de los municipios con menos población, y de ordinario con menos presupuesto, habitualmente no cuentan con todos los medios necesarios para poder cumplir adecuadamente sus funciones. Por ejemplo, los medios para medir la velocidad de los vehículos en casco urbano o para comprobar si un conductor está bajo la influencia de drogas suelen ser costosos y habitualmente no serían amortizados en una pequeña localidad. En ocasiones se puede conseguir algunos de estos medios a través de diversos tipos de acuerdos con la Dirección General de Tráfico, o bien en un determinado momento requiriendo la presencia de una patrulla de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

2.3. LAS POLICÍAS LOCALES DE MEDIANO Y PEQUEÑO TAMAÑO

Como decíamos la muestra que hemos tomado supone casi un quinto de las provincias de España, tratándose de una Comunidad que está sufriendo el fenómeno de la despoblación, en la que predominan los municipios con poca población.

Según el Censo de Policía Local 2016, Castilla y León tiene una tasa de 1,43 efectivos de la Policía Local por cada mil habitantes, solo cuatro centésimas inferior a la media nacional, por lo que sus plantillas de Policía Local deben ser similares a las de

municipios de similar tamaño, del resto de Comunidades Autónomas y nos podrían servir como referencia.

No obstante, en todo aquello que guarda relación específicamente con la relación entre los Cuerpos de Policía Local y la Guardia Civil, tendríamos que dejar al margen a las Policías Locales del País Vasco y Cataluña, donde las funciones generales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, por lo que la relación entre las Policías Locales y la Guardia Civil tienen determinadas peculiaridades.

Así las cosas, y generalizando las conclusiones obtenidas en Castilla y León al resto de Comunidades Autónomas, podríamos concluir que las Policías Locales de tamaño mediano tienen la capacidad de cumplir todas sus funciones y sin embargo las de pequeño tamaño de ordinario no son capaces. En este sentido, quizás se debería ser un poco más estricto en autorizar la creación de Policías Locales que no sean capaces de asumir el cumplimiento de sus funciones, aunque quizás esto limitaría la existencia de Cuerpos de Policía Local en municipios menores de entre 10.000 y 15.000 habitantes.

Respecto a otras de sus funciones, por ejemplo en lo referido a las funciones de policía administrativa, cuanto más pequeña es una localidad menos frecuente es que se impongan sanciones a sus vecinos por parte de cualquier cuerpo policial, ya que hay un conocimiento entre el agente de la autoridad y el supuesto infractor que hace que en ocasiones solo se aperciba del incumplimiento de la normativa, antes que formular directamente una denuncia.

En algunas ocasiones las Policías Locales se empeñan poco en aquellas funciones, que se les atribuyen, que no son de su competencia exclusiva, para dedicarse con mayor interés a las que son de su responsabilidad. En este sentido nos podríamos fijar especialmente en lo referido a las actuaciones que tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, que podría traducirse en actuaciones relacionadas con la prevención de la delincuencia. No obstante, no hay que olvidar que la LO 2/86 encuadra esta función en el marco de colaboración establecido en las Juntas Locales de Seguridad y podría darse el caso que no se hayan establecido dicho marco de colaboración. Aunque no hay que olvidar por una parte que la mera presencia de un agente de la Policía Local, sea cual sea la función que esté realizando, previene de la delincuencia en su entorno más inmediato. Y por otra parte, que dentro del casco urbano el tiempo de reacción de la Policía Local es menor que el de la Guardia Civil, ya que la demarcación que le corresponde a cada Puesto de la Guardia Civil suele comprender varios municipios y, cuando sucede un delito, suele llegar antes la Policía Local, siempre que estén de servicio.

Por último, desde el punto de vista de la Guardia Civil, se ve como fundamental para que se produzca una buena colaboración, cooperación y coordinación con las Policías Locales, las buenas relaciones entre los agentes de uno y otro cuerpo, de modo muy especial entre los mandos, que son en última instancia los interlocutores más cualificados y además quienes ordenarán que se lleve a cabo, o no, un determinado servicio, más allá del cumplimiento estricto de la normativa.

Las posibles disfunciones que se pudieran estar dando, cuando los Cuerpos de Policía Local se excedan o no lleguen a asumir sus funciones, podrían tratarse en

las Juntas Locales de Seguridad, que de acuerdo con el Real Decreto que las regula deberían reunirse en reunión ordinaria al menos una vez al semestre. Sin embargo, la realidad es que en algunos municipios no se han constituido y en otros muchos de ellos no se respeta la frecuencia en las reuniones. O sea, que si bien es uno de los instrumentos más destacados para mejorar la relación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a nivel local en nuestro modelo policial, no se vienen convocando con la frecuencia prevista o no asumen todas las funciones que les corresponden.

3. CÓMO AUMENTAR LAS SINERGIAS ENTRE LA GUARDIA CIVIL Y LAS POLICÍAS LOCALES

3.1. INICIATIVA POR PARTE DE LA GUARDIA CIVIL

Ante la situación expuesta, habría que plantearse qué se puede hacer para incrementar las sinergias entre la Guardia Civil y los Cuerpos de Policías Locales existentes en su demarcación, centrándonos en aquellos que apenas pueden asumir completamente sus funciones por tener unas plantillas más ajustadas.

Para lograr el objetivo general de sumar esfuerzos, la primera dificultad que encontramos es que la Guardia Civil no dispone de un único interlocutor, ya que cada uno de los dos mil Cuerpos de Policía Local depende de sus respectivas autoridades municipales, resultando que en ocasiones, por motivaciones políticas o de otra índole, pueden tener un diferente grado de interés en llegar a acuerdos con el Gobierno de la nación, que en cada momento puede estar sostenido por un partido de un determinado signo político.

Así las cosas, sigue siendo de interés continuar teniendo como interlocutora a la FEMP, que representa a la inmensa mayoría de municipios españoles. De este modo es más sencillo explorar medidas que se puedan implantar con carácter general, o bien firmar Acuerdos Marcos o Protocolos de Colaboración que posteriormente pudieran ser suscritos por los municipios interesados.

No obstante, sería más eficaz buscar fórmulas según las cuales no fuera necesario suscribir convenios o acuerdos con cada municipio para adoptar medidas de colaboración, cooperación o coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que prestan servicio en el mismo. Sino que una vez consensuados entre una representación de los municipios, pudieran ser de obligado cumplimiento para todos aquellos que cuenten con Cuerpo de Policía Local.

En esta misma línea, cuando se trate de competencias reservadas al Estado, se deberían poder impartir por parte del Ministerio del Interior, de la Secretaría de Estado de Seguridad o de quien se determine Instrucciones de obligado cumplimiento para todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, independientemente de qué Administración dependan, aunque esto choca con las transferencias de competencias hechas a favor de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, así como con la dependencia exclusiva de los Cuerpos de Policía Local de las autoridades municipales.

Aunque yendo un poco más lejos, habría incluso que plantearse una revisión del propio modelo de las Policías Locales en España, ya que no deja de ser sorprendente

que, en lugar que ampliar las funciones de las Policías Locales a través de reformas legales, nos encontramos con que se están asumiendo a través de convenios dichas funciones cuando voluntariamente lo aceptan las Corporaciones Locales, incluso en aquellos casos en los que no son capaces de cumplir las funciones que les asigna la legislación básica, como ya ha quedado expuesto, por falta de personal.

En este punto, como lo que se está planteando es un nuevo modelo policial en lo referido a las Policías Locales, lo cual conllevaría necesariamente una serie de reformas legales, vamos a manejar dos escenarios diferentes: uno más ambicioso en el que se propondrán algunas reformas legislativas y otro más viable, con una serie de medidas concretas que podría ser más sencillo que pudieran implementarse.

3.2. SIN REFORMAS LEGALES

En este apartado no vamos a aportar ideas novedosas, ya que no se trata de que falten herramientas para mejorar la colaboración, cooperación y coordinación entre la Guardia Civil y las Policías Locales, sino que muchas de las que existen han caído en el desuso o nunca se han aplicado tal como fueron diseñadas. En este sentido se podría trabajar al menos en dos grandes líneas: revitalizar la firma de Convenios, pero de modo más inmediato se podría llevar a cabo alguna iniciativa a nivel nacional para incrementar, a través de los instrumentos ya existentes, la interrelación operativa entre la Guardia Civil y las Policías Locales.

3.2.1. PLAN DE INTEGRACIÓN DE ESFUERZOS

En este sentido se podría dar un impulso a un Plan de Integración de Esfuerzos entre la Guardia Civil y las Policías Locales. Entendemos que debería ser liderado por la Guardia Civil, por la falta de un interlocutor único por parte de las Administraciones locales y que sus decisiones tengan carácter vinculante. Así se podrían diseñar las acciones a llevar a cabo con el apoyo de la FEMP, pero la puesta en marcha recaería en el impulso que le den los diferentes escalones de mando de la Guardia Civil, para lograr la necesaria implicación de las Policías Locales, apoyándose en cada caso en la motivación más adecuada.

Ya se han hecho en el pasado acciones de este estilo para sumar esfuerzos con otros colectivos, como por ejemplo con Seguridad Privada, el cual dio sus frutos. No obstante, este tipo de iniciativas suelen tener una vigencia de corto o medio plazo, ya que con el tiempo se perciben como algo rutinario. Pero si se impulsa durante un periodo de dos o tres años, todo lo que se logre en la línea de incrementar la colaboración, cooperación y coordinación entre la Guardia Civil y las Policías Locales serán pasos tendentes a lograr unos mayores niveles de seguridad en la demarcación de la Guardia Civil.

En los municipios con poca población uno de los principales activos de los Cuerpos de Policía Local es el conocimiento de la localidad y de sus habitantes. La Guardia Civil, que tradicionalmente podía presumir de que todos sus agentes formaban parte del Servicio de Información del Cuerpo, ha ido perdiendo el canal informativo que llega desde las unidades más pequeñas. Actualmente ya no son una excepción los miembros destinados en las pequeñas localidades que buscan para sus familias unas

mejores condiciones de vida en las capitales de provincia o en localidades que dispongan de unos mejores servicios en materias de sanidad, educación, ocio o incluso de trabajo para el resto de miembros de su familia, etc. Así las cosas, el conocimiento que tienen sobre las poblaciones de su demarcación y sobre sus habitantes es sensiblemente menor al que se tenía en el pasado. Otra cuestión son los miles de municipios que no disponen de Policía Local, en los que la Guardia Civil deberá buscar a personas conocedoras de los mismos que colaboren aportando la información que se requiera, pero donde haya Policía Local no se puede desaprovechar el potencial informativo de sus miembros.

Por otra parte, se debería dar un nuevo impulso a las Juntas Locales de Seguridad a nivel global. Se trata de una tarea de la que habría que responsabilizar a los jefes de Unidad, contando con el amparo de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma o de la Subdelegación del Gobierno en la provincia, que copresiden dichos órganos. Ya en el Convenio Marco de 2007 se asignaban funciones a las referidas Juntas, tres años antes de que se aprobara el Reglamento que las regulaba. Sin embargo es poco frecuente que en los municipios pequeños se reúna con la periodicidad semestral que señala el Reglamento. Quizás porque no asumen las competencias que tienen atribuidas. En este sentido se podría empezar por impulsar, de entre las quince competencias de las Juntas Locales de Seguridad, las relativas a elaborar planes conjuntos de seguridad ciudadana y vial; la de priorizar las actuaciones, las acciones conjuntas y las campañas preventivas; y la de arbitrar un intercambio fluido de información.

En ese marco se podría fomentar un mayor número de acciones operativas conjuntas entre la Guardia Civil y las Policías Locales, como Dispositivos Operativos en Vías Públicas, que son muy eficaces en los accesos a las localidades en los que la Guardia Civil desempeña las funciones específicas de Seguridad Ciudadana y la Policía Local las de Seguridad Vial; acciones para evitar el consumo de drogas, especialmente en zonas de ocio o en lugares frecuentados por menores; dispositivos ante eventos en los que se prevea la aglomeración de personas o en fiestas patronales, etc. El trabajo operativo conjunto fomenta el conocimiento mutuo, aumenta la confianza recíproca, beneficia el intercambio de información operativa y a la postre facilita la suma de esfuerzos en beneficio de las funciones que cada cuerpo policial tiene asignadas.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los miembros de las Policías Locales de las poblaciones de mediano y pequeño tamaño tienen menos oportunidades de actualizar su formación, sería también interesante que desde la Guardia Civil, a través del personal de las distintas especialidades, se colaborase en la formación de los miembros de las Policías Locales de su demarcación. Este tipo de actuaciones suelen requerir un impulso central, aunque para facilitar que se lleven a cabo disminuyendo costes se pueden llevar a cabo a nivel provincial. A modo de ejemplo se puede citar que recientemente se han realizado acciones formativas sobre el yihadismo y han tenido una muy buena aceptación. Se podría explorar la posibilidad de extender dicha formación a otras materias, como intervención operativa, seguridad vial, investigación de accidentes de tráfico, etc.

Otro aspecto de interés podría ser fomentar los reconocimientos a los integrantes de las Policías Locales que destaquen en esta Integración de esfuerzos con la Guardia Civil. Se podría buscar la posibilidad de reservar algún cupo de recompensas de las

que habitualmente concede la Guardia Civil también a personal ajeno, para fomentar estos reconocimientos al colectivo de las Policías Locales, durante el periodo en que se lleve a cabo el impulso de este plan específico. En la medida de las posibilidades, podría corresponderse por parte de las Policías Locales.

Pero todas estas medidas que hemos citado, en el seno de un Plan de Integración de Esfuerzos entre la Guardia Civil y las Policías Locales, requerirá como requisito imprescindible la lealtad institucional recíproca que evitaría tener que firmar acuerdos, protocolos y convenios, ya que se trata de una medida que ya se puede llevar a cabo, pero que en muchos lugares no están utilizándose.

3.2.2. ACTUALIZACIÓN DE CONVENIOS

Respecto a la firma de Convenios, se podría seguir en esta línea de trabajo, por lo que sería necesario actualizar los que actualmente están siendo utilizados, siendo el más importante el Convenio Marco de 2007 entre el Ministerio del Interior y la FEMP.

Se da la circunstancia que en la última década se han llevado a cabo importantes reformas en la legislación penal, que no se han visto reflejadas en el Convenio, y las normativas autonómicas han asignado nuevas funciones a los Cuerpos de Policía Local totalmente al margen de las funciones que se le atribuían a través de los Acuerdos firmados.

Por otra parte al Convenio Marco le ha faltado el necesario seguimiento e impulso institucional, ya que en la segunda estipulación se crea la Comisión Estatal de Seguridad Local, que debería reunirse cada seis meses, y resulta que la misma apenas se ha reunido en alguna ocasión. Lo mismo sucede con las Comisiones Autonómicas de Seguridad recogidas en la estipulación quinta del Convenio Marco.

Tampoco se establecieron medidas de evaluación de los Acuerdos específicos que se han ido firmando, por lo que el incumplimiento por alguna de las partes no queda claro cómo debería reconducirse, como sucede con el intercambio de información y de datos estadísticos entre las Policías Locales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, lo que origina que en ocasiones no se computen en el Sistema Estadístico de Criminalidad de la Secretaría de Estado de Seguridad los delitos conocidos por algunas Policías Locales.

Tal como se ha expuesto anteriormente, los únicos Acuerdos que se están firmando actualmente son los relacionados con la incorporación al Sistema VioGén para el seguimiento y protección de las Víctimas de Violencia de Género, pero desde que se tiene la voluntad de asumir estas funciones por parte de las Policías Locales hasta que las mismas empiezan a ser efectivas pasan muchos meses, cuando no años.

De hecho, una vez que deciden asumir funciones a través de convenio, es necesario hacer un estudio específico de sus posibilidades por la diferente entidad de las Cuerpos de Policía Local, incluso en el caso que nos ocupa, que tiene un número reducido de efectivos, es necesario concretar en cada caso como se llevará a cabo su asunción de funciones en este ámbito.

En el Convenio Marco también se establecía que previa firma del oportuno Protocolo se pudiesen integrar los Cuerpos de Policías Locales en el Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales. No hay duda que en la última década las Tecnologías de

la Información y la Comunicación (TIC) han avanzado mucho y seguro que es posible que de modo seguro y auditado las Policías Locales puedan consultar determinados datos que son necesarios para el cumplimiento de sus funciones en las Bases de la Guardia Civil, y que se podría incorporar en dichas bases información operativa, que tan útil se ha revelado en el ámbito de la Guardia Civil, obtenida por las Policías Locales en su demarcación.

En conclusión, la vía de los Convenios se podría revitalizar, pero sería necesario hacer el esfuerzo de redactar un nuevo Convenio Marco, en su caso con los nuevos Acuerdos o Protocolos específicos, y hacer un seguimiento más cercano de los mismos, aunque existe la dificultad que si son muchos -como sería deseable- los municipios que se adhieren, podrían ser miles y no es sencillo de modo centralizado manejar esa información.

Desarrolladas estas dos medidas principales que se proponen: llevar a cabo un Plan de Integración de Esfuerzos entre la Guardia Civil y las Policías Locales y actualizar los Convenios, también se podrían poner en marcha algunas otras actuaciones más puntuales. Por ejemplo, articular algún sistema para identificar las buenas prácticas en este ámbito y darlas a conocer, por si fuera posible implementarlas en otros lugares. En este sentido la FEMP podría reconocer las Buenas Experiencias Locales en Seguridad en las que se considere que la Guardia Civil ha tenido una acción destacada y la Dirección General de la Guardia Civil hacer lo propio en los casos en los que se quiera reconocer a alguna Policía Local.

3.3. CON REFORMAS LEGALES

Las Comunidades Autónomas, que son las competentes en regular la creación y la coordinación de las Policías Locales, han ampliado las funciones de las mismas más allá de lo que preveía la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. De este modo la normativa estatal sobre un tema tan sensible como el modelo policial se ha visto superada, entre otros aspectos en lo que se refiere a las funciones de las Policías Locales. En relación con este asunto se considera que sería interesante disponer de un modelo homogéneo, con la salvedad de las Comunidades Autónomas que disponen de su propio cuerpo policial.

Para tratar de hacer converger la situación actual con el nuevo modelo que pudiera diseñarse, existe la posibilidad de revisar la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuestión arriesgada porque en el actual escenario político se desconoce hasta donde podría llegar dicha reforma y cambiar radicalmente el modelo policial que con sus necesarias correcciones se ha demostrado eficaz.

Otra posibilidad sería elaborar una Ley estatal de las Policías Locales, aunque lógicamente debería ser respetuosa con las disposiciones generales que han sido objeto de regulación por parte de las Comunidades Autónomas en sus Leyes de Coordinación de las Policías Locales, cuya constitucionalidad ha sido verificada por el Tribunal Constitucional.

En esta legislación estatal se podrían asignar funciones a los diferentes Cuerpos de Policía Local en función de su entidad, de tal modo que del conjunto de funciones las Policías Locales por ejemplo con más de 200 efectivos pudieran ejercer todas ellas;

las de 35 a 200 la mayoría de las mismas y las menores de 35 solo algunas de ellas. De tal modo que cuando asuman una función la puedan desarrollar plenamente. En este sentido se deberían arbitrar medidas a adoptar cuando un Cuerpo de Policía Local no cumpla con las funciones que ha asumido.

También se podrían arbitrar en esta norma estatal unos parámetros mínimos comunes en lo referido a formación, cualificación, especialización, deontología, medios materiales a utilizar, etc.

Así mismo, se podría recoger que en determinadas materias la Secretaría de Estado de Seguridad pudiera impartir instrucciones que fueran de obligado cumplimiento para todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo cual tendría la ventaja desde un punto de vista operativo de tener unidad de actuación o, desde un punto de vista tecnológico, de facilitar el uso de herramientas integrables que también facilitarían el trabajo conjunto.

En cierta medida en el caso de las Policías Locales en las Comunidades Autónomas en las que no se ha transferido la competencia de seguridad, esto ya sucede cuando la Secretaría de Estado de Seguridad remite alguna Instrucción a las Delegaciones del Gobierno, y a través de las Juntas Locales de Seguridad se ponen de manifiesto y se asumen por parte de las Autoridades Municipales. No obstante, este procedimiento requiere el visto de los responsables políticos de los municipios y no es fácil adoptar algún tipo de medida cuando no hay voluntad de dar cumplimiento a las Instrucciones, cosa que por otra parte no suele suceder prácticamente nunca. Aunque sería conveniente arbitrar algún sistema que por una parte fuera de obligado cumplimiento y por otra fuera más ágil.

En definitiva se trata de homogeneizar a través de una legislación estatal las funciones de las Policías Locales, estableciendo distintos niveles en función de sus plantillas y que pasaran a tener una mínima dependencia funcional o técnica de los organismos responsables de la seguridad pública en España.

4. CONCLUSIONES

El modelo policial español prevé que, en el ámbito rural o periurbano de la mayoría de las Comunidades Autónomas, tenga la responsabilidad policial la Guardia Civil y las Policías Locales en los municipios que dispongan de ella.

Por una parte, la Guardia Civil es una de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, está integrada por algo más de 75.000 efectivos, que tienen bajo su responsabilidad la seguridad ciudadana y el orden público del 35% de la población española y el 84% del territorio nacional.

Por la otra, encontramos un numeroso colectivo formado por cerca de 70.000 policías integrados en 2.000 Cuerpos de Policía Local dependientes de otros tantos Ayuntamientos. Además cada Comunidad Autónoma tiene la competencia de legislar con respecto a la coordinación y regulación de sus Policías Locales, cuando solo en dos casos tienen la competencia de la seguridad pública.

Los Cuerpos de Policía Local de los grandes núcleos de población suelen excederse en las funciones que legalmente tienen asignadas, en muchas ocasiones por

falta de medios personales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de Estado. En el otro extremo, las Policías Locales de los pequeños municipios apenas pueden asumir las funciones que legalmente tienen atribuidas y, con carácter general, deben de ser suplidos por la Guardia Civil.

El modelo policial previsto en la legislación estatal, aunque es eficaz, ha quedado superado en algunos aspectos, como la atribución de cometidos a las Policías Locales. La falta de un Pacto de Estado sobre esta cuestión lleva a que se reasignen funciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a través de convenios, protocolos y acuerdos, en lugar de hacerlo a través de las reformas legislativas.

Los instrumentos existentes para llevar a cabo la colaboración, cooperación o coordinación entre la Guardia Civil y las Policías Locales son fundamentalmente los previstos en estos Convenios y las Juntas Locales de Seguridad. Los primeros están superados y las segundas infrautilizadas, por lo que la relación se basa fundamentalmente en las relaciones personales entre los responsables de la Guardia Civil y las Policías Locales, que por otra parte suelen ser buenas.

Pero no parece conveniente que la colaboración, cooperación y coordinación entre la Guardia Civil y las Policías Locales se base solo en las buenas relaciones personales. Sería necesario actualizar los procedimientos que hayan quedado desfasados, fomentar el uso de los que estén desaprovechándose o tomar medidas complementarias.

En este sentido, se formulan una serie de propuestas que podrían implementarse. De menor a mayor nivel de ambición, que también lo es de dificultad por cuestiones legales, podrían ser: realizar un plan de integración de esfuerzos entre la Guardia Civil y las Policías Locales; actualizar los Convenios existentes para la colaboración, cooperación y coordinación entre las Policías Locales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; y revisar el modelo policial retocando la legislación. Como unas y otras medidas no se contraponen, podrían ir aplicándose sucesiva y progresivamente.

Se podría llevar a cabo un Plan de Integración de Esfuerzos entre la Guardia Civil y las Policías Locales que compartan demarcación territorial. A falta de interlocutor en el ámbito de la administraciones locales que tenga capacidad de adoptar decisiones con carácter vinculante para sus representados, creemos que debería asumir la responsabilidad de llevarlo a cabo la Guardia Civil, aprovechando que se trata de un cuerpo jerarquizado, en el que se trabaja con frecuencia con planes diseñados a nivel central y desarrollados de modo descentralizado. No sería conveniente firmar Convenios u otros instrumentos similares, sino basarse en la lealtad institucional recíproca que suele ser suficiente en la mayoría de los casos entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Podría tener como ejes principales: a) sacar más rendimiento a las Juntas Locales de Seguridad y otras herramientas existentes para la colaboración, cooperación y coordinación entre la Guardia Civil y las Policías Locales, contando para ello con el apoyo de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno; b) incrementar el trabajo operativo conjunto desarrollado entre la Guardia Civil y las Policías Locales: dispositivos operativos en vías públicas, planes de prevención de consumo de drogas en zonas de ocio o en lugares frecuentados por menores, dispositivos conjuntos en concentraciones de personas; c) aprovechar mejor el potencial informativo de las Policías Locales respecto a las localidades, y fundamentalmente respecto a las personas y facilitarles información policial de la que dispone la Guardia Civil que es de interés

para las Policías Locales; d) aprovechar el mayor grado de especialización de la Guardia Civil, que las Policías Locales que trabajan en su demarcación, para llevar a cabo acciones formativas.

Una segunda línea de trabajo, sería actualizar y revisar los Convenios entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias. Esta vía de trabajo es más lenta, ya que a pesar de llevar a cabo una negociación a nivel central el resultado no es vinculante para los Ayuntamientos, sino que requiere que posteriormente cada uno de ellos tome la decisión de firmar los correspondientes acuerdos específicos, lo que demora la puesta en marcha de cualquier medida. Lo que no hay duda es que en la última década se han producido numerosas reformas legislativas, por un lado, y avances en el ámbito de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y que puede haber llegado el momento de actualizar los Convenios que, aún vigentes, ya no se están aplicando, aunque sería necesario adoptar medidas más eficaces para hacer un seguimiento más cercano de los mismos y evaluar su grado de cumplimiento.

Por último, como medida más ambiciosa pero más difícil de llevar a cabo en la coyuntura en la que nos encontramos, se podrían revisar las funciones que la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad asigna a cada uno de los actores en el sistema de seguridad pública español, o bien elaborar una ley estatal de Policías Locales que las homogeneizara y que podría a la vez asignarles diferentes funciones en función de sus capacidades, por ejemplo distribuyéndolas en tres categorías en función de su entidad.

Todo ello, para que la Guardia Civil y las Policías Locales que comparten demarcación puedan cumplir mejor la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

Albacete Carreño, Alberto (2012): La distribución de la Seguridad Pública en España (en línea) <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/5492708.pdf>. acceso 9 de agosto de 2018.

Barcelona Llop, Javier (1991): “Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: Presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones normativas”, en Revista Vasca de Administración Pública nº 29, Castells (et al.) Bilbao.

Barcelona Llop, Javier (1996): “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”, en Revista Española de Derecho Constitucional nº 48, (en línea) <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/79564.pdf> acceso 9 de agosto de 2018

Barcelona Llop, Javier (2002): “Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: Presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones normativas”, en Revista Vasca de Administración Pública nº 64, Castells (et al.) Bilbao.

Barcelona Llop, Javier (2003): “La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto, en Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico, Barcelona Llop (et al.) Barcelona: Bosch.

Barcelona Llop, Javier (2006): Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas (en línea) http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-kOEUDe.pdf, acceso 9 de agosto de 2018

Cámara Villar, Gregorio (2007): “Colaboración, coordinación y cooperación”, en Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias”, Balaguer (et al.) Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Justicia y Administración Pública.

Casino Rubio, Miguel (2015): Seguridad Pública y Constitución, Madrid: Tecnos.

Cordobés Lucena, José Enrique (2008): El papel de la Policía Local en el actual modelo policial. Nuevas expectativas. No publicado, disponible en Biblioteca de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

Freixes San Juan, Teresa y Remotti Carbonell, Juan Carlos (1995): “La configuración constitucional de la seguridad ciudadana”, en Revista Estudios Políticos nº 87, (en línea) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27316> acceso 9 de agosto de 2018.

Gabinete de Coordinación y Estudios. Secretaría de Estado de Seguridad. Ministerio del Interior (2016): Censo de Policía Local 2016. No publicado.

Rodríguez, Ángel (2007): “Seguridad Pública”, en Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias”, Balaguer (et al.) Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Justicia y Administración Pública.

Subcomisión de Justicia e Interior (1999): Informe de la Subcomisión encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial (en línea). <http://www.senado.es/pdf/legis6/congreso/bocg/D0526.PDF>, acceso 9 de agosto de 2018.

Fecha de recepción: 21/08/2018. Fecha de aceptación: 19/12/2018

LECTURA FÁCIL Y LENGUAJE CLARO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AL DERECHO A COMPRENDER

JUAN DANIEL RAMÍREZ

CATEDRÁTICO DE PSICOLOGÍA DE LA COMUNICACIÓN. UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE,
SEVILLA

JORGE PÉREZ

PRESIDENTE. INSTITUTO LECTURA FÁCIL, SEVILLA

LUIS LANNE-LENNE

COORDINADOR PROYECTOS. INSTITUTO LECTURA FÁCIL, SEVILLA

*'We were never born to read'
(No nacimos para leer)*

Maryanne Wolf

RESUMEN

El acceso a la información y su comprensión son la expresión de un derecho fundamental en toda sociedad democrática: el derecho a comprender. La historia de la lectura nos enseña cómo esta se convirtió en un instrumento muy importante para el desarrollo de las constituciones política y de una ciudadanía que incluye, entre sus señas de identidad, haber incorporado la alfabetización como parte de su forma de vivir y desenvolverse en la esfera pública. Sin embargo, en el periodo histórico de la Modernidad, el incremento de la complejidad de los textos debido al desarrollo de las ciencias naturales, sociales y jurídicas provocó un efecto no esperado: los textos se hicieron inaccesibles a esa misma ciudadanía a la que se pretendía informar y proteger en sus derechos. Ante la complejidad de los documentos escritos, ONGs y grupos profesionales como *Clarity*, *Plain Language* o *Lectura Fácil* vienen proponiendo la necesidad de una actitud abierta que haga posible el desarrollo de estilos de comunicación oral y escrita accesible y comprensible al público al que va dirigido. Los autores defienden la necesidad de transformar los documentos complejos, en especial los legales, en documentos claros y de lectura fácil para el debido cumplimiento del derecho a comprender.

Palabras clave: lenguaje claro, lectura fácil, derecho a comprender, accesibilidad cognitiva.

ABSTRACT

The access to the information and its comprehension are expression of a fundamental right in any democratic society: the right to understand. History teaches us how reading became a fundamental tool for the development of political constitutions and a citizenship that embodied literacy, as a sign of identity and as a part of its way of living

in the public sphere. However, in the historical period of Modernity, the complexity of written texts increased as result of the development of natural, social and juridical sciences, which had a negative impact: knowledge, that could help and protect the life of citizens, was, at the same time, unattainable for the majority of the population. As a result of the difficulty of many written documents, NGOs and professional groups, etc., such as *Clarity, Plain Language* or *Lectura Fácil* have been promoting the development of more accessible forms of oral and writing communication for people. The authors of the present paper argue for the need of transforming complex documents (i.e., legal documents) into clear, plain, and easy ones so as to fulfill the right to understand.

Key words: clarity, plain language, right to understand, cognitive accessibility.

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de su simplicidad aparente, la lectura no es nada fácil de aprender. Esta forma de comunicación se remonta a cinco mil años atrás. Un periodo brevísimo si consideramos la evolución del *homo sapiens* en su conjunto. Sin embargo, se ha convertido en el vehículo comunicativo por excelencia que nos llega hasta el presente, conviviendo con otros modos de presentación de información nacidos en el curso de la era digital (imágenes, videos, emoticones, etc.). Y, sin embargo, no hay documento que no se haya realizado ni derecho formulado y, en cierto modo, creado, a través de la palabra escrita. El nexo existente entre la ciudadanía y la escritura sitúa a las instituciones y a los servidores públicos, en general, ante el reto de desarrollar un tema largo tiempo olvidado: el derecho a comprender.

El acceso a la información y al conocimiento, así como los valores a los que están ligados, las libertades de expresión y pensamiento, forman parte de los derechos que se consagran en la totalidad de las constituciones de los estados nacionales desde las revoluciones norteamericana (1775-1783) y francesa (1789-1799). Ambos derechos han sido esenciales para llevar a cabo cambios importantes de carácter social, político, económico y cultural que culminaron con la transformación del modo en que se entendía a la persona común, la cual abandonaba su condición de “súbdito” para adquirir la de “ciudadano”. Una condición esencial que incluía en otros derechos la capacidad para decidir el voto en los sistemas democráticos actuales con el fin de elegir con otros y otras a sus representantes y al gobernante mismo.

El derecho a voto representaba tal vez la máxima expresión de libertad a alcanzar en los límites del estado nacional, pero, a su vez, confería al ciudadano una responsabilidad de la que el súbdito carecía, por lo que el acceso a la información y a la libre opinión para la decisión de su voto, así como el conocimiento y respeto a las leyes, se convertían en algo crucial para el buen mantenimiento de la vida civil. De ahí que La Constitución Española, en su artículo 20.1.d, reconozca y proteja el derecho “a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”. Igualmente, acuerdos y pactos internacionales sobre derechos civiles y políticos, convenios, etc. consagran la libertad de expresión en el doble sentido: libertad de opinión y libertad para buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, las cuales, pueden ser vehiculadas por todas las vías posibles (oral, escrita y/o artística) y difundidas a través de los medios existentes en cada momento (libro, periódico, radio, televisión o internet). Utilizando un lenguaje menos técnico

desde un punto de vista jurídico, puede decirse que las constituciones modernas han consagrado el derecho a la comunicación en el doble sentido de “recepción” y “producción” de información.

El término “comunicación” es una palabra que hace furor desde mucho antes de la globalización, dado los grandes cambios tecnológicos que la han venido transformando, con la invención de medios como el telégrafo, el teléfono, la radio o la televisión, hasta la llegada de las TIC. Sin embargo, sus orígenes son muy anteriores. Por poner un principio a un posible relato histórico podemos situar el punto de partida en lo que Paul Starr llama un *momento constitutivo*, un tiempo histórico de corta duración en el que se produce una revolución con consecuencias variadas e imprevistas. La sociedad, la cultura, la economía sufren cambios radicales como resultado de haber introducido un medio, una tecnología, que hasta entonces no existía (Starr, 2005). Para el problema que nos ocupa, la comunicación escrita, ese momento constitutivo podemos situarlo en torno a 1456 con la primera impresión de la Biblia en la imprenta de tipos móviles inventada por Gutenberg, así como en la difusión de la escritura impresa a que esta dio lugar (McLuhan, 1998; Olson, 1998; Ong, 1991). A partir de esa fecha la sociedad europea asistió a una lenta y progresiva transformación de la esfera pública sobre la que el mundo de hoy se construyó, que, en parte, persiste y, en parte, se ha disuelto en el complejo ecosistema comunicativo (internet, las redes sociales, etc) de la llamada Era Digital.

En el curso de esta secuencia de acontecimientos que dieron lugar a lo que se conoce como modernidad, podría decirse que, primero, fueron los textos sagrados, y, después, la *secularización*. La impresión de la Biblia representó el gran motor de arranque de la escritura impresa y en serie, accesible al público alfabetizado de entonces, pues el “motivo dominante” para la sociedad europea durante los siglos XVI y XVII no era otro que el de alcanzar la salvación eterna. La lectura de las *Sagradas Escrituras*, sobre todo en las áreas de influencia protestante del centro y el norte de Europa, se convertía en una herramienta de construcción de la identidad occidental. El buen cristiano debía cumplir la voluntad de Dios expresada a los creyentes a través del medio más perdurable: la palabra escrita. Al lograr comprender el “mensaje divino” por la lectura, el creyente añadía a su identidad de cristiano el rasgo de lector, de persona alfabetizada, capaz de acceder a la verdad revelada¹.

Como era de esperar, con el paso del tiempo, la imprenta de tipos móviles, convertida en la primera empresa en sentido moderno del capitalismo incipiente, empezó a orientarse en otras direcciones una vez que los textos religiosos habían cubierto las aspiraciones de los creyentes. Los mismos lectores que accedían a la Biblia podían interesarse por otras temáticas de carácter profano, toda vez que las necesidades espirituales habían sido cubiertas. Así pues se buscaban nuevos temas y, por consiguiente, nuevos mercados. La novela, el ensayo o el tratado fueron textos que atrajeron el interés de estos lectores y, con el paso del tiempo, dieron lugar a géneros discursivos y literarios que se desarrollaban en la medida en que la población europea incorporaba el hábito de la lectura y, en menor escala, de la escritura. La alfabetización que, antes de la imprenta había estado asociada a las élites culturales como la curia y el clero (Ong,

¹ Aunque la Reforma es creación de Lutero en buena medida se la puede considerar “hija de Gutenberg” (Gilmont, 1998). Con frecuencia, los reformadores acudían a una cita de Lutero que ensalzaba el invento de la imprenta como un don divino: “La imprenta es el último don de Dios, y el mayor. Por su mediación, en efecto, Dios desea dar a conocer las causas de la verdadera religión a toda la tierra, hasta los extremos del orbe” (cit. En Gilmont, 1998, p. 331).

1991) y, a partir de ella asociada también a la identidad del “buen creyente”, comenzaba a interesar para otros fines: académicos, políticos, científicos o profesionales.

También el ocio de los lectores atrajo la atención de cuantos querían vivir de los libros: desde autores a traductores, desde librerías a impresores. Todo ello dio lugar a las grandes producciones literarias de la Modernidad como la novela picaresca, Cervantes y el *Quijote* o Rabelais y su *Gargantúa y Pantagruel*, etc., por solo señalar algunas de las novelas de entonces que forman parte del canon literario universal. Pero también de textos cercanos a lo que hoy se llamarían *best-sellers*, como las novelas caballerescas, románticas, erótica, etc., fueron recreados, cuando no inventados, para atraer el insaciable deseo de leer y reconocerse en lo leído.

Lo que podría denominarse “impulso lector” llegó a su máximo en el siglo XVIII, conocido como el siglo de la Ilustración, pero que bien podría llamarse el siglo de la lectura popular. Un fenómeno que se inició, sobre todo, en Inglaterra y Francia para extenderse al resto de Europa en muy poco tiempo. Wittmann califica a este nuevo hábito de “manía lectora”, que alcanzó proporciones de “epidemia lectora” colectiva. Su argumento se justifica en una cita muy elocuente del pastor de Erfurt Johan Rudolf Gottblie Beyer, quien en 1796 registró los principales síntomas de esta epidemia:

Lectores y lectoras de libros que se levantan y se acuestan con el libro en la mano, que se sientan con él a la mesa, que no se separan de él durante las horas de trabajo, que se hacen acompañar del mismo durante sus paseos, y que son incapaces de abandonar la lectura una vez comenzada hasta haberla concluido. [...] Ningún aficionado al tabaco, ninguna adicta al café, ningún amante del vino, ningún jugador depende tanto de su pipa, de su botella, de la mesa de juego o del café como estos seres ávidos de lectura dependen de sus legajos (cit. en Wittmann, 1998: 438).

Al lector de hoy esta observación del buen pastor de Erfurt le evocará, sin duda, la adición al uso del teléfono móvil en cualquier tiempo muerto para estar compulsivamente informado a través del *whatsapp* o de cualquier red social (Twitter, Facebook, Instagram, etc.)

Una sociedad pequeñoburguesa, germen de lo que hoy conocemos como “clase media”, accedía a la alfabetización y empleaba sus hábitos de lectura para poder ejercer todo tipo de actividades y prácticas sociales, profesionales, ociosas, etc., de la misma manera que las gentes de hoy hacen de internet una herramienta imprescindible para informarse o comunicarse entre sí o, simplemente, pasar el tiempo. Y lo mismo puede decirse del género ensayístico tan ligado a la vida académica y al desarrollo del conocimiento. Así, pues, la alfabetización había llegado para quedarse y transformar el “mundo de la vida” en todas sus dimensiones.

No es de extrañar que, desde el inicio de la prensa escrita, los periódicos aspiraran a difundirse hasta alcanzar los límites más lejanos de cualquier territorio nacional, como tampoco es de extrañar que los estados modernos defendieran el derecho a la educación primaria universal como medio para aprender a leer y escribir en la lengua de ese estado, con lo que esta pasaba de ser *vernacular* o lengua materna a lengua nacional (Grassi, 1993). Algo que se ha olvidado al día de hoy: la educación primaria universal fue inventada para el aprendizaje lecto-escritor y, por esa vía, lograr conectar a los ciudadanos comunicativamente entre sí y con sus instituciones (correspondencia, prensa diaria, boletines oficiales, etc.) indistintamente de la distancia entre ellos, puesto que la escritura y el transporte lo favorecían. Además, hacía posible el que estos mismos ciudadanos estuvieran unidos en derechos y obligaciones reflejados “por escrito” en sus correspondientes constituciones, leyes, códigos y normas. De la misma manera, la

aritmética se promovió para facilitar los intercambios económicos dentro de ese mismo territorio en una moneda única (el franco, la peseta, la lira o el marco).

La escritura conformó el concepto moderno de “contrato”; documento que, en sentido jurídico y político, ha de ser fijado y firmado por ambas partes, así como entre el Estado y el ciudadano, en el que se refleja el compromiso contraído (Montoya, 2015). Sería la escuela la que incorporara en los ciudadanos a lo largo del proceso educativo el dominio de la escritura, la tecnología que haría posible la redacción de ese contrato, así como la comprensión y asunción ética del mismo. En esta misma dirección, podría decirse que debería ser la educación superior la encargada de crear sensibilidad, a través del aprendizaje significativo, entre los profesionales del derecho para la mayor accesibilidad y transparencia de la información (Arenas y Poblete, 2015).

2. LENGUAJE CLARO. EL ESFUERZO POR CONSEGUIR UNA COMUNICACIÓN ACCESIBLE Y COMPRENSIBLE

Sin embargo, las cosas nunca han sido sencillas en el plano de la escritura como forma de comunicación. El camino entre la ciudadanía y el texto escrito, sea político, jurídico o de cualquier otra índole, con el trascurso del ciclo histórico de la Modernidad, se fue volviendo más complejo y, en ocasiones, intransitable a medida que el conocimiento se desarrollaba. Cada “saber”, reflejado en forma de libro o artículo, resultaba más difícil de comprender a medida que la investigación avanzaba, tanto en ciencias naturales como en ciencias sociales y jurídicas. Por más que se ampliara el programa escolar o el ciudadano particular se esforzara en comprender la información, era evidente que la sofisticación y complejidad de cada campo intelectual creaba nuevos “géneros” discursivos y escriturales (Bajtín, 1990), inalcanzables para cualquier lector o lectora indiferente de su nivel sociocultural.

Pero la complejidad y el grado de sofisticación no siempre están ligados a la naturaleza del texto. En ocasiones, y por diversos motivos, los autores han recurrido al ocultamiento voluntario de lo que se quiere decir, bien porque se intenta distraer a los lectores de la importancia de un contrato o un documento comprometedor o simplemente cuando no se tiene nada relevante que contar. Pocas veces la crítica a lo que podría denominarse “efecto de ocultamiento” se cuestiona tan abiertamente como en una de las más famosas tiras cómicas de Norteamérica, *Calvin and Hobbe*, creada por el humorista y dibujante Bill Watterson. En una de esas historietas el pequeño Calvin, mientras realiza una tarea escolar, mantiene una conversación con su amigo imaginario Hobbe, un tigre que habla y actúa como si fuera humano. En el transcurso del diálogo Calvin le dice a Hobbe:

Yo solía odiar las tareas de escritura, pero ahora las disfruto. He comprendido que su propósito es el de inflar las ideas débiles, oscurecer un mal razonamiento o rebajar la claridad. Con un poco de práctica la escritura puede llegar a ser una niebla intimidante e impenetrable... (Watterson, 1994. En Mattroupe.net/2008)².

2 Calvin said to Hobbes: I used to hate writing assignments, but now I enjoy them. I realized that the purpose of writing is to inflate weak ideas, obscure poor reasoning and inhibit clarity. With a little practice, writing can be an intimidating and impenetrable fog! Want to see my new book report? “The Dynamics of Interbeing and Monological Imperatives in Dick and Jane: A Study in Psychic Transrelational Gender Modes.” Academia, here I come! [Traducción de los autores de este artículo]

Pero, más allá de esta ironía que oculta una gran verdad, es evidente que los textos retan la capacidad de comprensión de la mayoría de los lectores. Un profesional cualquiera, dado su grado de especialización, puede comprender los textos propios de su profesión y ámbito de conocimiento, y, a la vez, tener grandes dificultades e incluso ser incapaz de comprender los de cualquier otra ciencia o profesión más allá de un nivel divulgativo.

La complejidad de discursos conlleva el que, en ocasiones, textos cuya falta de comprensión pueden afectar a la vida de cualquier persona, se vuelvan irreconocibles para él o ella dadas sus dificultades sintácticas, semánticas o pragmáticas, planteando un problema de “accesibilidad cognitiva”. Una determinada sentencia, el cumplimiento de una normativa del BOE o de cualquier otro boletín oficial, el prospecto de un medicamento, etc., se vuelven total o parcialmente inaccesibles a la mente de quien lo lee con las consecuencias que ello pueda tener para su futuro, su salud o su bienestar general.

3. COMUNICACIÓN Y ACCESIBILIDAD COGNITIVA

Para entender el problema de la comprensión de información entre interlocutores es importante recurrir a un tema planteado décadas atrás en el campo de la filosofía del lenguaje: el “principio de cooperación”.

Según Paul Grice, toda conversación implica alguna forma de colaboración entre dos o más interlocutores: el hablante tiene la intención de comunicar y el oyente la disposición receptiva a entender lo que se le dice (en Levinson, 1983). Sin esta predisposición a alcanzar el entendimiento mutuo por parte de los interlocutores, ya sea en la conversación coloquial o en el discurso de un hablante ante su audiencia (profesor, abogado en un juicio, etc.), es imposible toda forma de interacción mínimamente constructiva. Como señala Gómez Cervantes (2009), la comunicación interna debería caracterizarse por la persuasión, la claridad, la concisión, la eficacia, la efectividad y el reconocimiento del verdadero motivo que impulsa a establecer la relación comunicativa. O, dicho de otro modo: *Intellectio, inventio, dispositio, elocutio*, memoria y *actio* o *pronuntiatio* (Gómez Cervantes, 2009).

Lo que esta autora señala para la comunicación en las empresas representa, sobre todo, la recuperación de la retórica, un combinado entre ciencia y arte, importante desde los tiempos de Grecia y Roma y que, ahora, las nuevas prácticas profesionales tratan de recuperar con el apoyo de las tecnologías de la comunicación (TIC).

Joanna Richardson (*Plain English*) lleva a cabo su defensa del *lenguaje claro* haciendo una interesante reflexión sobre la tradición. Esta autora inicia su artículo con una cita de Marco Fabio Quintiliano: “El primer requisito de la elocuencia es la claridad” (cit. en Richardson, p. 7). En el presente podríamos hacer una modificación a la cita de Quintiliano sin que se alterara el significado de la misma: “El primer requisito de la elocuencia [en la escritura] es la claridad”. La pertinencia de esta modificación se debe a lo que Richardson señala: desde el inicio de la Era de la Razón (siglo XVII) la retórica comenzó su declive en Occidente (Richardson, 2015). No obstante, hay que hacer una salvedad. Esta se mantuvo viva en Estados Unidos gracias a la figura de John Quincy Adams que, además de profesor de retórica en Harvard, llegó a la presidencia del país e influyó poderosamente para que la retórica argumentativa mantuviera su presencia en los programas *Liberal Arts* (Foss, Foss, & Tramp, 1991). Pero la realidad era que, para los nuevos intelectuales y profesionales crecidos bajo el espíritu de la Ilustración,

miembros de la *República de las Letras*, interesaba, sobre todo, el contenido del texto y no tanto su grado de comprensión para los legos. Después de todo, esos textos eran leídos por otros intelectuales y especialistas que dominaban los entresijos del tema.

Sin embargo, la situación ha cambiado. Pareciera que el desarrollo democrático demandara el retorno al espíritu de los retóricos clásicos, pues, al contenido, además de la buena argumentación, debe dotársele de una actitud dialógica, de apertura al interlocutor (Ramírez y Sánchez-Media, 1997), dársele la claridad necesaria y suficiente como para que puedan cumplirse los acuerdos establecidos entre ciudadanos o entre las instituciones y la ciudadanía.

Pero lo que vale para la comunicación oral bien vale para la comunicación escrita. En el caso de esta última encontramos un problema de doble naturaleza, cultural y cognitiva. Por una parte, estamos ante el desarrollo y la complejidad alcanzada por la cultura escrita, como ya se ha indicado, y por otra ante los límites de las capacidades cognitivas para procesar información. No obstante, el problema no es insalvable, su solución se encuentra en organizar la información que se pretende difundir hasta hacerla accesible a la mente del receptor, que, para el caso que nos ocupa, es el lector o la lectora.

4. LÍMITES DE LA CAPACIDAD DE PROCESAMIENTO

Desde finales de la década de los cincuenta la investigación en psicología cognitiva señala una capacidad de procesamiento limitada de la memoria a corto plazo o memoria de trabajo, que Miller vino a fijar entre cinco y nueve estímulos o paquetes de información: una media de siete estímulos y unos márgenes (desviación tipo) de más o menos dos (7 ± 2). Dichos estímulos pueden ser simples letras, palabras, número, etc. (Miller, 1956). Para facilitar la lectura a la persona que se inicia en un tema determinado conviene tener presente que las frases no superen el límite que impida a la memoria de trabajo tener que operar con más ítems de lo necesario.

Como corresponde a una frase que se mueva en los límites establecidos para que los procesos atencionales en la memoria de trabajo actúen (7 ± 2), deben evitarse también y, siempre que sea posible, las oraciones subordinadas, pasivas y cualquier otra forma de complejidad sintáctica.

De la misma manera que se han de considerar la cantidad de información y la sintaxis de las frases para escribir en lectura fácil, hay que prestar atención al léxico y al significado de las palabras empleadas.

En observaciones llevadas a cabo en el marco del Programa de Alfabetización de Personas Adultas (Junta de Andalucía) a finales de la década de los ochenta del siglo pasado fue posible comprobar la manipulación semántica que realizaban las alumnas analfabetas y pre-lectoras a la hora de comprender un texto escolar.

Tras leer un texto sobre Madrid como capital política y el gobierno de la nación, cuando la profesora invitaba a una alumna a repetir lo que había leído, con el fin de comprobar hasta qué punto había comprendido el texto, en lugar de utilizar la palabra “ministro” empleó de forma espontánea la de “concejal”. Si bien el término no era el correcto, se había entendido la similitud en cuanto a relación jerárquica (presidente-ministro/alcalde-concejal). Después de la lectura de un texto sobre Barcelona y la inmigración interior, las palabras “emigrante” o “inmigrante” era casi sistemáticamente

sustituída por la de “andaluces y extremeños”. Algunas de las alumnas que habían visitado a familiares en Cataluña, además de andaluces, conocieron a inmigrantes extremeños que vivían en los mismos barrios de sus familiares y amigos. En estos, como en otros casos similares, se podía comprobar que la experiencia previa ejercía un papel significativo a la hora de entender un texto escolar (Ramírez, 1995).

Para una mejor comprensión de los significados abstractos, el lector procede en ocasiones a lo que Billig denomina “particularización” del mismo (Billig, 1989). La particularización es algo así como una traducción. Consiste en buscar ejemplos o casos concretos que conectan a la vez con el significado abstracto y con el vocabulario y la experiencia de los interlocutores en una conversación o el plano de la lectura. Este proceso era el que seguían las alumnas del programa de adultos al ser interpeladas por la profesora con el fin de saber si habían comprendido o no el texto leído. Así pues, se podría defender como hipótesis que el papel que cumplen los conocimientos que los lectores y lectoras poseen juegan una función similar a la de estas mujeres en fase de alfabetización cuando se trata de entender un texto sobre un tema con el que no se está familiarizado.

En el siguiente cuadro se expone un ejemplo que puede ilustrar el modo en que se debe escribir un documento atendiendo a los rasgos antes señalados: limitación en cuenta a número de palabras, oraciones simples y, preferentemente, en voz activa.

Estatuto de Autonomía para Andalucía	Estatuto de Autonomía para Andalucía en Lectura Fácil
Artículo 21. Educación	Educación
Derechos en materia de Educación	Permanente, a lo largo de la vida y compensatoria, para ayudar a los alumnos con dificultades de cualquier tipo.
1. Se garantiza, mediante un sistema educativo público, el derecho constitucional de todos a una educación permanente y de carácter compensatorio.	Todos tenemos derecho a una educación permanente y compensatoria , que se garantiza con un sistema educativo público.
2. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. La enseñanza pública, conforme al carácter aconfesional del Estado, será laica.	Los valores de la educación en Andalucía son: <ul style="list-style-type: none"> • la igualdad entre hombres y mujeres. • el respeto por las diferentes culturas y religiones. Los poderes públicos de Andalucía garantizan el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que quieran. La enseñanza pública es laica , ya que la Constitución dice que España es un Estado aconfesional .
Los poderes públicos de la Comunidad tendrán en cuenta las creencias religiosas de la confesión católica y de las restantes confesiones existentes en la sociedad andaluza.	Todos tienen derecho a entrar en un centro educativo público.
	Los poderes públicos son el conjunto de autoridades que gobiernan un país, una comunidad o un pueblo. Laica , que no se basa en ninguna religión. Aconfesional , que no tiene ninguna religión oficial.

Cuadro 1: Dos versiones del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo (BOE núm. 68. martes, 20 de marzo 2007 (columnas de la izquierda) y su versión en Lectura Fácil.

Si se comparan las dos columnas centrales, se comprobará que el texto en lectura fácil se escribe en oraciones simples con un número de palabras que se mueven en los límites de capacidad de procesamiento ya señalados (7+/-2), con lo que se optimiza el acceso de la información presentada. Por otra parte, la extensión del texto limita la posibilidad de incluir oraciones subordinadas, lo que aumenta la dificultad de comprensión.

En la primera columna de la izquierda, correspondiente a la versión oficial del estatuto, aparece indicada una frase escueta en color verde (Derechos en materia de Educación), cuya función es la de orientar al lector sobre el tema del cual versan los diversos párrafos del artículo 21 (columna 2 Educación). En la columna de la derecha, también en color verde, se han escrito unas cuantas frases cortas las cuales orientan sobre el significado de determinadas palabras necesarias de aclarar para las personas que no tenga un conocimiento previo o muy formado de los temas educativos (“permanente” y “compensatoria”, “poderes públicos”, “laica” y “aconfesional”). Lo que se expone en esta columna no son definiciones de las palabras señaladas, sino frases aclaratorias que tienden a “particularizar” el significado abstracto (Billig, 1989), como se hacía ver en el caso de la lectura de alumnas del programa de adultos. Su función es la de orientar, describir, etc., en suma, ayudar a adentrarse en la comprensión del texto reduciendo dificultad.

Con estos y otros procedimientos similares que se pueden encontrar en documentos-guías de expertos en lectura fácil (Carretero Gonzáles, Pérez, Lanne-Lenne y Reyes, 2017) es posible favorecer la claridad y comprensión de cualquier texto, no solo a personas de baja escolarización sino a todo tipo de lectores, que afrontar la comprensión de un tema con el que no está familiarizado y/o del que posee un conocimiento escaso.

5. ESTRUCTURA NARRATIVA Y ORGANIZACIÓN DE HECHOS

Además de la lectura fácil como vía para dar a la información la mayor accesibilidad cognitiva posible, hay una segunda competencia discursiva complementaria que los profesionales deben conocer y que preocupa, sobre todo, a los profesionales del derecho comprometidos con la claridad expositiva de los textos: la estructura narrativa como vía para describir hechos jurídicos.

Podría decirse que el lenguaje jurídico comparte con la literatura procedimientos como la descripción o la narración que apuntan hacia una competencia cognitiva común a ambas formas de discurso y que reflejan el modo en que la mente se representa los hechos acontecidos en el “mundo de la vida” (Bruner, 1988, Carretero Gómez, 2015, Saona, 2015; Vygotsky, 1925/2007).

El escritor que cuenta una historia ha de organizar su discurso de manera que queden representadas todas las partes de la misma. Así, la historia se localiza en un tiempo y un lugar determinados, donde se ha producido un problema o un desajuste de los acontecimientos cotidianos (por ejemplo, en el caso de la novela negra con frecuencia sucede que un crimen rompe la vida rutinaria de un grupo o una comunidad). En esos acontecimientos intervienen unos personajes (reales o inventados) y, por la acción de uno o algunos de ellos, se alcanza la solución del problema (por ejemplo, se resuelve el crimen).

Como en el caso del relato literario, en un informe de investigación de carácter policial o en el informe de un abogado defensor o penal, se ha de describir el suceso en todas sus partes: las acciones ocurridas, los personajes implicados en la trama, etc. Sin un relato coherente el problema no logra explicarse bien, con las consecuencias que ello implica para determinar, por ejemplo, la inocencia o la culpabilidad de la persona juzgada (Bermúdez, 2015).

Tanto el escritor o la escritora como el detective o el abogado coinciden en muchas cosas: describen objetos, lugares, personas y situaciones, relatan acontecimientos, etc. La diferencia está en que el primero puede permitirse “jugar” con los lectores porque sabe “jugar” con el lenguaje tanto como desee con tal de impresionarlos. Le está permitido desordenar la historia cambiando el orden de los acontecimientos, centrarse en uno de los personajes más que en el resto, complicar las situaciones, etc. Todo vale con tal de provocar reflexiones, estados emocionales o experiencias estéticas en su audiencia. Sin embargo, los profesionales (policías, abogados, etc.) se ven obligados a buscar el máximo ajuste entre la narración y la secuencia de los hechos tal como estos sucedieron. Mientras que el novelista se mueve en un terreno imaginario, virtual, por más que los hechos que invente estén inspirados en acontecimientos reales, el profesional se desenvuelve en el mundo real y su relato afectará positiva o negativamente a la vida de personas. La diferencia entre ambas formas de narración es la misma que existe entre “verosimilitud” y “verdad”. Para el escritor o la escritora será suficiente con que su narración resulte verosímil, creíble, es decir, que los acontecimientos narrados se asemejen a los acontecimientos que suceden en el mundo real. Para el profesional no es suficiente con que lo expuesto sea más o menos creíble, sino que tiene que tratar de reflejar la verdad, pues, el desenlace de la historia tendrá efecto sobre los personajes implicados cuyas vidas se verán afectadas por las conclusiones del relato (Carretero González, 2015; Saona, 2015).

Como señala Carretero González al respecto:

La narración, en general, es al texto jurídico lo que el oxígeno a la vida: imprescindible. La mayoría de los acontecimientos de la realidad que hay que relatar en el marco de un proceso judicial necesitan de la narración para que pasen del nivel de los hechos ocurridos a los hechos jurídicos que formarán parte de los autos. La calidad de esa narración puede tener mayor o menor eficacia comunicativa en función de la mejor o peor destreza en su elaboración. (Carretero González, 2015: 65)

Estas son algunas de las disquisiciones sobre cuestiones narrativas que implican por igual a la literatura y el derecho. Para una mayor profundización del tema, especialmente en el campo de la interpretación jurídica, los autores recomiendan la interesante lectura del abogado y funcionario del Senado de la República de Chile, Julián Saona (Saona, 2015), orientado a mejorar la calidad de las normas legales, y de la abogada y profesora Cristina Carretero González, antes citada.

En el lenguaje claro y persuasivo, como en el caso de la lectura fácil, nos encontramos ante un doble compromiso ético: por una parte la estructura de la narración debe reflejar el modo en que ocurren los hechos para que tengan verdadero valor jurídico y persuadan a otros, por el peso de los argumentos expuestos, de la “verdad” reflejada en el relato; por otra, su lectura debe ser entendida, especialmente, por aquellas personas que no conocen el lenguaje jurídico, eliminando el mayor número de “obstáculos” (p. ej., tecnicismos) que impidan su buen entendimiento.

6. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL LENGUAJE CLARO

A lo largo del desarrollo del lenguaje claro (*clarity, plain language, etc.*) y/o de su complementario, la lectura fácil, se presenta a continuación una secuencia de momentos en la historia reciente que permitirá al lector descubrir, no tanto hechos incuestionables de la importancia de este problema, como de la necesidad y la sensibilidad internacional a propósito del derecho a comprender.

En los años setenta del siglo pasado los grupos de consumidores reivindicaron el derecho a comprender los documentos emitidos por gobiernos, bancos, instituciones financieras, etc., e incluso los prospectos y etiquetas de cualquier producto a la venta, un tema que en la realidad presente de España adquiere una especial relevancia. Esta inquietud llevó al CitiBank a reescribir los contratos de acceso al crédito adecuado a la lectura fácil. Cuatro años más tarde el estado de New York se convierte en el primer estado que aprueba una ley de lenguaje claro (*New York Plain English Language*). A partir de 1978 el tema comienza a adquirir dimensiones federales. El presidente Jimmy Carter aprueba la Orden Ejecutiva 12-0444 que apela a la claridad: Los reglamentos deberán ser tan sencillos y claros como sea posible. En 1998, bajo la presidencia de Bill Clinton, se redacta un memorándum que recomienda lenguaje claro en la escritura del gobierno y en 2010, a propuesta del presidente Barack Obama, por recomendación de organizaciones no-gubernamentales como The Center for Plain Language, se aprueba el acta de redacción clara, *The Plain Writing Act* (en Richardson, 2015). Otros casos similares pueden rastrearse en el campo financiero.

El caso de Canadá es especialmente interesante dada su condición de país multicultural y plurilingüe. En 1991 el gobierno de Canadá elaboró un texto excelente en los dos idiomas oficiales (inglés y francés) para la escritura o, si se prefiere, la reelaboración en lenguaje claro de los documentos oficiales. Tras señalar que todo canadiense tiene derecho a una información clara del gobierno federal, los autores y autoras del texto se dirigen en segunda persona al funcionario que lo redacta en los siguientes términos: “Usted podría sentirse frustrado si la información que afecta a su trabajo está escrita de tal forma que solo pueda ser comprendida por un experto” (*Plain Language, 1991: 1*). Para lo cual insta al autor o re-escritor de un texto oficial a hacerse las siguientes preguntas: “¿Cuáles son las necesidades del lector o la lectora? ¿qué información es esencial? y ¿cómo esta puede ser organizada y expresada con claridad?” (*Plain Language, 1991: 6*).

Para la investigación y aplicación de la accesibilidad cognitiva y el derecho a comprender, Canadá puede llegar a convertirse en una referencia del mayor interés al haber organizado todas sus instituciones oficiales para la recepción de inmigrantes y refugiados que acceden a sus fronteras.

Estos son solo algunos ítems de cómo la sensibilidad hacia una mejor comunicación entre las instituciones del estado, las empresas, las agencias de información, etc., han hecho de la comunicación algo más que la vía para conectar con consumidores, usuarios de servicios o la ciudadanía en su sentido más amplio. En España, se ha presentado recientemente un documento promovido por el Instituto de Lectura Fácil y *Clarity (International association promoting plain legal language)* con recomendaciones y especificaciones de cómo expresar ideas de forma clara con el fin de hacer la información accesible y precisa y que esta se encuentre al alcance de todo ciudadano y ciudadana, sea cual sea su nivel educativo, género, etnia o cultura (Carretero González, Pérez, Lanne-Lenne y Reyes, 2017).

Claridad y derecho a comprender son valores democráticos que han llegado para quedarse en la cultura escrita y en la mente de los ciudadanos.

7. AVANCES EN MATERIA DE ACCESIBILIDAD COGNITIVA EN LOS PROCESOS DE TRABAJO DE LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil, como fuerza de seguridad pública, en el marco de lo establecido en el artículo 11, de la ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tiene encomendada, entre otras misiones, la de prevenir la comisión de actos delictivos, la investigación de delitos y la detención de los presuntos culpables.

El Instituto Lectura Fácil es una organización formada por empresas de la economía social, capaces de eliminar las barreras cognitivas en la información escrita, entornos construidos, transportes, servicios, etc.

La alianza estratégica entre la Dirección General de la Guardia Civil y el Instituto Lectura Fácil se plasmó en un documento de colaboración denominado “Declaración de Intenciones” suscrito entre ambas instituciones en el mes de noviembre de 2015. Ambas partes son conscientes de que el acceso a la información es un derecho y que gran parte de la ciudadanía no puede ejercerlo por diferentes motivos. Por ello, reconocen esta actividad como un vehículo relevante para garantizar que la información sea comprendida por la mayoría de las personas.

La Guardia Civil y el Instituto Lectura Fácil de este modo dan respuesta a una parte de la sociedad a menudo desatendida, en especial los colectivos más vulnerables, los cuales necesitan tener acceso a la información como vía para enriquecer sus propias vidas, redundando todo ello en beneficio del conjunto de la sociedad española. Esta alianza estratégica sitúa a la Guardia Civil a la vanguardia del fomento de la accesibilidad cognitiva española y europea, ya que es el primer cuerpo policial en adquirir un compromiso de este tipo.

La Guardia Civil ya ha dado pasos importantes para incorporar la Lectura Fácil en sus actuaciones.

Entre otros, ha publicado en su página Web la versión en lectura fácil de la Carta de Servicios al Ciudadano y la Carta de Servicios Electrónicos donde se informa de manera accesible y comprensible sobre derechos, formas de contacto, servicios, consultas, quejas y sugerencias, etc.

También están disponibles en la sección de contenidos en lectura fácil, el documento denominado “Violencia de género y abuso a menores: qué hacer y cómo, derechos, apoyo, ayuda a las víctimas y equipos especializados”.

- Por otro lado, la Guardia Civil ha adaptado las diligencias y actas policiales de uso más frecuente. Un total de 7 diligencias y actas policiales ya son accesibles y comprensibles. Son las siguientes:
- El Acta de información de derechos a persona víctima de un delito.
- La Diligencia de información de derechos al investigado no detenido.

- La Diligencia de detención e información de los derechos y de los elementos para impugnar la detención a un menor de 18 años detenido.
- La Diligencia de información de derechos a la persona menor de 18 años investigado no detenido.
- El Acta de detención e información de derechos al menor de 18 años detenido por inicio de expediente.
- Diligencia de detención e información de los derechos y de los elementos para impugnar la detención.
- Documento con instrucciones para solicitar ayuda jurídica gratuita de un abogado.

Además, el acta de información de derechos para víctimas de un delito de la Ley 4/2015, del Estatuto de la víctima en Lectura Fácil se ha adaptado a otros Sistemas Alternativos y Aumentativos de Comunicación: lengua de signos, subtítulo y locutado.

La Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo (SACD) de la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil tiene encomendada, entre otras funciones, las indagatorias con víctimas especialmente vulnerables, entre las que se encuentran, entre otras, aquellas que tienen algún tipo de discapacidad intelectual. En este sentido, a lo largo de los últimos años se había detectado la necesidad de adaptar la comunicación y la actuación policial con estas personas a un lenguaje más sencillo. Por ello, y teniendo en cuenta que la Guardia Civil tiene en su ADN la vocación de servicio al ciudadano, la Dirección General tiene el firme compromiso de seguir avanzando en este sentido.

El Instituto Lectura Fácil (www.institutolecturafacil.org), organización social de ámbito nacional, ha sido la entidad encargada de la adaptación de todos estos documentos a Lectura Fácil.

Posteriormente se ha seguido un proceso de validación técnica y cognitiva. La validación técnica se ha llevado a cabo por la Cátedra de Economía Social, Ética y Ciudadanía de la Universidad Pablo Olavide y por el Departamento Jurídico de la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil, que han acreditado que el proceso de adaptación no ha alterado el contenido del mensaje con respecto a las Diligencias originales. También, se ha llevado a cabo un proceso de verificación cognitiva con personas con discapacidad intelectual, que han aportado su visión para garantizar la comprensión de la información contenida en los siete documentos.

Por otro lado, el Instituto Lectura Fácil, a través de un Convenio con el Servicio Bibliográfico de la ONCE (SBO) ha puesto a disposición de Guardia Civil todos estos documentos en formato Braille.

De este modo, la Guardia Civil podrá garantizar la comprensión de la información de cualquier ciudadano, especialmente en lo que tiene que ver con sus derechos, con independencia de las capacidades de cada persona.

La Lectura Fácil permite a las administraciones que sus mensajes sean comprendidos por el conjunto de la ciudadanía; además es la mejor forma de defender los derechos individuales y de garantizar la igualdad entre las personas. La Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil es ya todo un referente en la atención a los colectivos en riesgo de exclusión.

8. CONCLUSIONES Y RETOS

La pretensión de “claridad” de cualquier discurso que afecte a la vida de las personas no debería entenderse solo como un fin en sí mismo, el de hacer entendible un texto tanto como sea posible, sino como la disposición o actitud hacia aquellos a los que va dirigido el discurso oral o escrito y, también, como una acción al servicio de un derecho: el *derecho a comprender*.

Para alcanzar sus fines se necesita organizar el discurso de manera que se haga cognitivamente accesible al público al que va dirigido. Accesibilidad que, hasta no hace mucho, se veía como algo ligado a algún tipo de necesidad especial, a una dificultad concreta. Sin embargo, en tanto que el autor o autora se rige por el derecho a comprender al elaborar un texto propio o trasladar a lectura fácil uno ajeno, la pretensión de claridad se extiende a todas las personas (ciudadano, usuarios de servicios, clientes, etc.), bien porque no llegan a alcanzar el nivel de escolaridad requerido para su comprensión, bien porque no se posee el grado de conocimiento especializado que la complejidad de un texto profesional comporta.

En el caso de la *lectura fácil*, como medio al servicio de la claridad, hay que decir de ella que no es un género literario en el sentido estético de la palabra, ni tampoco un tipo de discurso profesional (p.ej. jurídico) de carácter más o menos convencional. Pero, como estos, tiene su público y los autores que la hacen viable. La lectura fácil no genera textos por sí misma, sino que se pone al servicio de otros textos con el fin de vehicularlos hacia el gran público. Su funcionalidad se encuentra en que el autor-traductor a lectura fácil establece un puente entre el texto que ha de reescribir y sus lectores.

Pero, además de estos fines y motivos, los profesionales al servicio del público (magistrados, abogados, policías, trabajadores sociales o educadores), cuyo *ethos* se guía por el derecho a comprender, se encuentran ante un nuevo reto: el “multiculturalismo” o, lo que es igual, la diversidad cultural, étnica, lingüística o religiosa, que hoy forma parte de la realidad de cualquier país o región del mundo.

Si adoptamos como marco de referencia el documento del gobierno de Canadá *Evaluation of the Multiculturalism Program*, podemos entender el término “multiculturalismo” de varias maneras: como hecho demográfico (presencia de diversidad cultural entre la población), como ideología (la creencia de que la diversidad etnocultural es un aspecto positivo de toda sociedad) o como rasgo definidor de las políticas públicas. En dicho documento, las políticas públicas multiculturales se reconocen en términos de “orientación gubernamental y acción en apoyo a la diversidad”. Estas persiguen como objetivo la “integración” de los grupos minoritarios, algo que va más allá a la simple “asimilación”³.

La claridad es el motivo que debe guiar a las personas e instituciones que, para el cumplimiento de sus funciones, se esfuerzan en hacerse comprender despejando así la niebla intimidante e impenetrable en la que algunos convierten la escritura, como bien decía el pequeño Calvin a su amigo Hobbe. Tal vez no sea la única vía, pero sí una de las vías privilegiadas para lograr el mutuo entendimiento entre personas y entre personas e instituciones; entendimiento sin el cual se obstaculiza el mantenimiento de las sociedades democráticas y el “buen vivir” a la que esas mismas sociedades deben aspirar.

³ *valuation of Multiculturalism Program* (CIC. Government of Canada)

BIBLIOGRAFÍA

Arenas, L. y Poblete, C. (2015). Formación en escritura en Lenguaje Claro para los estudiantes de la carrera de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso: antecedentes y propuestas didácticas. *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios*, nº 12 (pp. 53-63). Chile: Academia Parlamentaria. Cámara de Diputados. Extraído el martes 14 de 2017 de: https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/revista_hemiciclo.pdf

Bajtín, M. (1990). *Estética de la creación verbal*. México DF.: Siglo XXI editores.

Bermúdez (2015) Programa Ley Fácil de la Biblioteca del Congreso Nacional: una forma para Facilitar la Comprensión de las Leyes. *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios*, nº 12 (pp. 15-21). Chile: Academia Parlamentaria. Cámara de Diputados. Extraído el martes 14 de 2017 de: https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/revista_hemiciclo.pdf

Billig, M. (1989). *Arguing and Thinking. A rhetorical approach to social psychology*. Cambridge, UK: Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Bruner, J. (1988). *Realidades mentales y mundos posibles*. Barcelona: Gedisa.

Carretero González, C. (2015). La claridad y el orden en la narración del discurso jurídico. *Revista de Lengua i Dret, Journal of Language and Law*, nº 64 (pp. 63-83). DOI: 10.2436/20.8030.02.116

Carretero Gonzáles, C., Pérez, J. M., Lanne-Lenne, L. y Reyes, G. (2017). *Lenguaje Claro. Comprender y hacernos entender*. Sevilla: Instituto de Lectura Fácil y Clarity. Extraído el martes 14 de 2017 de: <http://www.institutolecturafacil.org/lenguaje-claro/publicaciones-lenguaje-claro/>

Clarity, *International association promoting plain legal language*. Extraído el martes 14 de 2017 de: <http://www.clarity-international.net/clarity-advocating-plain-legal-language/>

Constitución Española (27-12-1978). Capítulo Segundo: “Derechos y Libertades”. Sección 1ª. Artículo 20.1.d. Extraído el martes 14 de 2017 de: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Estatuto de Autonomía para Andalucía (19-3-2007). Artículo 21. Educación, 1. y 2. Extraído el martes 14 de 2017 de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-5825-consolidado.pdf>

Foss, S. K., Foss, K. A. & Tramp, R. (1991). *Contemporary Perspective on Rhetoric*. Prospect Heights. Illinois: Weweland Press.

Gilmont, J.-F. (1989). Reformas protestantes y lectura (329-365). Cavallo G. y Chartier, R. (1989): *Historia de la lectura en el mundo occidental*. Madrid: Taurus.

Gómez Cervantes, M. M. (en revisión). La comunicación empresarial: objetivos mayoritarios de los manuales de divulgación. *Tono Digital. Revista electrónica de estudios filológicos*.

Canada Communication Group. Extraído el martes 14 de 2017 de: <https://drive.google.com/file/d/0B1db2PZo9Z-OV1RQTG1GcE5GNnc/view>

Government of Canada. *Evaluation of the Multiculturalism Program*. Extraído el martes 14 de 2017 de: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/multi/section3.asp>

Grassi, E. (1993). *La filosofía del Humanismo. Preeminencia de la palabra*. Barcelona: Anthropos.

Levinson, S. C. (1983). *Pragmatics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

McLuhan, M. (1998). *La galaxia Gutenberg. Génesis del homo typographicus*. Barcelona: Galaxia Gutnberg.

Metroupe (2,2 2008) *Some Important Quotes from Calvin and Hobbes*. Extraído el martes 14 de 2017 de: <https://matttroupe.net/2008/02/22/some-important-quotes-from-calvin-and-hobbes/>

Miller, G. (1956). The Magical Number Seven, Plus or Minus Two: Some Limits on Our Capacity for Processing Information. *Psychological Review*. Vol. 101, No. 2, pp. 343-352.

Montoya, B. (2015). Educar para una ciudadanía activa, ética y con identidad global. *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios*, nº 12, (pp. 81-93). Chile: Academia Parlamentaria. Cámara de Diputados. Extraído el martes 14 de 2017 de: https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/revista_hemiciclo.pdf

Olson, D. (1998). *El mundo sobre el papel*. Barcelona: Gedisa.

Ong, W. (1991). *Orality & Literacy*. New York: Routledge.

Pérez, J.-M., Lanne-Lenne, L. y cols. (28-2-2016). *Estatuto de Autonomía en Lectura Fácil*. Educación, pág. 15. Extraído el martes 14 de 2017 de: <http://cuartosector.coop/estatuto-de-autonomia-de-andalucia-en-lectura-facil/>

Plain Language (January 18, 2011). *Plain Writing Act of 2010*. Extraído el martes 14 de 2017 de: <http://www.plainlanguage.gov/plLaw/>

Ramírez, J. D. (1995). *Usos de la palabra y sus tecnologías. Una aproximación dialógica al estudio de la alfabetización y sus prácticas educativas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Ramírez, J. D. y Sánchez-Medina, J. A. (1997). Ética, retórica y educación. El nexo dialógico. *Hacia un curriculum cultural. La vigencia de Vygotski en la educación*. Madrid: Fundación Infancia y Aprendizaje.

Richardson, J. (2015). Lenguaje claro: orígenes, historia y un caso de estudio. *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios*, nº 12, (pp. 7-13). Chile: Academia Parlamentaria. Cámara de Diputados. Extraído el martes 14 de 2017 de: https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/revista_hemiciclo.pdf

Saona, J. (2015). Para mejorar la calidad de las normas legales. *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios*, nº 12 (pp. 23-31). Extraído el martes 14 de 2017 de: https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/revista_hemiciclo.pdf

Starr, P. (2005). *The Creation of the Media. Political Origins of Modern Communications*. New York NY: Basic Books.

Vygotski, L. S. (2007). *La tragedia de Hamlet & Psicología del arte*. Madrid: Fundación Infancia y Aprendizaje.

Wittmann, R. (1989). ¿Hubo una revolución en la lectura a finales del siglo XVIII? (pp. 435-472). Cavallo G. y Chartier, R. (1989): *Historia de la lectura en el mundo occidental*. Madrid: Taurus.

Fecha de recepción: 10/10/2018. Fecha de aceptación: 19/12/2018

X3P: PIEDRA ANGULAR DE LA COMPATIBILIZACIÓN DE BASES DE DATOS DE BALÍSTICA FORENSE EN LA UNIÓN EUROPEA

MANUEL JESÚS RUANO RANDO
CABO 1º. SERVICIO DE CRIMINALÍSTICA

RESUMEN

La comunidad científico-forense está tratando de implementar cambios que ayuden a luchar contra el tráfico de armas en la Unión Europea. Una realidad que se hizo más evidente tras los atentados de 2015 en París. La concreción en los tipos de armas objeto de comercio ilegal y la conexión de sistemas de identificación balística podrían ser las claves para reducir drásticamente esta actividad ilícita, al menos en los países miembros. La aparición del formato X3P puede suponer una solución alternativa a la conexión de sistemas, permitiendo igualmente compartir la información forense, al tiempo que aporta una evolución en la metodología de trabajo de los laboratorios forenses.

Palabras clave: X3P, Armas, Balística, Compatibilidad, Intercambio.

ABSTRACT

The scientific-forensic community is trying to implement changes that help in the fighting against arms trafficking in the European Union. A reality that became more evident after the 2015 terrorist attacks, in Paris. The specification of the types of weapons, that are object of illegal trade and the connection of ballistic identification systems, could be the key to drastically reduce this illegal activity, at least in the European Union countries. The appearance of the X3P format, can be an alternative solution to the connection of systems, allowing also to share forensic information, while providing an evolution in the working methodology of forensics laboratories.

Keywords: X3P, Weapons, Ballistics, Compatibility, Sharing.

1. NOTA PREVIA

La información que a continuación se expone es un compendio que se ha ido adquiriendo con la participación en Cursos, Seminarios, reuniones de trabajo y, como no puede ser de otra manera, mucha de ella también es fruto de la actividad profesional desarrollada como experto forense del laboratorio de Balística del Servicio de Criminalística de la Guardia Civil: reuniones del grupo de trabajo de balística y residuos de disparo de la Red Europea de Institutos de Ciencias Forenses (European Network of Forensic Science Institutes -en adelante ENFSI-), cursos en la Escuela Europea de Policía (CEPOL), Seminarios sobre armas de fuego o marcas de herramientas, etc., así como la formación específica forense, propia del Departamento de Balística, y la elaboración de Informes Periciales para los Tribunales de Justicia, por lo que no es posible citar una bibliografía de la manera habitual.

Igualmente ocurre con el formato de archivo X3P, que acaba de irrumpir en el ámbito forense europeo, sin que se disponga aún de una extensa bibliografía al respecto, apenas unas recomendaciones ISO e información que facilitan las páginas web de las plataformas que han contribuido a su aparición y desarrollo.

2. EL FORMATO X3P

Es un formato de archivo que permite el almacenamiento e intercambio eficaz de datos topográficos obtenidos del escaneo de una superficie 3D.

2.1. ORIGEN

En 1991 Linus Torvalds desarrolló el sistema operativo LINUX, creando el movimiento “open resources”, que defiende la distribución de aplicaciones informáticas y utilidades de código abierto y, en muchos casos, de forma gratuita.

Siguiendo esta filosofía de recursos de código abierto, la comunidad “open GPS” desarrolló el formato X3P, contribuyendo a la mejora de la eficiencia de la metrología de superficie.

2.2. CARACTERÍSTICAS

El formato X3P cumple con las normas ISO 25178 e ISO 25178-72, en relación con la geometría y el formato de intercambio de archivos basado en XML. Esto lo convierte en un formato adecuado para el almacenamiento y transferencia de datos topográficos de superficies microscópicas en el examen forense de armas de fuego y marcas de herramientas.

Se pueden añadir datos secundarios específicos de metrología sobre el instrumento, calibración, hardware, fecha, resolución, etc., y demás datos de interés, así como todo lo referente al caso al que pertenece el indicio, como metadatos en cantidad ilimitada, ya que los datos que almacena este formato son en formato binario, lo que confiere al archivo un tamaño muy reducido en comparación con la cantidad de información que contiene.

Al mismo tiempo, los archivos X3P incorporan una clave hash MD5, algoritmo criptográfico de 128 bits, que garantiza que los datos no han sufrido ninguna alteración accidental o intencionada.

Al ser un formato de archivo no propietario, puede ser leído por cualquier fabricante o investigador. Sus características le permiten acceso instantáneo en red, permitiendo su consulta simultánea por parte de varios usuarios sin peligro de que el archivo de consulta sufra alteración o daño alguno, ya que este es una copia digital del almacenado.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA TECNOLOGÍA 3D EN LOS LABORATORIOS FORENSES DE BALÍSTICA Y TRAZAS INSTRUMENTALES

La irrupción de esta tecnología mediante archivos en formato X3P en el estudio forense ha levantado tantas expectativas que, en la última reunión del grupo de trabajo

de balística y residuos de disparo de ENFSI, celebrada en Copenhague (Dinamarca), en octubre de 2018, la mayoría de las exposiciones y el workshop de final de reunión versaron sobre dicho formato, sus características y las ventajas e inconvenientes de su utilización a nivel forense, llegando a la conclusión de que se trata de un formato adecuado que propiciaría un avance tecnológico que podría facilitar el intercambio de archivos entre sistemas de identificación balística diferentes.

La utilización de este tipo de archivos permite la realización de lo que se ha denominado el “cotejo virtual”, esto es, que el experto realiza directamente la consulta de antecedentes mediante la búsqueda de correlaciones entre el archivo X3P, que contiene la información del indicio que estamos estudiando, y los existentes en un servidor con otros indicios de otros casos, ya sean de índole local, nacional o europeo. Esta búsqueda realizada conforme a un factor de correlación, cuya eficacia ha sido probada científicamente en estudios previos tanto de los proveedores de servicio como del propio FBI, que ya utiliza esta metodología en la elaboración de Informes Periciales de casos reales, ofrece una lista de candidatos cuyos archivos X3P pueden ser automáticamente descargados para su cotejo en pantalla utilizando aplicaciones para visualizar los elementos en 2D o 3D.

La visualización en 2D se utiliza para realizar el cotejo entre marcas, con las mismas garantías y posibilidades que su visualización en el macroscopio de comparación, permitiendo modificar la profundidad de campo, cambiar la dirección de la iluminación, posición de los elementos objeto de estudio de forma independiente, etc., quedando siempre la posibilidad en caso de duda de realizar el cotejo visual tradicional.

3.1. TRAZAS INSTRUMENTALES

Este área carece de sistemas automáticos y de bases de datos informatizadas que permitan su conexión con otros laboratorios forenses.

Crear una base de datos de marcas de herramientas al menos de ámbito nacional, que agrupara a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y a los Cuerpos de Policía Autonómica, no resultaría costoso mediante la utilización del formato X3P, y aumentaría significativamente la eficacia policial en la persecución de delitos de robo con fuerza en las cosas, en los que se sabe existen bandas organizadas itinerantes que operan por todo el territorio nacional. Para ello bastaría con que cada laboratorio adquiriese un escáner 3D, de los que se ofrecen en el mercado, y disponer de un servidor coordinado por la Secretaría de Estado de Seguridad, al que se acceda a través de conexiones seguras.

3.2. BALÍSTICA FORENSE

La posibilidad de intercambiar archivos que contengan los datos para estudiar la representación topográfica de la superficie de un casquillo, proyectil o marca de herramienta, significaría la compatibilización de SAIB's, lo que se traduciría en un aumento considerable de la eficacia en la persecución de delitos cometidos utilizando armas de fuego en el espacio común, dado que se abre la puerta a compartir datos balísticos casi en tiempo real, colaborando al mismo tiempo en la lucha contra el tráfico

de armas, cuya actividad se vería drásticamente reducida por la mayor agilidad en el manejo de datos y la consecuente mayor eficacia de las unidades investigadoras, aumentando el control sobre este tipo de comercio ilegal.

Pero la implementación de esta nueva forma de trabajar supondrá vencer resistencias, en primer lugar por parte de los propios laboratorios de balística forense y sus expertos, que pueden ser reticentes al cambio, principalmente por parte de los proveedores de servicios SAIB, si bien tras la última reunión de ENFSI parece que el único proveedor que no está dispuesto a aceptar el cambio es Forensic Technology, que es el que ocupa la mayor parte del mercado. Aunque ante las expectativas está tratando de comercializar un producto integral que se basa en un formato X3P mejorado, facilitando además los servidores, conexiones seguras, etc., con el fin de no perder su posición preponderante a nivel mundial.

La relevancia de esta nueva tecnología radica en la importante labor de prevención que supondría a nivel de toda la Unión Europea frente a futuros atentados terroristas.

4. ATENTADOS YIHADISTAS EN EUROPA

A partir de la entrada en vigor en 1995 del acuerdo firmado diez años antes en la ciudad de Schengen (Luxemburgo), la circulación de cualquier persona residente en uno de los países firmantes, o que hubiera entrado regularmente por una de sus fronteras exteriores, es libre. Este hecho supuso un importante paso en la evolución y madurez de la Unión Europea, creándose un espacio común denominado “espacio Schengen”, sin controles fronterizos.

Como no podía ser de otra manera, ese nuevo escenario precisó de cambios en el ámbito de la seguridad interior, especialmente en lo concerniente al registro y circulación de vehículos, antecedentes de personas, etc., para facilitar a los cuerpos de seguridad el acceso a los datos relativos a esos nuevos ciudadanos que, con toda seguridad, iban a aparecer en su área de trabajo. Y es que el “espacio Schengen”, aún siendo común para los ciudadanos con libertad de circulación en todo él, no es igual para la actuación de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley en los diferentes países, que se deben circunscribir a su territorio, debiendo solicitar habilitación para ejercer sus funciones fuera de este.

Esta situación provoca un desequilibrio entre libertad y seguridad, que ha quedado más que patente con los atentados yihadistas perpetrados en Europa.

Aprovechando algunos de los datos que facilita la base de datos de terrorismo global de la Universidad de Maryland (EE.UU.), se ha elaborado la siguiente tabla, en la que se recogen treinta atentados perpetrados en Europa por terroristas yihadistas, entre el 11 de marzo de 2004 y el 23 de agosto de 2018, que causaron un total de 612 víctimas mortales, con expresión del método de ataque utilizado en cada caso.

ATENTADOS YIHADISTAS EN EUROPA DESDE MADRID 2004				
FECHA	CIUDAD	PAÍS	FORMA ATAQUE	FALLECIDOS
11/03/2004	Madrid	España	Explosivos	193
02/11/2004	Ámsterdam	Holanda	Arma blanca	1
			Arma de fuego	
07/07/2005	Londres	Reino Unido	Explosivos	52
02/03/2011	Frankfurt	Alemania	Arma de fuego	2
11/03/2012	Toulouse	Francia	Arma de fuego	1
19/03/2012	Toulouse	Francia	Arma de fuego	4
22/05/2013	Londres	Reino Unido	Arma blanca	1
24/05/2014	Bruselas	Bélgica	Arma de fuego	4
07/01/2015	París	Francia	Arma de fuego	12
08/01/2015	París	Francia	Arma de fuego	1
09/01/2015	París	Francia	Arma de fuego	5
14/02/2015	Copenhague	Dinamarca	Arma de fuego	2
26/06/2015	Saint-Quentin-Fallavier	Francia	Arma blanca	1
13/11/2015	París	Francia	Explosivos	130
			Arma de fuego	
22/03/2016	Bruselas	Bélgica	Explosivos	32
			Arma de fuego	
13/06/2016	Magnanville	Francia	Arma blanca	3
14/07/2016	Niza	Francia	Vehículo a motor	86
19/12/2016	Berlín	Alemania	Vehículo a motor	12
22/03/2017	Londres	Reino Unido	Vehículo a motor	4
			Arma blanca	
07/04/2017	Estocolmo	Suecia	Vehículo a motor	5
20/04/2017	París	Francia	Arma de fuego	1
22/05/2017	Mánchester	Reino Unido	Explosivos	22
03/06/2017	Londres	Reino Unido	Vehículo a motor	7
			Arma blanca	
17/08/2017	Barcelona	España	Vehículo a motor	16
			Arma blanca	
18/08/2017	Turku	Finlandia	Arma blanca	2
02/10/2017	Marsella	Francia	Arma blanca	2
23/03/2018	Trèbes	Francia	Arma de fuego	4
16/05/2018	París,	Francia	Arma blanca	1
29/05/2018	Lieja	Bélgica	Arma de fuego	4
23/08/2018	Trappes	Francia	Arma blanca	2

En dicha tabla se aprecia cómo el arma o forma de ataque ha ido evolucionando. En un primer momento los atentados se realizan con explosivos, bien mediante artefactos estáticos bien por terroristas con chalecos o cinturones explosivos. Pero este método resulta costoso en términos logísticos, ya que no es fácil conseguir y distribuir explosivos en Europa, y en términos de personal, ya que el terrorista que se inmola no

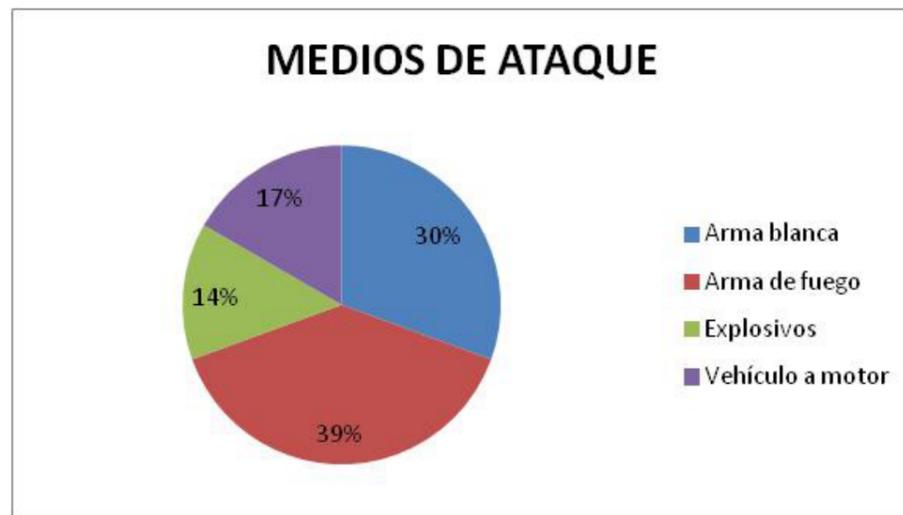
puede ser reutilizado y es necesario captar otro nuevo, con la demora de tiempo que conlleva el proceso de adoctrinamiento.

La estrategia evolucionó cambiando la orientación del perfil del individuo a captar para la causa hacia alguien más joven, con una personalidad menos formada y con problemas de adaptación social, cuyo adoctrinamiento se pueda realizar en un plazo de menos tiempo y que, aunque no se consiga la profundidad necesaria para que el captado esté dispuesto a inmolarse, sea lo suficientemente eficaz como para que sea capaz de robar un vehículo y disparar un arma o matar a alguien a cuchilladas. De esta manera, han pasado de una línea de actuación en la que se impone un terrorismo de masas, mediante la utilización de explosivos, a un terrorismo más localizado que usa armas menos contundentes aunque igualmente eficaces.

Este cambio guarda relación directa con la acción policial, que ha aumentado la presión en el control de los explosivos y sobre los centros de captación, al tiempo que ha provocado un desplazamiento hacia la comisión de actos terroristas utilizando armas que gozan de un menor control institucional como son los vehículos, las armas blancas y las armas de fuego. En los tres casos, se trata de elementos que se pueden adquirir de forma legal o ilegal en cualquier país de la Unión Europea y ser transportados personalmente a cualquier otro país de la Unión, casi sin riesgo de ser detectado.

A partir de los datos de la tabla, se puede clasificar estadísticamente el tipo de arma o el método de ataque en la perpetración de atentados.

Resultando el uso de explosivos en el 14% de las ocasiones, vehículos a motor en el 17%, armas blancas en el 30% y armas de fuego en el 39%. Es decir, existe un uso mayoritario de armas de fuego y armas blancas (69% de los casos) en el caso de atentados yihadistas.



5. EL TRÁFICO DE ARMAS EN EUROPA

El tráfico de armas en la Unión Europea es una realidad que se ha beneficiado del uso de Internet y de la libre circulación de ciudadanos por el espacio Schengen, así como la inexistencia de bases de datos compartidas eficaces.

Aunque no es posible dar cifras fiables al respecto, existen unos tipos de armas con mayor demanda que otras en el mercado ilegal, algunos considerados amenazas de la suficiente importancia como para que la Comisión Europea haya tomado cartas en el asunto que, si bien no son suficientes para anular las amenazas actuales al respecto, van dirigidas en ese sentido y parece que están dando sus frutos.

Los principales tipos de armas de fuego que se comercializan ilegalmente en la Unión Europea son los siguientes:

5.1. ARMAS DE FUEGO CONVENCIONALES

Son aquellas que han sido fabricadas, transportadas, almacenadas y adquiridas legalmente de acuerdo con la normativa vigente en el país correspondiente. Se trata principalmente de armas cortas, como son pistolas y revólveres, así como subfusiles de pequeño tamaño (ej: Scorpion, UZI, micro UZI, etc.).

Habitualmente, cuando estas armas llegan al mercado ilegal les han eliminado el número de identificación para tratar de evitar que los cuerpos de seguridad puedan localizar su origen. Este número de identificación normalmente se encuentra troquelado sobre una o varias piezas del arma, puede ser restaurado mediante la utilización de técnicas metalográficas, basadas en las propiedades de los metales, mediante la aplicación de métodos físicos y químicos, aun cuando la zona donde se encontraban los números de identificación eliminados haya sido retroquelada por encima. A pesar de recuperarse este número, en la mayoría de los casos no es posible establecer el origen del arma (propietario original, si procede de un robo, país de origen, etc.), ya que no suele haber información del número de identificación obtenido en la base de datos de la Intervención Central de Armas y Explosivos de la Guardia Civil. Esto suele deberse a que el origen del arma es de un país distinto al nuestro.

5.2. ARMAS DE FUEGO REHABILITADAS

Este es otro de los tipos de arma con el que se ha venido comerciando ilegalmente en Europa en los últimos años. Se trata de armas de fuego convencionales que, por algún motivo, se han decidido inutilizar. Esta práctica solía llevarse a cabo, por ejemplo, cuando algún familiar con licencia y arma de fuego (padre o abuelo militar, comúnmente) fallecía y los familiares herederos deseaban conservar el arma como recuerdo y no disponían de licencia para ello. En este caso se procedía a la inutilización física del arma que, una vez supervisada por la Intervención de Armas correspondiente o entidad homóloga en el país oportuno, emitía un certificado que declaraba el arma como inutilizada para hacer fuego, conforme a la normativa vigente en aquel momento. De este modo se permitía al particular disponer del arma como recuerdo, sin necesidad de licencia.

Los métodos de inutilización practicados a las armas han ido evolucionando dependiendo del momento y, por supuesto, de la normativa de cada país. En lo que respecta a España, en muchas ocasiones esta inutilización consistía en un fresado longitudinal en la recámara del cañón, del mismo tamaño que la ventana de expulsión, lo que impedía que el cartucho pudiera ser disparado y, si se hacía, la falta de presión en el interior de la recámara no permitía que el proyectil abandonara el cañón. Pero este

sistema, utilizado durante años en nuestro país, hace muy fácil la rehabilitación del arma, ya que simplemente sustituyendo el cañón fresado por otro el arma legalmente inutilizada se convierte en otra con capacidad de fuego real.

Este es solo un ejemplo de los muchos métodos de inutilización existentes, unos con más efectividad que otros, si bien la mayoría de ellos incapaces de evitar la rehabilitación del arma y su puesta en funcionamiento.

La utilización de este tipo de armas por delincuentes es muy habitual, debido a que su rehabilitación suele entrañar pocas dificultades y, dado que en origen eran armas de fuego convencionales, sus materiales de fabricación son resistentes y los métodos de inutilización típicos prácticamente no merman en su eficacia y precisión. También en este caso se suele eliminar el número de identificación del arma para evitar su localización en las bases de datos, dándose la misma circunstancia descrita en el apartado anterior cuando la inutilización legal del arma no ha sido realizada en España.

5.3. DETONADORAS TRANSFORMADAS

Las armas detonadoras son aquellas que emiten el sonido del disparo sin propulsar proyectil alguno. Para ello, el interior de su cañón está obturado mediante un deflector o un estrechamiento suficiente que permite la salida de los gases procedentes de la deflagración de la pólvora del cartucho, al tiempo que evita el paso a través del mismo de cualquier tipo de proyectil. Además, estas armas utilizan su propia munición, cartuchos detonadores consistentes en un casquillo metálico dotado de fulminante, en cuyo interior se encuentra encapsulada la carga de pólvora, habitualmente con plástico de color verde.

La puesta en funcionamiento de este tipo de armas resulta muy sencilla, existen dos metodologías principales:

En algunos casos se retira el deflector, que está roscado en el interior del cañón, utilizando para ello herramientas convencionales (habitualmente llave allen o destornillador). En el caso del estrechamiento del cañón, se agranda el tamaño del ánima con una broca utilizando un taladro de columna. En muchos casos no se realizan más transformaciones en el cañón, lo que se hace es manipular la munición insertando un elemento metálico en los cartuchos, a modo de proyectil.

El segundo de los métodos, utilizados habitualmente para transformar pistolas detonadoras en armas de fuego, consiste en aumentar el diámetro del ánima (parte interna del cañón) y embutir un tubo de acero en el interior del cañón, aportándole la resistencia necesaria para poder utilizar munición convencional. El calibre de la munición a utilizar depende del calibre original de la munición detonadora, de modo que las pistolas detonadoras del calibre 8 mm P.A.Knall, se suelen transformar al 6,35 mm Browning (también conocido como .25 Auto), mientras que las del 9 mm P.A.Knall, se suelen transformar al 7,65 mm Browning (también conocido como .32 Auto).

Este tipo de armas normalmente se fabrican con un material llamado ZAMAK, que es una aleación de Cinc, Aluminio, Magnesio y Cobre (coloquialmente conocido como calamina), por lo que la resistencia de sus piezas es bastante baja. En no pocas ocasiones, especialmente en las detonadoras transformadas a un calibre comercial,

la corredera del arma se suele fracturar a los pocos disparos por fatiga del material de fabricación. Por este motivo se trata de un tipo de armas que suelen ser utilizadas por delincuentes de poca entidad para realizar robos con intimidación a particulares o comercios. A pesar de la limitación de su vida útil, para la poca resistencia de sus materiales, tienen la misma eficacia y lesividad y, por supuesto, intimidan a las víctimas del mismo modo que las armas de fuego reales.

Las marcas de pistolas detonadoras transformadas que más habitualmente se estudian en los laboratorios de balística forense de la Unión Europea son las Zoraki, Ekol/Volga, Blow y Kimar, de fabricación turca, y las BBM/Bruni, italianas. Dentro de este grupo podremos introducir también las pistolas detonadoras de la marca Baikal (tipo Makarov y PSM) que, al tratarse de armas fabricadas en acero, tanto su armazón como su corredera, solo requieren de la sustitución del cañón para ser aptas para el disparo con efectividad y resistencia. A menudo, el nuevo cañón presenta en la zona de la boca una prolongación roscada que permite acoplar un silenciador.

5.4. FLOBERT

Su origen se remonta a mediados del siglo XIX, se utilizaban para realizar una modalidad de tiro denominada "tiro de salón". Para ello, sus cartuchos de percusión anular carecen de carga de pólvora y su proyectil, que suele ser una pequeña esfera de plomo, es propulsado únicamente por la carga explosiva del fulminante, por lo que se trata de proyectiles de muy baja energía. La tenencia de estas armas legalmente en España no requiere de licencia, aunque sí de guía y anotación en libro-registro de armas.

De este tipo de armas encontramos dos variantes. Las que han sido fabricadas desde el origen como flobert y las armas convencionales que se han transformado para funcionar como armas flobert. Esta segunda opción es la que más demanda presenta de las dos, tanto en el mercado legal como en el ilegal.

Resulta atractiva su adquisición legal por tratarse de armas modernas cuyo aspecto, sin un examen detallado, es el de un arma convencional. En relación con su adquisición para delinquir, resulta interesante por su fácil rehabilitación para ser utilizadas como armas convencionales.

La conversión de arma convencional a arma flobert consiste en insertar un cañón de menor calibre en el interior del original, rellenando el espacio sobrante con algún material. Para transformar el sistema de percusión, que en origen es central a percusión anular, se introduce en la recámara un adaptador con la forma de un cartucho del calibre del arma, al que se le ha practicado un orificio longitudinal descentrado, que permite que una vez introducido el cartucho flobert en el mismo la aguja del arma percute en la zona exterior de su culote, provocando la explosión de la carga contenida en su interior. Ni qué decir tiene que la salida del orificio del adaptador tiene que estar encarada con el nuevo cañón.

Dicho lo cual, la reactivación de este tipo de arma resulta igualmente sencilla, solo hay que retirar el cañón de menor calibre y la masilla de relleno utilizada o sistema equivalente y no usar el cartucho adaptador para la recámara, su presencia en los laboratorios de balística forense ha ido en aumento en los últimos años.

5.5. ARMAS DE EXPANSIÓN ACÚSTICA

Del inglés Acoustic Expansion Weapons (en adelante AEW), se trata de armas convencionales que han sido transformadas a armas de expansión acústica conservando toda su funcionalidad mecánica y propiedades, con la única salvedad de que tras la modificación solo pueden disparar munición de su calibre sin proyectil.

La transformación consiste en realizar un taladro en el cañón, en la zona donde debería alojarse el proyectil si introdujéramos en la recámara un cartucho convencional de su calibre, e insertar y soldar un vástago de acero que impida el alojamiento de este en la recámara. En ocasiones se añade un segundo obstáculo en el extremo distal, a pocos centímetros de la boca de fuego. De acuerdo con la normativa de algunos países, de esta manera el arma queda totalmente inutilizada.

Como cabe imaginar, la reactivación de este tipo de armas resulta extremadamente sencilla, solo hay que retirar el o los vástagos insertos en el cañón y tapar los taladros mediante aporte de material con soldadura. Obteniendo un arma de fuego convencional, en ocasiones de guerra, que conserva todas las características funcionales y la misma resistencia que en su momento de fabricación original como arma convencional.

Esta práctica ha sido llevada a cabo de forma profusa por países del área balcánica que, tras finalizar los conflictos armados sufridos en la zona, disponían de un excedente de armas civiles y de guerra con poca demanda y decidieron darles salida de este modo. El problema es que estas armas procedentes principalmente de Eslovaquia, país miembro de la Unión Europea desde 2004, inutilizadas y comercializadas legalmente conforme a su normativa, han sido legalmente adquiridas a través de internet por ciudadanos de la Unión Europea, acreditando únicamente la mayoría de edad.

Se trata del tipo de transformación más peligrosa, no solo por la sencillez de su adquisición y reactivación sino, especialmente, por la capacidad de fuego de estas armas y por el tipo de delincuencia que accede a las mismas.

Según informó la BKA alemana en la reunión del grupo de trabajo de balística y residuos de disparo de ENFSI, celebrada en Limassol (Chipre) en noviembre de 2015, los miembros de Al Qaeda que perpetraron el atentado terrorista contra Charlie Hebdo en París (Francia), el 7 de enero de ese mismo año, lo hicieron utilizando fusiles de asalto tipo Kalashnikov (AK-47), que habían sido adquiridos en Eslovaquia como AEW y reactivados posteriormente. Igualmente ocurriría más tarde, nuevamente en París, con el ataque terrorista del 13 de noviembre del mismo año, a la sala Bataclan. Otro ejemplo de utilización de AEW por terroristas yihadistas.

6. RESPUESTA DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA UNIÓN EUROPEA

Existe una Directiva europea para el control de la adquisición y tenencia de armas: 91/477/EEC, que fue modificada en 2008, por la Directiva 2008/51/EC, pero seguía resultando a todas luces insuficiente para afrontar la problemática del comercio ilegal de armas de fuego en el espacio común.

En 2010 la Unión Europea creó una plataforma para la lucha contra la delincuencia internacional organizada grave, al objeto de afrontar con más eficacia las amenazas

más alarmantes, mediante la cooperación defectiva de fuerzas y cuerpos de seguridad y agencias e instituciones de la Unión Europea: La European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (en adelante EMPACT). Esta plataforma fue creada inicialmente con un horizonte temporal de cuatro años, pero en marzo de 2017 el Consejo decidió prorrogar hasta 2021, la actividad de EMPACT.

En enero de 2015, tras los atentados terroristas en París, se produce un punto de inflexión en el interés por la seguridad interior, alcanzándose un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo para afrontar la situación. Se adopta la Directiva 2017/853, de 17 de mayo de 2017, en la que, haciéndose eco de las informaciones emitidas por las unidades de investigación y los laboratorios forenses sobre la amenaza que suponían los tipos de armas comercializados ilegalmente en nuestro espacio común, materializadas de forma evidente en las citadas intervenciones yihadistas, deciden tomar cartas en el asunto con esta nueva modificación de la Directiva europea sobre adquisición y tenencia de armas, incorporando medidas de importancia directamente orientadas a la lucha contra el tráfico de armas de acuerdo con la problemática planteada en los epígrafes anteriores como son, entre otras, las siguientes:

- Prohibición de armas semiautomáticas “peligrosas”.
- Nuevas normas sobre marcaje de armas de fuego para mejorar su trazabilidad.
- Nuevas obligaciones registrales para comerciantes.
- Condiciones más estrictas para la adquisición a distancia de armas de fuego.
- Nuevo reglamento sobre la adquisición y posesión de municiones.
- Nuevo reglamento sobre armas acústicas y de alarma.
- Aplicabilidad de la Directiva a museos y coleccionistas.
- Mejora del sistema de intercambio de información entre los Estados miembros.
- Nueva y más estricta regulación sobre “armas desactivadas”.

7. LA ACTIVIDAD FORENSE EN EL CONTROL DEL COMERCIO ILEGAL DE ARMAS DE FUEGO

La estrategia de lucha contra el comercio ilegal de armas, que precisa de una normativa adecuada que respalde las actividades de las fuerzas y cuerpos de seguridad que, a su vez, está dividida en distintas fases. Por un lado están las unidades investigadores que, una vez detectado el comportamiento ilegal, recaban toda la información necesaria para construir un caso sólido que poder llevar ante las autoridades judiciales con garantías de éxito. Una vez que la información recabada ha sido analizada concienzudamente, se procede a la explotación de la operación, momento para el que es común que se solicite el apoyo de unidades especializadas en intervención. Tras las detenciones, se recogen en los individuos y en los lugares de interés para el caso los indicios y vestigios que se consideran relevantes para el esclarecimiento de los hechos, remitiéndose acto seguido al Servicio de Criminalística (en adelante SECRIM). Se trata de un trabajo en cadena, en el que la labor de todos los actores tiene un peso específico en el resultado final cuando el juez o tribunal deba dictar sentencia.

Los indicios recibidos en el SECRIM se dirigen al Departamento correspondiente, en función de su naturaleza, es decir, los indicios biológicos al Departamento de ADN, las reseñas realizadas a los detenidos y huellas dactilares encontradas en los lugares investigados y en los indicios hallados al Departamento de Identificación y las armas, tras extraer perfiles de ADN primero y las huellas dactilares de sus piezas después (si se solicitan estos estudios en la cadena de custodia), llegan al Departamento de Balística y Trazas Instrumentales - Área de Balística (en adelante Balística).

Cuando se reciben las armas y municiones en Balística se identifican convenientemente, se fotografían y se inicia el estudio de balística funcional. Este estudio consiste en identificar las municiones y las armas o tipo de armas de que se trata, ya que en ocasiones se les ha eliminado los troqueles, marca, modelo, calibre, etc., incluso en ocasiones se retroquela por encima información nueva que, por supuesto, es falsa. Este estudio nos permite detectar si las armas o las municiones han sido manipuladas o transformadas y, en caso afirmativo, en qué consistió la transformación, si se trata de detonadoras transformadas, si en origen eran AEW, si son armas convencionales sustraídas a las que se les ha eliminado el número de identificación, si a los cartuchos detonadores se les ha introducido un proyectil, etc. Seguidamente se comprueba su estado de funcionamiento, primero "en seco", es decir, se testea la eficacia de todos los mecanismos del arma sin munición para, a continuación, realizar la prueba de disparo con munición de su calibre y características, bien de la incautada junto con el arma, si es que ha sido así, bien de la existente en Balística.

La prueba de disparo tiene dos finalidades, por un lado comprobar que realizando fuego real el arma funciona correctamente, luego es un arma de fuego con capacidad lesividad y, por otro, recoger los casquillos y proyectiles disparados. La recogida de los casquillos no entraña dificultad alguna, sin embargo la recogida de los proyectiles es diferente, ya que hay que conseguir detenerlos causándoles la menor deformación posible para poder observar sus marcas en el microscopio.

Los casquillos y proyectiles (en adelante elementos balísticos), se introducen en el Sistema Automático de Identificación Balística (en adelante SAIB), para comprobar si existen antecedentes registrados en la base de datos de hechos delictivos anteriores llevados a cabo con ese mismo arma; de ser positiva la comprobación, se podrían relacionar delitos cometidos en diferente momento y lugar.

7.1. SISTEMAS AUTOMÁTICOS DE IDENTIFICACIÓN BALÍSTICA

Son sistemas que toman imágenes de las superficies de los elementos balísticos, registrando sus señales. Estas imágenes se transforman mediante la aplicación de un algoritmo y se almacenan en una base de datos que puede ser consultada para la comprobación de antecedentes.

En España existe un solo SAIB compartido entre Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, lo que facilita la cooperación mutua. Las policías autonómicas no disponen de ello pero aportan elementos balísticos para su inclusión en la base y solicitan consultas a la misma.

En lo que se refiere a los países del espacio común europeo, casi todos disponen de su propio SAIB, pero no existe la posibilidad de compartir datos de forma automatizada,

ya que cada país ha adquirido sistemas de fabricantes distintos. Por ejemplo, España y Portugal disponen del sistema IBIS, mientras que Francia o Alemania han adquirido el sistema EVOFINDER. A priori los algoritmos que utilizan estos sistemas para el almacenamiento de los datos son incompatibles, por lo que no es posible compartir los datos para ser consultados de forma automática entre ellos. Esto supone un inconveniente, ya que para comprobar si, por ejemplo, un arma encontrada en España tiene antecedentes en Francia, es necesario clonar los elementos balísticos indubitados obtenidos con dicho arma, realizando unas copias de los mismos elaboradas con resina y enviarlos al país vecino para ser introducidos en su sistema; aunque este método resulta eficaz, es muy poco eficiente en términos de tiempo.

Los principales sistemas automáticos de identificación balística que operan actualmente son IBIS, propiedad de la empresa canadiense Forensic Technology, y EVOFINDER, evolución desarrollada a partir del sistema soviético CONDOR. Y con bastante menos protagonismo BALSCAN, evolución del sistema LUCIA, creado en la República Checa, que dispone además de una versión para marcas de herramientas, el denominado TOOLSCAN.

7.2. LA CONEXIÓN DE SAIB'S EN LA UNIÓN EUROPEA

En la Unión Europea se utilizan distintos sistemas de identificación, lo que impide compartir datos y hacer más eficaz la lucha contra el tráfico de armas. Este hecho no ha pasado inadvertido para los órganos de dirección de la Unión Europea, habiéndose convertido en un asunto prioritario para la plataforma EMPACT de armas de fuego. A raíz de este interés, se llevaron a cabo acciones para tratar de llegar a una solución que permitiera compartir los datos balísticos recogidos en los respectivos SAIB's, barajándose varias opciones. En un primer momento hubo conversaciones con los principales proveedores IBIS y EVOFINDER, para ver la posibilidad de compatibilizarlos, pero esto no fructificó debido a que los algoritmos de almacenamiento y búsqueda de ambos sistemas no eran compatibles entre sí y ninguno de los dos estaba dispuesto a hacer público su algoritmo.

Llegados a este punto, propuso el uso de un formato de almacenamiento de datos que no dependiera de los algoritmos privados y que pudiera ser compartido con independencia del fabricante del sistema, características que cumple el formato X3P.

Cabe señalar que, a excepción del sistema IBIS, todos los proveedores de servicios e instituciones son partidarios de la utilización de X3P como formato de intercambio de archivos y están dispuestos a facilitar las herramientas necesarias para ello si bien, como apuntaba Thomas Liebscher, Jefe del KT21 (Dpto. de Balística) de la BKA alemana, en una ponencia durante la última reunión de ENFSI en Copenhague, aún quedan por determinar detalles para que el intercambio de este tipo de archivos se haga con las mayores garantías de éxito como es, por ejemplo, la resolución de toma en el escaneo de las imágenes 3D.

8. CONCLUSIONES

El tráfico de armas en la Unión Europea es una realidad, que está tasada en lo que respecta a qué tipo de armas son las que circulan ilegalmente, así como su mayor o menor peligrosidad en función del tipo de delincuente que suele utilizarla.

Queda patente el interés de los Órganos de Gobierno de la Unión Europea por atajar el problema mediante la emisión de Directivas, especialmente después de observar que el terrorismo yihadista ha evolucionado los métodos de ataque en sus atentados hacia las armas de fuego, aprovechándose de las debilidades del sistema, que adolece de una falta de conectividad entre sus cuerpos policiales, especialmente en lo que respecta a la balística forense.

El uso de los archivos en formato X3P, ha sido acogido por la comunidad científica internacional, principalmente ENFSI, como una posible solución a la interconexión de bases de datos de elementos balísticos, suponiendo además un salto cualitativo en lo que se refiere a la metodología, y un aumento de la eficacia y eficiencia de los laboratorios de Balística forense, que puede significar un ahorro en términos de personal, espacio y, con el tiempo, también económico, ya que la falta de competencia en este tipo de proveedores supone un coste económico elevado.

BIBLIOGRAFÍA

Florquin, N. y King, B. (2018). From legal to lethal: Converted Firearms in Europe.

<http://open-gps.sourceforge.net/>. (2018). Página de la comunidad “openGPS”.

<https://www.openfmc.org/>. (2018). Página web del Consorcio de Metrología Forense abierta.

<https://www.start.umd.edu/gtd/> (2018). Base de datos de terrorismo global de la Universidad de Maryland (EE.UU.).

Norma ISO 25178-72 (2017 y modificada en 2018). X3P.

Parlamento Europeo y Consejo (2017). Directiva (UE) 2017/853 del de 17 de mayo de 2017, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas.

Fecha de recepción: 05/12/2018. Fecha de aceptación: 19/12/2018

EL USO LEGAL DE DRONES (RPA): ÁMBITO POLICIAL Y USO PRIVADO

HÉCTOR S. AYLLÓN SANTIAGO Y CARLOS MANUEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ

Editorial REUS, Madrid, 2018, 343 páginas.

ISBN: 9788429020649

Los drones son una cuestión actual. Actual hasta el punto de que los adolescentes de hoy en día nacieron en un mundo en que prácticamente no existían. Para estudiar sus implicaciones nos encontramos ante un magnífico libro actual y actualizado elaborado por autores de reconocida solvencia tanto profesional como intelectual. La documentación técnica y jurídica en que basan sus análisis hace que los mismos tengan gran relevancia en la candente actualidad de este campo tecnológico que, sin duda, afectará sobremanera tanto a la vida cotidiana de los ciudadanos (v.g. distribución de compras, mensajería, transporte, oportunidades de negocio, etc.), como en las prácticas profesionales de los agentes de la autoridad y los cuerpos policiales.

No es este el lugar para especificar el alcance de la legislación aplicable a estos sistemas no tripulados ni las implicaciones de la misma. Obviamente recomendamos la lectura de esta obra para su análisis en profundidad. En cambio, sí podemos hacer unas breves observaciones.

Si bien los autores tienden a centrarse en los sistemas aéreos no tripulados afirmando que “cada categoría de aeronave tendrá versiones no tripuladas en el futuro” es incuestionable que estos sistemas se extenderán a todos los ámbitos, tanto marinos como terrestres e incluso espaciales. Sin duda los vehículos no tripulados no se limitarán al espacio aéreo sino que operarán en las cuatro (o cinco) dimensiones de los teatros de operaciones modernos.

También debemos considerar que la cuestión clave en el futuro será la autonomía de estos sistemas, entendida en el sentido de toma de decisiones independiente. Debe distinguirse entre los vehículos guiados remotamente y los realmente autónomos, porque esto se relaciona con el campo de la inteligencia artificial (y especialmente con los recientes avances basados en redes neuronales) y plantea cuestiones éticas que deben ser abordadas por la ley de una manera más profunda de lo que se hace en la actualidad.

En este caso ya no se trata de lo que implementa la legislación sino de lo que emerge de mecanismos de decisión autónomos que escapan al control de sus programadores u operadores. La cualidad del problema cambia cuando este ya no consiste únicamente en encender las luces del vehículo o dónde descender o qué espacio aéreo atravesar, sino de si se graba o no a un ciudadano o las medidas a adoptar en determinadas situaciones, incluyendo algunas que implicarían el empleo de fuerza letal sin intervención humana (caso este en el que la velocidad de respuesta e intervención sería muy limitada y en el que la interpretación de leyes y jurisprudencia quedaría en manos de rutinas informáticas que aprenden por sí mismas).

Del mismo modo en que pronto encontraremos vehículos autónomos circulando por las calles, no ha de faltar demasiado para que los RPA tomen sus propias decisiones en el cielo.

Pero estas son implicaciones potenciales. Para el presente esta obra nos ofrece una exhaustiva enumeración de la normativa aplicable, la interpretación de la misma en su aplicación, tratando cuestiones sutiles como la distinción entre aeronave o artefacto lúdico volante (ALV) así como asuntos centrales como la privacidad y la protección de datos en su empleo. Al cubrirse tanto la legislación nacional como el marco normativo internacional y de la Unión Europea se deja perfectamente claro el terreno legal en que se mueven las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su empleo.

Pero no solo eso, además de informarnos sobre la base legal y los requisitos operativos para la investigación de delitos; también incide en el control administrativo del uso privado de estas tecnologías, así como del procedimiento sancionador del uso impropio de los UAVs; no obstante, agrupando la legislación que da cobertura a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su actuación, se dan pocas indicaciones de actuación a nivel operativo. Sin embargo, no es esta la misión de este libro.

Esta es, en resumen, una buena obra de consulta que facilita el esclarecimiento de cuestiones ambiguas o incluso espinosas. No entra en el análisis de la base moral, del fundamento estratégico del empleo de estos vehículos o de lo que implica la práctica del uso y la lucha por el control de una tecnología al alcance de cada vez más actores en cada vez ámbitos más amplios.

Nos encontramos en definitiva ante una lectura fascinante y esclarecedora de la normativa que regula la posición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto a la hora de emplear los RPAs como a la hora de actuar ante su empleo indebido por terceras partes.

Aunque se eche a faltar la mención de otros usos legales y algunas cuestiones relativas a dilemas prácticos en el control de los cielos mediante RPAs, tal vez sea este un propósito demasiado extenso para un libro que es en sí redondo en su temática. Como el propio libro indica, se trata de un campo y una tecnología tan actuales y dinámicos que la ley tiene comprensibles dificultades para seguir el ritmo de su evolución.

En la actualidad las leyes tienen grandes dificultades para mantenerse al día de las constantes tecnológicas. Por eso esta obra es un compendio brillante de una cuestión de rabiosa actualidad pero que, por su propia naturaleza, necesitará anexos y actualizaciones constantes.

R. Bueno

Analista del CAP

¿QUIÉN ES DÁESH? CLAVES PARA COMPRENDER EL NUEVO TERRORISMO

FOTTORINO, ERIC (COMP.)

(Traducción del francés de María Victoria di Battista). Paidós, Barcelona, 2017, 175 páginas.

ISBN: 9788449333057

Ideas iniciales

Eric Fottorino coordina una obra coral que tiene como objeto de estudio el Dáesh, la principal amenaza para la seguridad global en los últimos tiempos. Los diferentes autores que participan en este libro analizan el fenómeno en cuestión a partir de la disciplina que cultivan en su desempeño profesional cotidiano (historia, antropología, sociología, periodismo...) Además, nos encontramos con varios géneros a la hora de exponer los trabajos: el ensayo, la crónica y la entrevista forman un todo homogéneo que enriquece el resultado final. Estimamos que se trata de una metodología acertada, debido a la complejidad que conlleva el estudio de un fenómeno que exige ser abordado desde varias perspectivas.

Otro de los puntos que cohesionan a esta pluralidad de autores radica en que la mayoría de ellos analizan el Dáesh a partir de los actos terroristas que dicha organización ha perpetrado en Francia, si bien algunas de las observaciones que realizan revisten carácter general. En consecuencia, acontecimientos tan mediáticos como las masacres de la Sala Bataclan en noviembre de 2015 o Charlie Hebdo escasas semanas después, permean por el libro.

Perfilando los rasgos del Dáesh

A partir de 2014, fecha de la proclamación oficial del califato, Europa en general y Francia en particular han sido víctimas de la actividad liberticida desarrollada bien por células terroristas, bien por "lobos solitarios" que han reivindicado sus acciones homicidas en nombre del Dáesh. Igualmente, resulta obligatorio subrayar que Francia ha sido una de las principales canteras para reclutar a combatientes terroristas extranjeros los cuales han viajado a territorio iraquí y sirio para someterse a la disciplina marcial implantada por Abu Bakr al-Baghdadi. Sobre esta última cuestión, Oliver Roy sostiene que "no es una parte de la población francesa musulmana la que se vuelca hacia la yihad y el terrorismo; es un conjunto de individuos, de solitarios, que se resocializan en el marco de una pequeña banda o de un pequeño grupo, al que consideran como la vanguardia de una comunidad musulmana" (p. 27).

Por su parte, Gilles Kepel ubica al Dáesh y las masacres perpetradas a partir de 2014 dentro de lo que denomina "yihad de tercera generación". Para explicar este concepto hace un recorrido histórico preciso y de sumo interés. Al respecto, sostiene que existió una primera generación de la yihad que abarcó el periodo 1979-1997, teniendo por tanto como punto de partida el inicio de la guerra de Afganistán. Lo fundamental de esta etapa es que los muyaidines, tras derrotar a los soviéticos, rápidamente señalaron a su nuevo enemigo: Estados Unidos, al que revistieron de todo tipo de connotaciones peyorativas, lo que en última instancia "justificaría" atentar contra él.

La segunda generación de la yihad, si bien cometió el 11-S, no logró coordinar un gran movimiento mundial. Su figura más destacada fue Osama Bin Laden. Finalmente, la tercera generación irrumpió en 2005 y en ella debe ubicarse el Dáesh. Sus referentes en cuestiones ideológicas y de liderazgo fueron a Al Zarqawi y Al Sourí. Ambos consideraron que Bin Laden erró al priorizar el “enemigo lejano” (Estados Unidos), de ahí que entendieran que resultaría de mayor eficacia atender en Europa, ya que el viejo continente presentaba una mayor vulnerabilidad.

Lo novedoso del Dáesh: pretensión de estatalidad y manejo de la comunicación

A partir de este conjunto de ideas y premisas generales podemos intentar extraer algunas características distintivas del Dáesh. En primer lugar, ¿podemos considerar a la citada organización terrorista como un fenómeno novedoso? Frente a la tentación a situarlo cronológicamente en fechas recientes y temporalmente en el contexto de la guerra de Siria, cabe apuntar que sus raíces son mucho más profundas, ubicándose las mismas en la ruptura con Al Qaeda en pleno desarrollo de la guerra de Irak.

Sobre esta última cuestión profundizan algunos autores de la obra y la consideramos de especial relevancia puesto que ilustra las notables diferencias operativas, estratégicas y tácticas que separan a Al Qaeda y Dáesh. En efecto, el autodenominado Estado Islámico supuso un avance espectacular en cuestiones como la financiación (a través de la venta del petróleo, de la apropiación del banco central iraquí o de la extorsión a sus propios ciudadanos a los que había prometido liberar del imperialismo extranjero liderado y patrocinado por Estados Unidos) y el control de un territorio.

En consecuencia, el binomio fortaleza económica y poderío geopolítico permitió al Dáesh presentarse a sí mismo ante la opinión pública internacional como un Estado. En este sentido, Michel Foucher acertadamente puntualiza que “decir que el Dáesh es un Estado es una aporía porque no administra, solo conquista y roba. Es un actor no estatal pero que sí dispone de elementos propios de un Estado como la policía, el ejército, los ingresos derivados del petróleo” (págs.49-50). Sin embargo, esa pretensión de estatalidad junto con su fuerza económica aumentó su capacidad de atracción, lo que se tradujo en la adhesión, en forma de incorporación masiva e incondicional, de ciudadanos procedentes de países occidentales y musulmanes. Además, también logró la fidelidad de otros grupos terroristas como Boko Haram.

Sin embargo, el logro de esa elevada lealtad se halla relacionado con un nuevo interrogante ¿cómo consiguió el Dáesh que su mensaje y sus objetivos los asumieran jóvenes de países tan distantes y distintos entre sí como por ejemplo Francia o Túnez? La respuesta aparece desglosada en la obra coordinada por Eric Fottorino. Al respecto, la antropóloga Dounia Bouzar explica que en la estrategia de captación del Dáesh no siempre se apela a combatir militarmente al “enemigo”; por el contrario, en muchas ocasiones recurre al señuelo de integrarse en una misión humanitaria como “premio” para quienes decidan viajar a Siria e Irak.

Como se deduce, también se ha introducido cambios en las técnicas de reclutamiento: “las redes abordan primero a los jóvenes que buscan un ideal pero que no conocen el Islam. Controlarlos es más fácil y más rápido. Un joven con ese perfil puede caer en menos de tres meses,” sentencia Dounia Bouzar (p. 72). Por su parte, Gérard Chaliand enfatiza que el manejo sobresaliente que el Dáesh realiza del binomio redes sociales-nuevas tecnologías de la comunicación, le permite incrementar el carácter

mediático de sus atentados, difundir masivamente el horror de los mismos y paralizar a su adversario.

Por tanto, combatir al Dáesh exige no perder de vista diferentes planos de acción complementarios y evitar reduccionismos como la dialéctica seguridad vs libertad. A esta cuestión apunta certeramente el geógrafo Michel Foucher mediante una afirmación políticamente incorrecta: hay que poner fin a la dinámica iniciada en la década de los años noventa del pasado siglo, consistente en reducir la cuantía de los presupuestos de defensa. Junto a ello arremete contra el buenismo que habitualmente permea a la hora de encarar el fenómeno del terrorismo, afirmando que “tenemos enemigos no por lo que hayamos hecho sino porque somos designados como tales” (p. 152). Sin embargo, Régis Debray rechaza las intervenciones militares como herramienta para combatir el terrorismo, sumándose a la corriente de opinión que considera a George W. Bush el máximo responsable a la hora de incentivar el yihadismo, proponiendo una solución ciertamente abstracta: reforzar el Estado de Derecho en las sociedades occidentales.

En conclusión

La experiencia ha demostrado la importancia, necesidad y obligatoriedad de las operaciones militares. En efecto, si la toma de Mosul por el Dáesh estimuló la llegada de miles de combatientes extranjeros que se integraron en sus filas, tanto los bombardeos de la coalición internacional como la posterior recuperación de Mosul, frenaron la incorporación de nuevos miembros. Esto último en ningún caso debe interpretarse como una victoria final ya que el terrorismo yihadista ha demostrado históricamente su capacidad de supervivencia, rasgo que se observó con nitidez en los años noventa con el establecimiento en el Cáucaso de yihadistas que habían combatido previamente en la guerra de los Balcanes. Hoy en día es probable que aquellos que se vean obligados a abandonar el territorio aún controlado por el Dáesh se ubiquen en países y zonas donde el Estado de Derecho brille por su ausencia.

Alfredo Crespo Alcázar

Profesor de la Universidad Antonio de Nebrija

DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

José Manuel Bermejo Laguna es guardia civil, destinado en el GEDEX de la Comandancia de Zaragoza. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED); en 2006 se le reconoce la suficiencia investigadora tras la realización de un Doctorado en Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, obteniendo el Diploma de Estudios Avanzados (DEA). En 2013 alcanza el grado de Doctor en Derecho por la UNED con la Tesis: “La formulación de presupuestos para una nueva síntesis con el islam en la sociedad multicultural española”. Ha publicado los siguientes artículos: “Propuestas de convivencia intercultural sobre la igualdad hombre-mujer en las fuentes islámicas” (2012). “Un enfoque actual de derechos colectivos para la minoría islámica en España” (2013). “Ideologías en conflicto: Islamofobia vs occidentalofobia” (2016). “Multiculturalismo, islam y yihadismo en Europa: análisis de sus políticas multiculturales” (2018). También ha participado como ponente en conferencias de organizaciones sociales, académicas y asociaciones islámicas exponiendo aquellos temas que han sido objeto de mis estudios: Multiculturalismo, islam y yihadismo. bermejomarin@telefonica.net

Santiago García Martín es teniente coronel diplomado en Estado Mayor por la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), además de licenciado en Derecho. Fue director de la Revista Cuadernos de la Guardia Civil de 2013 a 2017 y actualmente se encuentra doctorando en investigación penal medioambiental. Ha pasado por diferentes unidades y especialidades de la Guardia Civil, para finalmente ocupar puestos en sus órganos centrales, donde destacaría su papel en cuestiones tan dispares como son la dirección del proyecto de la construcción y dotación tecnológica del Centro de Mando de la Guardia Civil y del Polígono de Experiencias de Fuerzas Especiales (PEFE), en el ámbito de la calidad, en la actualización de las Cartas de Servicio de la Guardia Civil y, ya más recientemente, en el desarrollo inicial del Sistema de Responsabilidad Social Corporativa en la Institución. Desde 2016 ocupa el puesto de Oficial de Enlace de la Guardia Civil ante la Gendarmerie Nacional en Issy-les-Moulineaux (Francia). santiago.garcia-martin@gendarmerie.interieur.gouv.fr

Jesús Gayoso Rey es teniente coronel de la Guardia Civil. Ingresó en la Academia General Militar en el año 1991 con el número 1 de su Promoción. En empleos de teniente y capitán prestó servicio en el GAR en la lucha contra ETA en las provincias vascas y Navarra. Tras el curso de Estado Mayor en el año 2008 fue destinado como comandante a la Sección de Operaciones del Estado Mayor (Madrid), donde su primer cometido fue coordinar el despliegue de la Guardia Civil en Afganistán. Tras cinco años dedicados al planeamiento operativo a nivel nacional en el Estado Mayor fue destinado como Jefe del GAR en 2014. Es licenciado en derecho por la UNED, Master en seguridad, crisis y emergencias por la Universidad Juan Carlos I, Diplomado de Estado Mayor, y con numerosos cursos profesionales y civiles tanto nacionales como internacionales. Ha escrito varios artículos para el Instituto de Estudios Estratégicos relacionados con las estrategias y la gestión de crisis y ha dado numerosas conferencias en el ámbito universitario relacionadas con esta temática. jgayoso@guardiacivil.es

Luís Lanne-Lenne Ortega es ingeniero industrial, con la especialidad de organización, además de diplomado en alta dirección de empresas (DEA) y máster universitario oficial en Prevención de Riesgos laborales. Project Management Profesional. Tiene más

de 20 años de experiencia profesional como consultor Senior en Estrategia y Desarrollo de Organizaciones Sociales. Experiencia en dirección de proyectos. Profesor del Área de Operaciones del MBA del Instituto Cajazol. Sevilla. Impulsor de programas de formación de colectivos desfavorecidos en el sector de la construcción. www.institutolecturafacil.org

Jorge Montero Liácer es teniente coronel de la Guardia Civil y actualmente jefe de la Comandancia de Salamanca. Ingresó en la Academia General Militar en 1988, obteniendo el empleo de teniente en 1993. Ha estado destinado en las Comandancias de Navarra, Valencia, Valladolid, Lleida y Salamanca, en destinos de Seguridad Ciudadana y Policía Judicial. También ha estado destinado en el Grupo de Reserva y Seguridad de Valencia, en la Jefatura de Personal y en el Estado Mayor. Ha realizado entre otros el Curso Superior de Información y el Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Es Graduado en Derecho por la Universidad a Distancia de Madrid, Máster en Dirección de Recursos Humanos por CEPADE de la Universidad Politécnica de Madrid, Máster en Seguridad por la UNED y Máster en Gestión de la Seguridad Crisis y Emergencias por la Fundación Ortega y Gasset. jorgemontero@guardiacivil.es

Jorge M. Pérez es licenciado Psicología Industrial y de las Organizaciones por la Universidad Complutense de Madrid, además de experto universitario en Dirección de Empresas Sociales y también en Dirección de Recursos Humanos por la UNED. Diplomado en Dirección de Empresas de Economía Social por Esc. Andaluza Econ. Social. Sevilla, posee una amplia formación complementaria en innovación social y tecnológica de empresas sociales. Director gerente en grandes empresas sociales, tiene más de 20 años de experiencia ininterrumpida en ámbitos directivos de ONGs. Actualmente es presidente de la red de organizaciones que constituyen el Instituto Lectura Fácil. www.institutolecturafacil.org

Juan Daniel Ramírez es catedrático de Psicología de la Comunicación en la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, desde 2005 y, anteriormente, en la Universidad de Sevilla desde 1992. Investigador visitante (*visiting scholar*) en la Universidad de California, San Diego, y en las universidades canadienses de Toronto, Alberta y British Columbia. Como profesor invitado ha impartido docencia en universidades europeas (Utrecht, Holanda, y Aarhus, Dinamarca) y latinoamericanas (UNAM-Iztacala y UA Tamaulipas en México; UNA de Costa Rica, U Buenos Aires y UN San Martín, en Argentina). En la actualidad es profesor visitante y miembro del Consejo Asesor de la Facultad de Educación de la Universidad de Concepción, Chile (CONICYT). Es autor de varios libros propios y en colaboración con otros colegas de diversas universidades españolas y extranjeras, así como de artículos y capítulos publicados en revistas especializadas. Actualmente, trabaja en el campo de la alfabetización multimodal con estudiantes universitarios, un medio privilegiado para construir y desenvolverse en redes sociales orientadas al aprendizaje. jdramgar@upo.es

Manuel Jesús Ruano Rando es cabo 1º de la Guardia Civil y experto forense en balística y trazas instrumentales del Servicio de Criminalística, donde realiza funciones de: especialista en Balística Forense, director técnico del Área de Balística, director técnico del Área de Trazas Instrumentales y de responsable de Equipos de los Laboratorios de Balística de la Guardia Civil (Laboratorio Central y 6 de Zona). Además es el representante de la Guardia Civil en el Grupo de Trabajo de Balística y Residuos de Disparo de la Red Europea de Institutos Forenses (ENFSI). Es graduado en Criminología por la Universidad de Salamanca y Máster en Ciencias Policiales por la Universidad de Alcalá de Henares. manuelruano@guardiacivil.es

NORMAS PARA LOS AUTORES

Los trabajos que se remitan para su publicación en la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil" deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otra revista. No obstante, previa solicitud al Centro de Análisis y Prospectiva, podrán ser publicados en otro medio, una vez otorgada autorización escrita en tal sentido por el Director de la revista.

Los criterios para la presentación de textos son los siguientes:

EXTENSIÓN. Un mínimo de 6.000 palabras y un máximo de 9.000 a espacio y medio, en DIN A-4.

TÍTULO, 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 redonda 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 Intelligence Agency, CIA).

Se acompañará en soporte informático, preferentemente Microsoft Word. Las fotografías y ficheros se remitirán también en ficheros independientes. Se podrá remitir por correo electrónico a esta dirección: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

Los trabajos se presentarán, precedidos por una ficha de colaboración en la que se hagan constar: título del trabajo, nombre del autor (o autores), dirección, NIF, número de teléfono y de fax, situación laboral y nombre de la institución o empresa a la que pertenece. Igualmente se presentará una ficha de cesión de derechos de autor, que se facilitará oportunamente.

Los artículos serán evaluados por el Consejo de Redacción. Se enviarán a los autores las orientaciones de corrección que se estimen pertinentes, salvo aquellas de carácter menor, que no afecten al contenido y que puedan ser realizadas por el equipo de redacción (correcciones de tipo ortográfico, de puntuación, formato, etc.).

Los autores de los trabajos publicados en la Revista serán remunerados en la cuantía que establezca el Consejo de Redacción, salvo aquellos casos en que se trate de colaboraciones desinteresadas que realicen los autores.

A todos los autores que envíen originales a la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil" se les remitirá acuse de recibo. El Consejo de Redacción decidirá, en un plazo no superior a los seis meses, la aceptación o no de los trabajos recibidos. Esta decisión se comunicará al autor y, en caso afirmativo, se indicará el número de la Revista en el que se incluirá, así como fecha aproximada de publicación.

Los artículos que no se atengan a estas normas serán devueltos a sus autores, quienes podrán reenviarlos de nuevo, una vez hechas las oportunas modificaciones.

Los trabajos que se presenten deberán respetar de forma rigurosa los plazos que se indiquen como fecha máxima de entrega de los mismos.

Ni la Dirección General de la Guardia Civil ni "Cuadernos de la Guardia Civil" asume las opiniones manifestadas por los autores.

CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL

Marco Legal

- Ley 39/2007 de la Carrera Militar
- Real Decreto 1959/2009 de creación del Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC)
- Orden PRE /422/2013 de servicios centrales de la DGGC
- Ley 29/2014 de Régimen de Personal de la Guardia Civil



Capacidades

- Titularidad del Ministerio del Interior a través de la Dirección General Guardia Civil.
- Ente público diferente de la Administración General del Estado.
- Adscrito a una o varias universidades públicas que expiden títulos oficiales universitarios del EEES: Actualmente UC3M y UNED (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.
- Grado en Ingeniería de la Seguridad.
- Grado en Gestión de Seguridad Pública.
- Curso experto universitario en reconstrucción de siniestros viales.



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.
- Reconocimiento Carta Erasmus 2014-2020.
- Línea Editorial del CUGC.
- Extensión Universitaria.





El **Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior** se creó mediante la firma de un convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio del Interior, la Dirección General de la Guardia Civil y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el 17 de octubre de 2002, pues la Guardia Civil y la UNED llevaban vinculadas por distintos acuerdos de colaboración desde 1988 y precisaban de un centro especializado en la investigación, enseñanza y asesoramiento en materias relacionadas con la seguridad.

IUI SI pretende desarrollar y promover la investigación científica de alta calidad en materias de seguridad que sean de interés para instituciones públicas y privadas, impulsar y promover la difusión de obras científicas, y crear un marco de reflexión y diálogo.

Las actividades previstas para este año se irán anunciando en su página web: www.iuisi.es