

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

45

**LA COOPERACIÓN FUERZAS
DE SEGURIDAD-FUERZAS ARMADAS
FRENTE A LOS RIESGOS EMERGENTES**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

45

**LA COOPERACIÓN FUERZAS
DE SEGURIDAD-FUERZAS ARMADAS
FRENTE A LOS RIESGOS EMERGENTES**

Marzo, 2001



FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

La **COOPERACIÓN** Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes. — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2001. — 232 p. ; 24 cm — (Monografías del CESEDEN ; 45). — Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. NIPO: 076-01-108-6. — D.L. M. 20554-2001

ISBN: 84-7823-835-2

I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España). II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Serie

Fuerzas Armadas / Fuerzas de Seguridad del Estado / Guardia Civil / Policía militar / Seguridad nacional / Seguridad

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

| | |
|---------------------------|------|
| CENTRO DE DOCUMENTACION | |
| DEL MINISTERIO DE DEFENSA | |
| REGISTRO | 9055 |
| SIGNATURA | |
| TEM N° | |

Edita:



NIPO: 076-01-108-6

ISBN: 84-7823-835-2

Depósito Legal: M-20554-2001

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1250 ejemplares

Fecha de edición: mayo 2001

**LA COOPERACIÓN
FUERZAS DE SEGURIDAD-FUERZAS ARMADAS
FRENTE A LOS RIESGOS EMERGENTES**

SUMARIO

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| <i>Por Ignacio Cosidó Gutiérrez</i> | |
| <i>Capítulo primero</i> | |
| EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD: AMENAZAS Y RIESGOS EMERGENTES | 15 |
| <i>Por Manuel Nieto Rodríguez</i> | |
| <i>Capítulo segundo</i> | |
| LA PARTICIPACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL EN LA DEFENSA NA- CIONAL | 59 |
| <i>Por José Ignacio Laguna Aranda</i> | |
| <i>Capítulo tercero</i> | |
| LA COLABORACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURI- DAD INTERIOR | 99 |
| <i>Por Honorio Iglesias Longo</i> | |
| <i>Capítulo cuarto</i> | |
| LA COORDINACIÓN FUERZAS ARMADAS-FUERZAS DE SEGURI- DAD EN LA PROTECCIÓN CIVIL | 125 |
| <i>Por Diego Franco Couceiro</i> | |

| | |
|--|---------------|
| <i>Capítulo quinto</i> | <u>Página</u> |
| LA COOPERACIÓN FUERZAS ARMADAS-GUARDIA CIVIL EN MISIONES INTERNACIONALES..... | 153 |
| <i>Por Francisco Díaz Alcantud</i> | |
| <i>Capítulo sexto</i> | |
| UN MODELO ESPAÑOL DE POLICÍA MILITAR | 183 |
| <i>Por Francisco Javier Abajo Merino</i> | |
| CONCLUSIONES | 209 |
| <i>Por Ignacio Cosidó Gutiérrez</i> | |
| COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO | 219 |
| ABSTRACT | 221 |
| ÍNDICE..... | 223 |

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ

La llegada del siglo XXI ha venido acompañada de una profunda transformación en el escenario estratégico mundial. Por un lado, el riesgo de un gran conflicto bélico internacional parece descartado a corto y medio plazo. Por otro, existe una proliferación de conflictos internos de carácter nacional, étnico y religioso en buena parte del planeta. Junto a estos conflictos surgen, además, una serie de riesgos emergentes que afectan con especial intensidad a las sociedades desarrolladas, riesgos como el terrorismo internacional, los flujos incontrolados de inmigración irregular, el narcotráfico o la delincuencia organizada transnacional. La naturaleza de estos nuevos riesgos es particularmente compleja.

Tradicionalmente este tipo de amenazas han estado situadas más en el campo de la seguridad interior que en el de la seguridad exterior. Los principales actores de estas actividades eran nacionales o tenían al menos una base nacional. Sin embargo, en los últimos años puede observarse una creciente internacionalización de este tipo de actividades. En consecuencia, resulta cada vez más difícil establecer límites precisos entre los riesgos exteriores y los interiores a nuestra seguridad.

Por otro lado, estos riesgos emergentes necesitan también de nuevas respuestas por parte de los Estados. Los ejércitos, en su concepción clásica, resultan por lo general poco adecuados para hacer frente a este tipo de amenazas. Pero la gravedad y complejidad de algunas de ellas está demostrando que una actuación meramente policial tampoco puede neu-

tralizarlas adecuadamente. Se imponen, por tanto, fórmulas de mayor cooperación entre las organizaciones encargadas de una y otra esfera de nuestra seguridad, al tiempo que cobran un nuevo protagonismo los instrumentos que por su polivalencia pueden actuar con eficacia en ambos campos.

Esta necesidad de cooperación se siente con especial intensidad en el marco de las operaciones internacionales de paz. En ellas, las Fuerzas Armadas están obligadas a desempeñar una serie de misiones relacionadas con la seguridad pública para las que el apoyo de una fuerza policial especializada se manifiesta como indispensable. Así, esta cooperación entre Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad se ha producido en los últimos años principalmente en el marco de este tipo de operaciones en el exterior.

Esta creciente interacción entre la seguridad exterior y la seguridad interior que supone la nueva situación estratégica, frente a la nítida separación de ambas esferas que existía en tiempos de la guerra fría, obliga a una creciente cooperación entre Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad en la neutralización de todos estos riesgos emergentes. En este contexto, la existencia de un cuerpo de naturaleza militar con funciones de seguridad, como la Guardia Civil, constituye una herramienta de extraordinaria versatilidad sobre la que articular estas nuevas formas de colaboración.

La Guardia Civil cobra así, por su amplio despliegue en todo el territorio nacional, por su creciente especialización en la vigilancia y control de fronteras y por su potencial de colaboración en el seno de operaciones de paz, una especial relevancia en este nuevo escenario. La naturaleza, organización, despliegue, medios y formación del Cuerpo puede resultar de especial utilidad para hacer frente a estos riesgos emergentes.

La existencia de este instrumento intermedio permite, además, evitar una implicación directa y excesiva de los ejércitos en la resolución de cuestiones como el terrorismo o el narcotráfico, experiencia que ha resultado excesivamente problemática y conflictiva en países que por carecer de un instrumento similar han debido hacer un uso intensivo de las Fuerzas Armadas en estos campos.

Por otro lado, el proceso de reestructuración de nuestras Fuerzas Armadas, puesto en marcha tras la decisión de acometer su plena profesionalización, hace que el despliegue extensivo y la creciente especialización de las unidades de la Guardia Civil puedan realizar una aportación más eficaz

a la Defensa Nacional, especialmente en lo que se refiere a las misiones internacionales, la Policía Militar, a las labores de Inteligencia y Contrainteligencia de los ejércitos y a la defensa integral del territorio. Por su parte, las Fuerzas Armadas deberán estar en disposición de ofrecer una mayor colaboración a los Cuerpos de Seguridad en la neutralización de estos riesgos emergentes. Esta participación tiene sus límites en las funciones que el ordenamiento constitucional asigna a los ejércitos, pero contiene una enorme potencialidad en lo que se refiere a la cooperación con los sofisticados medios tecnológicos y los importantes recursos de los que disponen las Fuerzas Armadas.

En definitiva, este nuevo sistema de cooperación en materia de seguridad debe basarse en una mayor implicación de la Guardia Civil en las misiones de naturaleza militar, actuando siempre como un apoyo auxiliar de los ejércitos, y una mayor colaboración de las Fuerzas Armadas en determinadas funciones de seguridad interior, actuando en este caso con un carácter auxiliar y de apoyo a los Cuerpos de Seguridad.

La reciente publicación del Libro Blanco de la Defensa 2000 abre nuevas perspectivas en esta dirección. En este libro, aprobado por el Gobierno, se señala, por un lado, que las Fuerzas Armadas puedan «colaborar en la lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina realizando tareas de vigilancia o de apoyo técnico adecuadas a sus capacidades específicas». Por otro, el Libro afirma que «la Guardia Civil, en función de su naturaleza, organización, formación, dimensión y despliegue, puede realizar una contribución significativa a la defensa, especialmente en misiones de prevención de conflictos y gestión de crisis». Estas afirmaciones suponen un marco doctrinal y político sobre el que construir este nuevo esquema de cooperación entre ambas esferas que nos exige el futuro. El objetivo de las páginas que siguen es en buena medida contribuir al desarrollo de algunas de las afirmaciones que contiene el Libro Blanco de la Defensa 2000 en este sentido.

Quiero destacar en estas líneas introductorias el excelente trabajo realizado por todos y cada uno de los componentes del grupo. A lo largo de varios meses hemos disfrutado de unas discusiones amplias y abiertas sobre cada uno de los capítulos. Esas discusiones nos han enriquecido a todos y se han desarrollado en un clima magnífico de convivencia y libertad intelectual. En especial, quiero destacar la absoluta sintonía que ha existido entre los representantes de la Guardia Civil y los de las Fuerzas Armadas, lo que es buen ejemplo de la facilidad de la cooperación que

propugnamos. Todo ello ha hecho que para mí haya sido extraordinariamente fácil y grato coordinar estas sesiones y la publicación que ahora ve la luz.

En este capítulo de agradecimientos no puedo olvidar tampoco al jefe del Estado Mayor de la Defensa, general del Aire, Santiago Valderas Cañestro, por aprobar la constitución de este grupo de trabajo, al director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), el almirante José Antonio Balbás Ota, por su constante apoyo y colaboración en el desarrollo de los mismos y a los coroneles Luis Alonso Mera y José Manuel Amor Huidobro que han desempeñado su función con la profesionalidad y espíritu de servicio que les caracteriza.

CAPÍTULO PRIMERO

EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD: AMENAZAS Y RIESGOS EMERGENTES

EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD: AMENAZAS Y RIESGOS EMERGENTES

Por MANUEL NIETO RODRÍGUEZ

Introducción

En el año 1999 se cumplieron diez años desde un suceso que marcó el fin de una etapa y el comienzo de otra radicalmente nueva. El día 9 de noviembre de aquel año los ciudadanos de la Alemania del Este destruían el muro de Berlín, acabando así con el mayor símbolo de un orden que había regido los destinos del planeta durante casi medio siglo.

Paradojas de la Historia, al mismo tiempo que se producían estos hechos, en otra parte del mundo, en Estados Unidos, se celebraba un seminario internacional para analizar el futuro de la guerra fría en el contexto estratégico mundial. Como acertadamente se ha dicho (1), esa desafortunada coincidencia ponía de relieve la escasa reflexión que los expertos y analistas habían realizado sobre un hecho tan crucial como el modo y momento en que se produciría el final de la confrontación Este-Oeste.

Lo cierto es que la caída del muro inició una década vertiginosa en la que el mundo es testigo, entre la sorpresa y la inercia anterior, de la aparición de cambios radicales y de profundas transformaciones de tal modo que,

(1) BARDADÍ, R. L.: «10 años sin muro: del viejo al nuevo entorno estratégico», en *Revista Española de Defensa (RED)*, número 141. Noviembre de 1999.

como apunta Lewis Gadis (2), el final de la guerra fría sugiere un cambio masivo en la tectónica histórica de la civilización humana. Durante los años que han venido en llamarse de la posguerra fría se producen acontecimientos que van jalonando la liquidación del viejo sistema y la aparición de rasgos y tendencias que configuran un orden nuevo y emergente.

Uno de los cambios más significativos acaecidos en el nuevo escenario mundial se refiere a la seguridad, en su concepto y percepciones. Si ya antes este término representaba significados diversos y su estudio se abordaba desde perspectivas diferentes, en el panorama actual adquiere una dimensión nueva y un carácter pluridimensional y global que ha conllevado también a un nuevo enfoque en el concepto de Defensa Nacional, antes vinculada al propio territorio de cada país y a unas amenazas ciertas y ahora proyectable también a otros entornos estratégicos donde se cuestionan intereses propios y compartidos.

La modulación conceptual de la seguridad está íntimamente unida a las nuevas percepciones sobre los conflictos y los riesgos y amenazas derivados de los mismos. Si en el orden anterior las crisis eran totalmente predecibles y controlables estratégicamente, el final de la confrontación ofrece un escenario en el que la inestabilidad del entorno y la incertidumbre asociada a la evolución de los acontecimientos otorga una dimensión totalmente nueva a los conflictos y tensiones que se generan. El fenómeno de la globalización ha producido una convergencia innegable en la apreciación y valoración interna y externa de las amenazas de seguridad, en su impacto en las sociedades y en los instrumentos y modos de prevención, control y reacción contra las mismas.

El nuevo orden mundial

En el umbral del siglo XXI constituye ya un lugar común afirmar que los hechos que se han producido en la última década de este siglo (desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas [URSS], hundimiento del comunismo, alejamiento del peligro nuclear masivo, etc.) han originado una mutación esencial en el panorama internacional con repercusiones en todos los ámbitos y muy especialmente en el de la seguridad.

(2) LEWIS GADIS, J.: Citado por M.^a Angustias Caracuel Raya «Resolución de conflictos en la posguerra fría», en *Revista Ejército de Tierra Español (RETE)*, número 701. Julio-agosto de 1999

Numerosos tratadistas y expertos han estudiado profusamente el fenómeno de lo que ha convenido en llamarse «nuevo orden mundial» (3). Del conjunto de sus reflexiones pueden extrapolarse una serie de notas y características que van a conformar —o están ya conformando— el marco geopolítico y geoestratégico en el futuro próximo:

- a) En primer lugar se aprecia un gran dinamismo y mutabilidad de los centros de decisión e intereses, conforme las grandes potencias emergentes en el nuevo orden aumentan en poder e influencia. De un mundo bipolar, basado en el enfrentamiento entre bloques, se está pasando a una estructura que en principio se califica de multipolar, pero que en realidad, y en tanto surja un liderazgo decidido y capaz, podría muy bien ser considerado como un sistema fragmentado o apolar (4). El próximo milenio permite atisbar cinco grandes centros de poder: Estados Unidos, Europa, Rusia, China y Japón. De ellos tan sólo Estados Unidos y China tienen todas las ventajas y factores (extensión, población, capacidad económica, militar, tecnológica, etc.) para iniciar el siglo con el marchamo de grandes potencias, a las que podría unirse Europa en cuanto finalice el proceso de integración comunitaria.
- b) En el futuro escenario, dominado por la complejidad, la inestabilidad y el dinamismo, el sistema imperante en las relaciones de poder se basará en un conjunto de equilibrios y contrapesos entre las grandes potencias, sin que, aunque surjan liderazgos firmes, se llegue a alcanzar una unipolaridad definida, al ser muchos y contradictorios los intereses en juego. Este sistema del «equilibrio de poder» impedirá seguramente que se produzcan veleidades e intentos unilaterales, pero muy posiblemente tampoco garantizará una visión global y concertada de las principales potencias (5).
- c) En el panorama descrito se hace perceptible la existencia de grandes vacíos geopolíticos donde las grandes potencias compiten entre ellas. Se trata fundamentalmente de Iberoamérica (intereses norteamericanos, europeos y japoneses), África Subsahariana (Europa, India,

(3) ARGUMOSA PILA, J.: «Un nuevo orden mundial sin fronteras», en *RETE*, y ORTIZ, R. D.: «Cuenta atrás para un nuevo siglo», en *RED*. número 131. Enero de 1999.

(4) BARDAJÍ, R. L.: en *RED*, número 141, noviembre de 1999, se manifiesta escéptico respecto a la consideración de Estados Unidos como un líder indiscutido, ya que ha dado muestras de debilidad en su visión y voluntad política, aunque nadie discute su supremacía en el terreno militar, económico o tecnológico.

(5) En este sentido Rafael L. Bardají y Jesús Argumosa en *obras citadas* anteriormente.

China y Estados Unidos), Oriente Medio (estadounidenses, europeos, rusos y japoneses), Asia Central (zona de marcado interés ruso, chino e indio y donde se está introduciendo Estados Unidos) y sureste asiático (japoneses, chinos, norteamericanos, europeos e indios). Esta competencia provoca que en líneas generales se rompan los límites y las fronteras claras y precisas entre entes geopolíticos, apareciendo una nueva visión de fronteras dinámicas, flexibles y móviles que aceleran las corrientes de transmisión y de simbiosis entre diferentes culturas y estructuras nacionales y multinacionales (6).

- d) Junto a las grandes potencias coexisten otros actores que tendrán influencia decisiva en el mundo de las relaciones internacionales y en la configuración del nuevo orden mundial. Primordialmente las organizaciones internacionales de tipo político, económico o de seguridad. Pero también, habrá que valorar el peso de las llamadas áreas geoeconómicas más desarrolladas del mundo (Estados Unidos, Europa y Japón), sin olvidar a los emergentes bloques regionales económicos que algunos países han constituido el Mercado Común Suramericano (Mercosur) que incluye Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, o a la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), donde cooperan Tailandia, Myanmar, Brunei, Camboya, Singapur, Indonesia, Filipinas, Malasia, Vietnam y Laos.
- e) Al lado de los actores anteriores, que podríamos denominar «formales» (estatales, regionales o internacionales), puede observarse también la aparición de un entramado de sujetos independientes no estatales que adquieren un relativo protagonismo en la esfera de las relaciones internacionales y en el poder de decisión. Nos referimos por ejemplo, a las corporaciones multinacionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), organizaciones privadas de seguridad, etc. (7). Toda esta pluralidad de actores, con su lógica diversidad de relaciones, estructuras y funcionamiento y con sus propias dinámicas, aspiraciones y círculos de poder e intereses, configura un escenario muy complejo en el que se solapan diferentes niveles, sin fronteras formales definidas, pero fuertemente interrelacionado.

(6) Esta relatividad del concepto de fronteras políticas, congruente con la globalización de la comunidad internacional es puesta de manifiesto por Jesús Argumosa Pila en el trabajo citado y está en la base de su concepción del «orden mundial sin fronteras».

(7) En este sentido el artículo de Román D. Ortizen, en *RED*, número 131, enero de 1999, donde pone de manifiesto el doble fenómeno que se está produciendo de fragmentación política estatal y no estatal, y por otro lado un proceso acelerado de regionalización política y económica.

- f) El fracaso del marxismo-leninismo como soporte ideológico ha con-
ducido inexorablemente a la unánime aceptación mundial de un sis-
tema político y económico basado en la democracia, la economía de
libre mercado y el respeto a los derechos humanos. En todo el mundo
se observa como la izquierda busca nuevos ejes movilizados y arti-
culadores de sus políticas que solamente podrán consolidarse acep-
tando las reglas del juego democrático.
- g) Dentro del papel relevante que adquirirán las organizaciones interna-
cionales, es previsible que se robustezca el papel de la Organización
de Naciones Unidas (ONU) en la prevención y solución de conflictos,
así como el de otras organizaciones de seguridad, como la Organiza-
ción del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea Occi-
dental (UEO).
- h) Otra característica de la nueva situación mundial es la relativización
—y hasta diríamos que modificación— de los principios tradicionales
dominantes en las relaciones internacionales (soberanía estatal, no
injerencia en los asuntos internos de los Estados, integridad territorial,
intangibilidad de las fronteras, etc.), que van cediendo el paso a otro
tipo de situaciones y de relaciones basadas en nuevos y pragmáticos
principios basados en el intervencionismo humanitario, la cooperación
por la paz, la solidaridad internacional, la mutua confianza, la interde-
pendencia, etc. (8).
- i) Por último, y aunque en el epígrafe siguiente se analizará en profundi-
dad la nueva dimensión del concepto de seguridad, apuntar aquí que,
en este plano se tiende al establecimiento de un sistema de seguridad
colectiva que pone el énfasis en la distensión y el desarme, aunque
también contempla, si bien en última instancia, la disuasión y defensa,
que eran los mecanismos imperantes exclusivamente en el periodo de
la guerra fría. Esta tendencia se ha visto culminada con la aprobación
del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, cuyos medios de acción
se basan ahora en el diálogo y la cooperación, aunque sigue teniendo
una importancia decisiva, como razón última, el empleo de la fuerza
militar.

(8) Así, la intervención militar de la OTAN en Kosovo ha alterado radicalmente la actitud de Rusia en sus relaciones con Occidente, abriendo una profunda brecha entre ambas partes en cuya base está la decidida ruptura de los países occidentales con el principio de no injerencia en los asuntos internos de los países (véase DÍAZ PÉREZ, E.: en «OTAN-Rusia: relaciones en punto muerto», en *Revista Ejército* de 1999.

El actual concepto de seguridad

Durante el periodo de la guerra fría y antes del proceso de integración europeo, el término seguridad podía referirse a dos ámbitos en los que tenía un contenido y significado propio y diferenciado: el de la seguridad exterior, vinculado a la defensa militar, y el de la seguridad interior, que tenía un claro sentido policial, independientemente de sus acepciones de seguridad pública, orden público o seguridad ciudadana.

Sin embargo, desaparecido el mundo bipolar, el concepto de seguridad es uno de los que también ha sufrido indudables cambios como consecuencia de las profundas mutaciones operadas en el entorno estratégico mundial y en la naturaleza de los conflictos y riesgos emergentes.

En plena guerra fría, la seguridad —entendida como la capacidad de protección ante las diversas amenazas evitando situaciones de vulnerabilidad— tenía sobre todo una indudable dimensión militar, ya que la amenaza que percibían los países occidentales estaba materializada en las fuerzas del Pacto de Varsovia. Durante ese tiempo, los términos defensa y seguridad eran muy similares, siendo la primera el medio para alcanzar la segunda. La celebración de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) a partir del año 1975, contribuyó a enriquecer el concepto de seguridad con nuevas atribuciones como la cooperación, el diálogo, o la distensión, si bien el componente militar seguía teniendo prioridad.

En el orden bipolar la naturaleza de la seguridad estaba clara: era predominantemente militar, estática, basada en la disuasión nuclear, dirigida contra una amenaza unívoca, y con un objetivo claro: la protección de los intereses vitales de los Estados miembros de la Alianza Atlántica y centrada en la OTAN bajo el liderazgo estadounidense. Se trataba además de una seguridad que tenía un efecto unificador al constituir una obligación política indiscutible que suscitaba un fuerte consenso.

Con el final del enfrentamiento Este-Oeste, las cosas han cambiado, y el concepto de seguridad se ha visto trastocado, adoptando un carácter multidimensional y multidireccional. En primer lugar, si bien es cierto que la amenaza estrictamente militar ha bajado —aunque no desaparecido para Occidente—, importa también la prevención de la misma en cuanto que la seguridad debe proteger, no ya los intereses vitales, sino la estabilidad, el *status quo*.

Por otro lado, en el mantenimiento de esa estabilidad preocupan otros factores distintos de la amenaza militar, que han alcanzado mayor protagonismo como, por ejemplo, el abastecimiento de materias primas, el poder de las multinacionales como fuerzas económicas de difícil control, el auge excesivo de la seguridad privada, los ataques terroristas con armas sofisticadas, las amenazas al medio ambiente, etc. Es decir, un sinfín de riesgos que ya no son amenazas directas a los intereses vitales, sino tan sólo marginales y diferidas en el tiempo.

En este sentido, por englobar aspectos no militares (economía, demografía, ecología, seguridad interior, etc.), la seguridad es pluridimensional, y así se han definido hasta cinco dimensiones de la misma: seguridad militar, política, económica, social y medioambiental. Sin embargo, estas nuevas facetas de la seguridad no operan aisladas unas de otras, sino que cada una define un centro de atención, una focalización concreta dentro de la problemática global de la seguridad. También, evidentemente, una manera de reordenar prioridades. Pero todas ellas están conectadas en una red compleja de interdependencias. De aquí que otra característica del concepto de seguridad en nuestros días sea su carácter global.

De una manera apriorística, y sin perjuicio de insistir después en este tema, nos interesa aquí resaltar la interacción que actualmente se da entre, por ejemplo, la dimensión estrictamente militar y la policial de la seguridad. Una manifestación clara de esta tendencia se halla en la consideración que se otorga a determinados riesgos como el terrorismo internacional, la delincuencia organizada, narcotráfico, etc., los cuales son actualmente contemplados en los vigentes conceptos estratégicos militares, incluso en el seno de la OTAN, o por los Servicios de Inteligencia, como amenazas reales o potenciales por la seguridad exterior, aunque estrictamente son de interés y responsabilidad policial.

Las nuevas amenazas: conflictos, crisis y riesgos

Del concepto de seguridad que se dibuja en el nuevo orden —multidimensional, multidireccional, global y dinámico— se derivan inmediatamente dos consideraciones. Una afecta al papel de la coerción militar armada en el sistema de seguridad. La segunda se refiere a las consecuencias del deterioro del concepto de la amenaza clásica.

Es evidente que se ha producido una progresiva marginación de los elementos de la fuerza en los países occidentales, que ha conducido a la pérdida de protagonismo de las Fuerzas Armadas como elemento básico de seguridad, de forma que la guerra ha dejado de ser un instrumento formalmente válido en las relaciones internacionales por su carácter perjudicial en el nuevo sistema, donde la prosperidad, la competitividad económica y las relaciones interdependientes en una economía global son las metas prioritarias.

En consecuencia, el papel de las Fuerzas Armadas en este contexto ha sufrido un cambio sustancial. Los ejércitos han de permanecer, porque entre otras cosas la amenaza de conflictos bélicos continúa. Pero deben reconvertirse, adaptarse a nuevos escenarios y prepararse para misiones futuras que se apartan de las tradicionales y en unas condiciones de enfrentamiento muy diferentes de los conflictos armados clásicos.

El segundo hecho que afecta a la nueva percepción de la seguridad, es la transformación operada en el concepto de amenaza, antes nítida y unidireccional, asociada a la determinación de un enemigo claro y concreto. Como muy bien se ha dicho, la liberación de la amenaza ha ocasionado una profunda transformación de la violencia —y de sus manifestaciones— en el resto del mundo (9).

Ahora también existen indudables peligros potenciales y a largo plazo, análogos a los de la amenaza del bloque soviético durante la guerra fría (involución rusa, expansión china, proliferación nuclear, etc.). La estabilidad del nuevo orden se ve comprometida también por la existencia de conflictos, situaciones de crisis y tensiones (10). De hecho tras la caída del muro de Berlín, la realidad es que han aumentado el número de conflictos, si bien es cierto que también se redujo su duración. Algunos de estos conflictos armados producidos en el Tercer Mundo siguen vigentes, otros se han solucionado y algunos están en vía de hacerlo. Pero lo que sí ha cambiado es la naturaleza de las crisis.

Durante la guerra fría, la conflictividad venía generada por cuestiones ideológicas, económicas o militares canalizadas por el enfrentamiento Este-Oeste. Los conflictos actuales se caracterizan esencialmente por ser

(9) Véase Rafael L. Barjadí en *artículo citado*.

(10) En este sentido véase documento monográfico «Resolución de conflictos», en *RETE*, número 701. Julio-agosto de 1999.

etnopolíticos, derivados del auge de los nacionalismos y fundamentalismos, problemas raciales, de minorías oprimidas, de la situación de pobreza y desigualdad en el Tercer Mundo, o de la búsqueda del liderazgo regional. Son situaciones intermedias entre la paz y la guerra, pero que producen grandes consecuencias en el sistema internacional, dada la porosidad de fronteras y la mayor interdependencia económica y política del mundo actual (11).

Por último, es frecuente observar como se argumenta actualmente que la desaparición de la amenaza del Este ha dejado paso a la aparición de focos de riesgo de variada etiología y procedencia. Ello es cierto, aunque relativamente. Antes también existían riesgos que constituían amenazas reales o potenciales para la seguridad nacional (por ejemplo, el terrorismo internacional de los años setenta de carácter revolucionario o de grupos palestinos). Sin embargo, se trataba de riesgos predecibles y controlables hasta cierto punto y, en cualquier caso, objetivos, es decir, asociados a causas cuya raíz última estaba en el enfrentamiento ideológico subyacente. En el nuevo entorno mundial, los riesgos que deben afrontarse son mucho más difusos, impredecibles y subjetivos y las percepciones e intereses de las naciones occidentales sobre las mismas difieren. Son pluri-direccionales y multifacéticos. Pueden derivarse de un conflicto o crisis preexistente o tener un origen distinto, que hay que buscar en la propia estructura del escenario actual con una excesiva multiplicación de actores independientes (12), con real o supuesta relevancia internacional en términos de seguridad. Sus causas últimas pueden ser muy variadas, políticas, económicas, étnicas, demográficas, religiosas, etc. Pero, por su carácter perturbador del sistema o subsistemas, constituyen focos de inestabilidad de los cuales pueden surgir materializadas las amenazas.

El escenario internacional: características y tendencias

A las puertas del próximo milenio, el nuevo escenario, las nuevas reglas y los nuevos actores se perfilan cada vez con más nitidez en el entramado

(11) FELIÚ BERMÚDEZ, L.: «Tipos de conflictos», en *Revista Ejército*, número 701. Julio-agosto de 1999.

(12) ORTIZ, R. D.: «Cuenta atrás para un nuevo siglo», en *RED*, número 131, enero de 1999, cita como ejemplos de este tipo de actores independientes no estatales de la droga, tráfico de armas o trabajadores ilegales, organizaciones que amparan o financian el terrorismo, empresas multinacionales, etc.

de las relaciones internacionales. El contexto en que se teje el nuevo orden está lejos de tener el estatismo, la rigidez y hasta la certeza del mundo anterior. Todo lo contrario. Estamos caminando cada vez más en un mundo donde el dinamismo, la complejidad y la incertidumbre son las coordenadas que lo rigen. En todo caso este entorno, aunque más inestable, es radicalmente nuevo.

El acelerado proceso de cambios y la fragmentación política son dos de las características que pueden apreciarse en este nuevo mundo. Sobre ella juegan un papel esencial el proceso de globalización en todos los niveles y el impacto de los avances tecnológicos.

Tras la desaparición de la situación bipolar, la posición relativa de muchos Estados respecto a los demás ha variado de forma radical; en otros, se han producido cambios internos que han modificado todo su entramado institucional y social, incidiendo de forma directa en sus relaciones exteriores; han aparecido nuevos sistemas de asociación entre las naciones, por contra, se ha desencadenado la disociación de viejas, y en otro momento pujantes, organizaciones internacionales.

Por otro lado se está produciendo una gran fragmentación política materializada en el gran número de Estados independientes que han emergido en todo el mundo, cuyo ejemplo más claro son los Balcanes (once Estados en el año 1995 contra seis en el año 1985). La indefinición de fronteras entre ellos y la persistencia de los problemas étnicos y religiosos conllevan el peligro de nuevos cambios y una mayor atomización. Este proceso también es patente en África, con secuelas añadidas de guerras civiles y conflictos étnicos.

Junto al fenómeno de la fragmentación política y cultural se aprecia igualmente un proceso contrario de integración en estructuras políticas o económicas superiores (regionales o internacionales). Ejemplos de ellas tenemos en la Unión Europea, en el intento de reconstrucción rusa de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), en la comunidad económica de Estados africanos occidentales liderados por Nigeria, o en la aparición de bloques regionales de contenido económico (Mercosur, ASEAN, etc.).

Este doble proceso antagónico dispersión/integración, otorga una gran complejidad al escenario internacional, con solapes entre los diferentes niveles y un juego impreciso y difuso de nuevos sujetos internacionales que va a tener una incidencia importante en términos de seguridad.

Los profundos avances en la investigación y aplicación de nuevas tecnologías han tenido un profundo impacto en el contexto del nuevo orden, afectando al escenario actual y a la seguridad del mismo. Un ejemplo es la aparición de la tecnología en los nuevos sistemas de armas. Además de potenciar la capacidad militar de los ejércitos, se produce también el fenómeno de que esta tecnología se extiende por todo el globo a disposición de otros países, alterando el equilibrio estratégico, pero también puede llegar a poder de grupos organizados con el peligro que ello conlleva.

En ámbitos diferentes al de la defensa, la revolución tecnológica ha producido también otros efectos. Por ejemplo, la investigación y desarrollo en fuentes de energía alternativa ha permitido reducir la excesiva dependencia de los países industrializados del petróleo, ocasionando una pérdida de protagonismo político y estratégico de los países productores.

Otro efecto desequilibrante de las nuevas tecnologías es el caso de países de segundo o tercer orden a los que el espectacular y sorprendente desarrollo tecnológico ha proporcionado un peso específico a nivel internacional, sobre todo en el plano económico, que supone un factor perturbador en el equilibrio del sistema.

Pero la consecuencia más importante de la revolución tecnológica desde el estricto prisma de la preocupación de la seguridad, es que las modernas tecnologías de armas, informática y telecomunicaciones proporcionan tales posibilidades de actuación a distancia, información en tiempo real, acceso a redes públicas y privadas de información, etc., que otorga a grupos u organizaciones de pequeño tamaño un enorme poder, de carácter estratégico, de tal manera que pueden provocar crisis de alcance internacional e incluso mundial.

Un tercer elemento clave en la configuración del nuevo escenario es el tan repetido y analizado fenómeno de la globalización en todos los órdenes: transportes, comunicaciones, economía, finanzas, información, etc. Las repercusiones de este imparable proceso en materia de seguridad son insospechadas. En un mundo que se transforma en un mercado global, la red de interconexiones a todos los niveles permite que las decisiones viajen a una velocidad inaudita entre países o puntos muy distantes. Este fenómeno queda bien patente en los efectos de transmisión de las crisis financieras en plazos rapidísimos y en su impacto en la estabilidad política.

Sin embargo, es en las comunicaciones donde el binomio tecnología/globalización produce un efecto sociológico de indudables repercusiones colectivas o individuales. En el plano colectivo, los medios de comunicación social, controlados por grandes corporaciones tienen una difusión prácticamente global. Las noticias, donde quiera que se produzcan, pueden difundirse en directo y ser conocidas de forma inmediata por todo el mundo, escapando al control de los países la recepción de señales. En el plano individual, los ciudadanos pueden acceder libremente a todo tipo de información a través de redes globales como Internet.

En este contexto es donde se aprecia el verdadero carácter de aldea global en que se ha convertido el mundo, donde existen sistemas de comunicación y relaciones entre los sujetos individuales de los distintos pueblos al margen de las que puedan establecer los Estados y otros actores internacionales. De esta interrelación pueden destacarse dos consecuencias importantes.

En primer lugar se produce una transferencia de nuevos fenómenos sociales de forma casi automática entre los pueblos. Modos, estilos de vida, actitudes y comportamientos se propagan en tiempo real de un país a otro. Y esto afecta también a los modos y conductas antisociales, delictivas o subversivas, en definitiva criminales, produciéndose una ósmosis de subculturas criminales entre las naciones.

En segundo lugar, los medios se han convertido en un actor con gran relevancia no sólo dentro del entramado estatal sino también en el plano internacional. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, hoy las opiniones públicas son informadas —mejor influenciadas— y al mismo tiempo manipuladas por estos medios, sobre todo la televisión, con el inconveniente de que esta influencia escapa del control de los Estados, constituyendo un poder fáctico creciente. Pero también influye sobre la política, que se transforma en una «vídeo-política» o «política CNN», con el riesgo de que las decisiones inmediatas políticas predominen sobre las acciones racionales. Además, constituyen un vehículo de propagación de movimientos e ideas políticas y sociales y de magnificación de actuaciones de grupos violentos o marginales, otorgándoles una dimensión internacional.

De forma muy sucinta se ha intentado resaltar algunos de aquellos aspectos que dibujan la nueva escena internacional de manera genérica. Pero es preciso detallar algunas peculiaridades, ya que el impacto de las tendencias apuntadas será distinto de cara a la estabilidad o inestabilidad de los diferentes ámbitos geopolíticos. Desde nuestra perspectiva parece

oportuno diferenciar nuestro entorno inmediato, Europa, de lo que ocurre en el resto de países.

Europa

El Viejo Continente es el que más cambios ha experimentado y a su vez será el que más genere en los próximos años. Las mutaciones han ido en dos direcciones contrapuestas. En el Oeste los Estados han acentuado sus nexos de relación progresando de una unión económica a otra política. Al Este, con la desaparición de la coalición que regía hasta hace bien poco, se ha producido una dispersión de los Estados, imponiéndose la incertidumbre sobre su futuro inmediato; incluso han surgido problemas de identidad en algunas naciones, lo que ha provocado la aparición de conflictos armados, aún pendientes de solución.

Las consecuencias de estos fenómenos dispares son imprevisibles. Por un lado, los países que se han integrado en la Unión Europea, se hallan inmersos en la búsqueda de su identidad tratando de diseñar cual va a ser su estructura política, económica y de seguridad de cara al próximo siglo. El proceso de integración europea está en expansión, porque también la mayor parte de los países antes satélites del antiguo bloque del Este aspiran a formar parte de la Unión Europea. La evolución previsible de los acontecimientos en la Europa Occidental y Central, al menos en las próximas dos décadas, será la de una permanente acomodación de las estructuras comunitarias y las de los propios Estados a los sucesivos marcos situacionales geopolíticos.

Por otra parte, la situación de la antigua Europa del Este es también dinámica y su futuro es más complejo, no sólo por el cambio de tendencia de los países del centro en su acercamiento a la Europa Occidental. La incertidumbre que envuelve a la Europa Oriental va ligada tanto a las transformaciones internas —políticas, sociales y económicas— que han debido acometer, como al cambio de posicionamiento respecto a su entorno.

Más incertidumbre y complejidad se vislumbra en la antigua Yugoslavia. Por un lado, existe el peligro de aumentar aún más la fragmentación política que allí se ha producido por el empeño en construir Estados de una sola etnia (casos de Bosnia y Kosovo). Al problema étnico hay que añadir las tendencias hegemónicas de algunos países de la región (Serbia y Croacia), que constituye un factor permanente de desestabilización y, por tanto, de vigilancia y seguimiento por parte de la comunidad internacional.

La situación de Rusia merece unas consideraciones aparte. Todos los analistas coinciden en que este enorme país constituye una de las claves de la seguridad en el próximo siglo.

Se han emprendido reformas para salir del marasmo político, económico y social en que se encuentra. Pero las causas de la crisis son más profundas y afectan directamente a sus estructuras de gobierno y administración y a su incapacidad de gestión de los graves problemas a que se enfrenta (corrupción, delincuencia, evasión de impuestos, descontento y desmoralización en las Fuerzas Armadas, etc.). La política exterior influye sobre la incertidumbre de la situación interna y al mismo tiempo es un reflejo de ésta. No hay que olvidar además, que Rusia dispone del arsenal nuclear heredado de la antigua URSS y de grandes recursos naturales. Por último, hay que constatar la existencia de un enraizado sentimiento nacional, alimentado incluso por la renovación de la influencia espiritual de la Iglesia ortodoxa.

Otras áreas geopolíticas

Si por lo que a Europa se refiere se presenta un futuro en permanente cambio y con una alta dosis de incertidumbre, no ocurre menos en tres áreas geográficas próximas y que, en principio, ejercen gran influencia sobre el Viejo Continente: el área del Mediterráneo (incluyendo el norte de África y el Oriente Próximo), el África Central y Meridional y el área del Cáucaso.

El norte de África, constituye un espacio geopolítico determinado por el auge del fundamentalismo islámico. Su escaso crecimiento económico y los elevados índices demográficos propician grandes movimientos migratorios de ciudadanos de estos países hacia el Norte. Las disidencias políticas, en algunos casos, contribuyen a crear un ambiente más radicalizado que va desde movimientos de oposición más o menos influyentes hasta la actuación de grupos terroristas de carácter integrista y conflictos internos más generalizados. Esta región es además puente entre Europa y el África Meridional.

La seguridad en el Oriente Próximo está vinculada a la evolución del contencioso árabe-israelí. El desarrollo de la autonomía palestina, pieza básica de los acuerdos de paz, se ve bloqueada debido a las discrepancias entre ambas partes y a la ocupación por parte del Estado judío de territorios en Siria. Es probable que la política conciliadora del nuevo Ejecutivo laborista israelí abra expectativas de paz en una región esencial para la estabilidad de esta región.

El África Central y Meridional es la región más inestable, hasta tal punto, que lo que se dirime en este área es la propia existencia y viabilidad de algunos Estados con estructuras muy débiles que han acabado en cruentos conflictos armados y guerras civiles. Coexisten, también, otros con graves problemas internos. En otros casos, algunos países están en situación posbélica, tratando de afirmar su estabilización. A esta situación de conflictos debe añadirse la extrema pobreza de la mayor parte de los Estados, en especial los limítrofes con el África mediterránea.

El Cáucaso constituye un área especialmente conflictiva. La traumática explosión de la Unión Soviética en multitud de pequeñas repúblicas, la difícil herencia de varias décadas de régimen totalitario, la pobreza en la que se encuentran la mayoría de estos nuevos Estados y la creciente influencia del integrismo islámico en la zona, son todos ellos factores de inestabilidad que afectan a toda el área. Muchos de los países de esta región se encuentran o han sufrido una guerra civil, mantienen conflictos con algún vecino o están aún en proceso de consolidación política. Conflictos y pobreza se mezclan y los Estados encuentran dificultades para hacer efectivo su poder y control en todo el territorio.

Al margen de estas áreas geopolíticas, cuyas vicisitudes tienen un reflejo directo sobre Europa por su proximidad geográfica, existe otra región que mantiene vínculos con el continente europeo: América Latina. La zona del Sur ha experimentado en los últimos años un gran avance en términos políticos y económicos, con gobiernos representativos que se van afianzando, reformas económicas eficaces y proyectos de integración regional. Todo ello hace que actualmente el Cono Sur sea una región altamente estable, desapareciendo incluso los conflictos fronterizos históricos. Sin embargo, al norte de los Andes la situación es muy diferente, presentando estos países graves problemas sobre todo en Colombia y México. Por otro lado, los nexos culturales, históricos y económicos con España y Portugal, principalmente, implica que su futuro vaya ligado en gran medida al de estas naciones en su integración europea.

Zonas de inestabilidad

El análisis anterior ha permitido vislumbrar cuales son las áreas de inestabilidad en el entorno geopolítico y estratégico con influencia en España y Europa. Las características y factores de todo orden (políticas, económicas, militares, religiosas, sociales, etc.) que afectan al entramado de países, ponen de manifiesto actuales o potenciales focos de conflicto,

de los que pueden surgir riesgos evidentes para la seguridad interna o externa de los respectivos Estados.

Examinaremos a continuación las cinco áreas que por los problemas en ellas existentes se consideran más críticas desde el punto de vista de la seguridad: Europa del Este, área del Mediterráneo, Europa Central y Meridional, Cáucaso e Iberoamérica:

- a) Los cambios y convulsiones producidos en la Europa Oriental han tenido también sus consecuencias en el territorio de los países de la Unión desde el punto de vista de la violencia y la criminalidad.

Los países del Este, de próxima o cercana incorporación a la Unión, todavía son herederos de las consecuencias sociales y económicas de su antigua relación con la antigua URSS. Ha habido porosidad fronteriza en esas regiones, respecto a los países del antiguo Pacto de Varsovia, así como el establecimiento de vínculos sociológicos, de forma que son receptores de algunos de los problemas delictuales propios de la antigua URSS.

De otra parte, la vigilancia fronteriza con estos países, iniciado el proceso de acercamiento, no tiene la misma consistencia que en otros puntos de la frontera exterior, y es a su vez más vulnerable. Se dan las condiciones para que se vea favorecida la inmigración procedente del Este y, con ella, la movilidad de los delincuentes, que ahora tienen más facilidad de operar desde el establecimiento de relaciones comerciales con la Unión Europea.

El proceso de desintegración del anterior régimen ha ido acompañado, principalmente en Rusia, de un desmoronamiento económico y de una continuada crisis política, lo que ha dado lugar a altos niveles de corrupción y a la proliferación de una delincuencia que controla peligrosamente un amplio sector de la esfera pública del país. El desarme moral de esta nación multiplica las posibilidades de desarrollo de todo tipo de organizaciones criminales cuya gravedad y variedad de tipologías delictivas parecen, a su vez, ilimitadas. Además, el descontrol interno de Rusia se manifiesta en la existencia de graves riesgos, como es la posibilidad del tráfico ilícito de sustancias radiactivas, o el robo y posterior tráfico de material nuclear.

Por último, la convulsa situación de los países balcánicos (conflictos en la antigua Yugoslavia, Albania, etc.) ha favorecido la aparición de grupos con gran facilidad para adaptar sus actuaciones bélicas a

tiempos de paz, reconvirtiéndose con rapidez hacia actividades delictivas de la más diversa índole (contrabando de armas, drogas, vehículos, etc.). Los movimientos de los numerosos refugiados y desplazados son aprovechados para infiltrarse en otros países y ampliar su base de operaciones.

- b) Por lo que respecta al área del Mediterráneo y fundamentalmente al Magreb, los riesgos que amenazan a la seguridad europea son fundamentalmente la inmigración ilegal o masiva, el terrorismo de origen integrista y el narcotráfico, principalmente de hachís. El control de estos riesgos se ve dificultado porque la frontera sur europea en esta zona es marítima, lo que conlleva problemas de vigilancia y vulnerabilidad evidentes.

La proliferación de conflictos internos, la situación de pobreza generalizada en algunos países, los evidentes desequilibrios económicos y sociales y el fuerte crecimiento demográfico incrementará progresivamente la presión migratoria hacia la Unión Europea.

Además, en la población inmigrante magrebí se ha integrado una parte importante de la disidencia política en el exilio, que utiliza los países receptores como base para dirigir sus actividades de oposición, incluyendo en algunos casos el apoyo logístico, el reclutamiento, la financiación y la cobertura de determinados movimientos terroristas de carácter islámico integrista.

De otro lado, la diferencia cultural que tolera el consumo y la protección de hachís en estos países hará que el tráfico de esta droga hacia Europa se mantenga e incluso se incremente en función de la demanda.

La evolución del conflicto árabe-israelí, marcará el escenario de seguridad del Oriente Próximo. Sobre el desarrollo de la autonomía palestina y la ocupación de territorios árabes por los judíos, pende la amenaza de los grupos terroristas islámicos sobre aquella región, pero con proyección a otras zonas e intereses europeos.

- c) Por lo que se refiere al África Central y Meridional, su inestable y dramática situación también tiene consecuencias para Europa y su seguridad. El desplazamiento de refugiados y la pobreza originada por las guerras y conflictos en esta región seguirán incentivando la inmigración, y con ella la existencia de redes organizadas que se lucran con esta nueva modalidad de tráfico de seres humanos. También se ha

detectado la utilización creciente de los países de la costa atlántica africana como bases para operaciones intermedias de narcotráfico proveniente de Iberoamérica. La generalización de conflictos, favorece un tráfico de armas con destino a los bandos contendientes que es desviado hacia los circuitos clandestinos y la delincuencia.

- d) En el Cáucaso pueden atisbarse dos riesgos para la seguridad: el tráfico de drogas y el tráfico de armas. Los conflictos internos armados, unido al descontrol existente, han favorecido durante esta década que esta región haya sido el centro de operaciones del tráfico de armas y su desvío a otras zonas del mundo, muchas de las cuales proceden de Rusia. Por otro lado, el Cáucaso es zona de paso obligado para la droga producida en Asia, fundamentalmente de los derivados del opio, observándose además un creciente cultivo autóctono de esta planta en sus propios territorios.
- e) Finalmente, nos referiremos en este análisis al área de Iberoamérica, mucho más alejada del continente europeo, pero que para España reviste especial importancia. En los próximos años es de prever una intensificación de las relaciones comerciales y el asentamiento de una numerosa colonia iberoamericana no sólo en España sino en toda Europa. Este fenómeno, sumamente positivo en sí mismo, podría facilitar también un incremento de los tráficos ilícitos, fundamentalmente de cocaína, entre ambos continentes, así como el asentamiento de grupos criminales suramericanos en nuestro territorio.

Amenazas y riesgos emergentes

Como puede deducirse del análisis anterior, actualmente se vislumbran determinadas situaciones que suponen amenazas reales o potenciales para la seguridad interior e indudables riesgos para la seguridad internacional. Muchos de estos riesgos preexistían en el orden anterior, otros han surgido al calor de conflictos acaecidos en la posguerra fría y nuevos tipos podrán aparecer en el futuro como variaciones de los ahora existentes.

Los analistas y expertos en temas de seguridad, agencias de inteligencia y Fuerzas de Seguridad coinciden al identificar entre estos riesgos actuales para la seguridad los siguientes: terrorismo de carácter o proyección internacional; el crimen organizado transnacional con sus complejas y variadas modalidades delictivas; las redes mundiales de tráfico de dro-

gas, los aspectos negativos derivados de la inmigración incontrolada o masiva debida a causas de origen político, étnico o económico y las redes internacionales que se aprovechan de estas nuevas formas de tráfico de seres humanos.

Cuando se adjetivan estos riesgos como «emergentes» no quiere significar que sean absolutamente nuevos. El terrorismo internacional, la delincuencia organizada o el narcotráfico son fenómenos criminales que azotan a las sociedades occidentales desde antes del derrumbe del orden bipolar. Lo que sucede es que en el nuevo escenario mundial han adquirido inéditas dimensiones de peligrosidad, inmediatez y globalidad. En este sentido puede decirse que son emergentes y también porque, en la continua mutabilidad que caracteriza al entorno actual, estos riesgos pueden evolucionar hacia otras formas incluso más peligrosas y aterradoras: terrorismo nuclear, químico o biológico; movimientos incontrolados de población o etnias con los problemas de seguridad añadidos, el crecimiento amenazante de las economías «informales» provenientes de actividades criminales; la consolidación de Estados dominados por el crimen organizado; las amenazas graves al medio ambiente; la exacerbación del racismo y la xenofobia como consecuencia del fenómeno migratorio y la aparición de grupos violentos, la proliferación de armas de destrucción masiva; la generalización de las llamadas «operaciones de información», mediante ataques informáticos a sistemas de inteligencia o bases de datos, la utilización de las redes informáticas y de comunicación globales por grupos de delincuentes o terroristas, etc.

En definitiva, estas formas actuales y las futuras secuelas y modalidades constituyen auténticas vulnerabilidades de las sociedades, riesgos evidentes para la seguridad internacional y ominosas amenazas para la seguridad interna, en cuanto pueden afectar a la vida e integridad de la población, los intereses nacionales y el cumplimiento de los compromisos internacionales.

Terrorismo

MODERNIDAD Y VIGENCIA DEL CONCEPTO

El terrorismo como fenómeno inquietante y de alcance mundial no es realmente un hecho nuevo, sino que aparece ya desde el momento en que la convivencia humana social y política se organiza en sistemas estructura-

dos. Sin embargo, en nuestros días el terrorismo se configura como un fenómeno moderno en el sentido en que constituye una entidad omnipresente desde mediados del siglo xx, con unos perfiles propios dados por sus notas de acción antidemocrática, carácter instrumental y su contenido ideológico o político (revolucionario o nacionalista), con frecuentes y confusas connotaciones religiosas o socioeconómicas.

El fenómeno terrorista abarca una compleja realidad a veces difícilmente aprehensible. El término «terrorismo» se emplea corrientemente con múltiples significaciones y además de una forma bastante imprecisa. Por todo ello, conceptualmente es poco apto para ser reducido a los límites de una definición lo suficientemente compleja que abarque todas las notas y matices. No obstante definiciones de terrorismo se han dado muchas. Una general y aceptable podría ser el empleo sistemático de la violencia por parte de un grupo organizado para alcanzar objetivos políticos o ideológicos.

En el núcleo conceptual del terrorismo aparecen dos notas esenciales. La primera de ellas es la violencia que, con un carácter instrumental, tiene a su vez para el grupo terrorista dos vertientes importantes: una, de hostigamiento y ataque al poder político establecido; y otra, de mantener omnipresente su efecto en todas las conciencias y espíritus.

Este segundo aspecto es el verdaderamente significativo. El empleo o amenaza de empleo de la violencia por parte del terrorismo tiene una finalidad muy concreta y es servir de propaganda, de publicidad. Lo que se busca, no es causar resultados físicos lesivos en víctimas elegidas, sino dirigir los efectos violentos a la gente que lo observa. El terrorismo precisa una audiencia para proyectar sobre ella el efecto de la violencia. Es la dimensión teatral y dramática del terrorismo que tan atinadamente ha expresado Byron Jenkins (13).

La otra nota clave del concepto de terrorismo es la producción de efectos psicológicos. A pesar de las muchas significaciones de la palabra terrorismo, en todas sus manifestaciones se dan conductas que infunden temor a determinados grupos o sectores sociales o crean un estado psicológico de terror o inseguridad a todo el cuerpo social. Esta finalidad de intimidación sociológica importa aún más que la mera producción de

(13) JENKINS, B.: *Responsabilidad de las news media (terrorismo e información)*. 1978.

daños físicos inmediatos. Por ello el terrorismo es, ante todo, un arma fundamentalmente psicológica (14).

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRORISMO

La internacionalización del terrorismo es una característica que se observa a partir del año 1970, originada por diversos factores. Uno de ellos es la exportación global del dogma híbrido que combina nacionalismo y marxismo y que se convierte en el núcleo ideológico dominante en el Tercer Mundo enarbolado por los movimientos de liberación y resistencia. Otro es la existencia de los Estados terroristas que, en el ámbito claro de la agresión indirecta, recurren a métodos terroristas o apoyan a grupos de esta naturaleza o como fórmula desestabilizadora de regímenes políticos adversarios.

El significado internacional del terrorismo obedece también a que entre uno de sus fines figura la movilización de la opinión pública internacional. Si el terrorismo es teatro, para los terroristas actuales el mundo entero es el escenario. Pueden explotar con su escena en cualquier ciudad del mundo y llevar su mensaje dramático a una audiencia mundial.

Existen por último razones de tipo logístico para esa proyección internacional de grupos que en teoría sólo actuaban dentro de las fronteras nacionales. Estos grupos terroristas —ETA, Ejército Republicano Irlandés (IRA), Brigadas Rojas, etc.— no eran autosuficientes, sino que precisaban apoyo y colaboración externa para el aprovisionamiento de armas y explosivos, bases de entrenamiento, búsqueda de zonas seguras de refugio y descanso, etc. Ello ocasionaba que las fronteras entre el terrorismo interno y el internacional en sentido estricto fueran cada vez menos nítidas y que en la práctica ya no pueda hablarse de un terrorismo interno puro.

Estas circunstancias eran aplicables a los grupos terroristas que operaban antes de la caída del muro. En el nuevo escenario mundial, el proceso de transnacionalización es claro, convirtiéndose ya en una nota distintiva

(14) REINARES, F.: «Pasado y presente del terrorismo» en *Revista Guardia Civil*, julio de 1998. Lo distintivo del terrorismo, es precisamente cuando la acción de violencia genera efectos psicológicos desproporcionados respecto a sus consecuencias mortales. Define al terrorismo como «violencia sistemática cuyo impacto psíquico excede con creces las consecuencias materiales que provoca y se dirige preferentemente contra blancos seleccionados por su relevancia simbólica en el seno de una sociedad dada».

del terrorismo actual. Hoy es una constante que los grupos terroristas sobrepasen las fronteras de los respectivos países de origen y movilicen recursos humanos y materiales en otros ajenos. Ello es favorecido por la complejidad y la globalización del mundo actual, así como por la revolución tecnológica en los transportes y comunicaciones y la propia sofisticación del armamento al alcance de las organizaciones terroristas. Incluso se ha llegado a la colaboración operativa en atentados contra intereses comunes, y a que al lado de países que amparan el terrorismo, aparezcan individuos que proporcionan apoyo económico y logístico a ciertos grupos islámicos actuales (15).

Además de la transnacionalización, se ha producido también una mutación del fenómeno terrorista observable en dos ámbitos. Por un lado, intentando generar mayor atención pública y suscitar cotas más altas de terror y alarma social, buscando nuevos blancos y objetivos y asegurando que los atentados sean altamente letales. Por eso, aparece cada vez menos utópico el empleo por parte del terrorismo de materiales nucleares, armas bacteriológicas o agentes químicos, así como el empleo de las redes informáticas y de comunicación para sus objetivos (ciberterrorismo).

De otra parte, el terrorismo moderno, se aleja cada vez más de planteamientos y objetivos políticos para derivar hacia otros ámbitos que pueden incluso parecer paradójicos, pero no por ello menos inquietantes, como por ejemplo la protección violenta del medio ambiente (terrorismo ecológico), combatir el uso de animales vivos en experimentos científicos, defender a ultranza de determinadas prácticas religiosas, etc.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las notas de transnacionalidad, complejidad y mutabilidad que caracterizan al fenómeno terrorista en el entorno actual hace imprescindible la cooperación internacional para combatirlo eficazmente. Es un serio desafío para la seguridad interior, pero también constituye uno de los factores de riesgo que inciden gravemente en el orden internacional.

Los modernos estudios estratégicos y de seguridad se han ocupado ampliamente de este fenómeno y de sus concomitancias con otros dos

(15) Es el caso del multimillonario saudí Osama Ben Ladin, citado por F.: MORALES UTRABO en «Movimientos terroristas en la cuenca mediterránea», en *Revista Guardia Civil*. Julio de 1998.

riesgos como son el crimen organizado y el narcotráfico, atribuyéndolos a la inestabilidad política y social, a conflictos bélicos abiertos y a otro tipo de crisis de origen étnico o religioso. Es indudable que buena parte del terrorismo emergente de nuestros días tiene su origen en situaciones de esta naturaleza que padecen Estados del norte de África, Oriente Medio y otros países como Kosovo, Chechenia, Cachemira, Filipinas, Afganistán, etc., donde se produce una explosiva mezcla del islamismo con nacionalismo e independentismo. Alguno de estos conflictos también han tenido como secuelas la aparición de grupos de delincuencia organizada en ciertas áreas delictivas, como en los casos de Kosovo, Bosnia y Centroáfrica.

Además de este origen común, en determinados ámbitos políticos es clara la consideración del terrorismo internacional como una forma grave del crimen organizado, al menos en cuanto a su percepción como amenaza común para la estabilidad y la seguridad de los Estados, la propia Unión Europea e incluso las organizaciones internacionales. La confirmación de este hecho está en el Tratado de Amsterdam, cuyo artículo K.1 contempla la lucha contra el terrorismo como uno de los grandes desafíos para lograr un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Tampoco constituye una novedad entre los analistas y estudiosos de temas de seguridad la vinculación existente entre terrorismo y narcotráfico, lo cual no deja de ser preocupante. El comercio ilegal de drogas constituye una rápida fuente de financiación para las organizaciones terroristas. Por otro lado, son claras las similitudes existentes entre terrorismo y otras formas graves de delincuencia a pesar de que persiguen objetivos distintos e incluso contradictorios.

Desde el ámbito de la seguridad militar, el terrorismo es percibido también como una seria amenaza, constituyendo una evidente muestra de la interacción o convergencia actual entre los riesgos emergentes. Se mencionaba ya en el Concepto Estratégico de la OTAN del año 1991 y también en el vigente del año 1999. Incluso desde instancias políticas europeas se sostiene que la OTAN debe prepararse frente a las nuevas amenazas para garantizar la estabilidad e integridad de los Estados. Igualmente, entre los grandes retos de la Administración estadounidense para los próximos años y ante la posibilidad de un ataque terrorista «no convencional», es decir con cargas biológicas o químicas en territorio norteamericano, existe una propuesta para la creación de un nuevo mando militar para la defensa continental ante estos nuevos riesgos, que por otra parte ya se

contemplaban en la Doctrina Militar. Un fenómeno análogo ocurre en Rusia. En el nuevo Concepto Estratégico y en la Doctrina Militar recientemente aprobada se cita explícitamente el terrorismo como amenaza que deben combatir las fuerzas armadas rusas, al lado de las fuerzas de seguridad.

ACTIVIDAD ACTUAL

Hoy la principal amenaza terrorista para la seguridad interior e internacional viene representada por los grupos integristas de carácter islámico, sin perjuicio de que en todo el mundo sigan en actividad otros grupos que practican la violencia política o ideológica, si bien su acción es más local, aunque puedan en algún momento tener una proyección internacional.

En Europa, desaparecidos los movimientos de matiz ideológico-revolucionario (Ejército Rojo alemán, Acción Directa francesa, Brigadas Rojas italianas), tan sólo perviven los de carácter nacionalista, autonomistas o separatistas (ETA, IRA, Frente de Liberación Bretón de Córcega o Frente de Liberación corso). Aunque teóricamente entran dentro de la categoría de terrorismos internos, las conexiones entre ellos y su acción internacional son evidentes, por lo que siguen también representando una seria amenaza, sobre todo ETA, que tras la falsa tregua ha recrudecido sus actividades. En cuanto al IRA, tras el proceso de paz abierto en el Ulster, se comprometió a la entrega de las armas. Para Francia, supone una nueva inquietud las relaciones que ETA viene manteniendo con el movimiento separatista bretón y las actividades de aquella en territorio francés.

Por lo que respecta al terrorismo islámico, tres son los focos más preocupantes: Oriente Medio, norte de África y Bosnia. En Oriente Medio la penuria económica producida en los territorios palestinos de Gaza y Cisjordania, como consecuencia del estancamiento del proceso de paz, está siendo aprovechada por el grupo Hamas, de carácter integrista suní y nacionalista palestino, para captar adeptos, efectuando graves acciones terroristas dentro del área de conflictos con la finalidad de boicotear el proceso de paz.

El otro grupo que actúa en esta región es *Hizbollah* (Partido de Dios), de ideología shíi radical y relacionado estrechamente con Irán. Es una milicia armada que actúa en el Líbano, tolerada por los Gobiernos libanés y sirio. Cuenta en su compleja estructura con un departamento exterior encargado de materializar las acciones terroristas que se ejecutan fuera, con apoyo de colectivos islamistas asentados en los países donde actúan.

Los grupos terroristas que operan en el norte de África, aunque no alcanzan el nivel técnico de los anteriores desde la óptica de la seguridad occidental, presentan sin embargo, una característica que los hace especialmente peligrosos, y es la autonomía organizadora y operativa, sin control por parte de ningún Estado u organización superior, actuando en consecuencia por decisiones que adoptan los líderes de los grupos, que no responden a situaciones coyunturales relevantes producidas en las zonas de conflicto. Dos países acogen grupos terroristas, Argelia y Egipto.

En Argelia a raíz de la tregua anunciada en el año 1997 por el Ejército Islámico de Salvación (EIS), brazo armado del Frente Islámico de Salvación (FIS), solamente el Grupo Islámico Armado (GIA) se configura como único bastión violento del fundamentalismo radical argelino, desarrollando actos terroristas muy violentos en el interior y también acciones en el extranjero como la campaña de atentados que sufrió Francia durante el año 1995.

Egipto es otro país donde se padecen las consecuencias de los grupos islamistas radicales, enfrentados de manera permanente con el Gobierno desde principio de la década de los años noventa. El más importante de estos grupos es la *Yamma al Islamiyya*, de carácter suní radical. La peligrosidad de este grupo no radica sólo en sus acciones, dirigidas contra turistas occidentales, sino en su demostrada capacidad para atentar fuera de sus fronteras; así cabe recordar los atentados contra las «Torres Gemelas» de Nueva York y la colocación de coches bomba en Rijeka (Croacia) e Islamabad (Pakistán) durante el año 1995, así como el intento fallido de magnicidio contra el presidente Mubarak que iba a perpetrarse en Etiopía.

Por último hay que hacer mención a un reciente foco de tensión islamista, como es Bosnia. En el transcurso del pasado conflicto llegaron miles de *muyahidin* procedentes del Magreb y Oriente Medio, entre ellos miembros de movimientos y organizaciones radicales, y de comunidades musulmanas de Europa. Algunos se incorporaron a unidades del Ejército bosnio, y otros formaron guerrillas que lucharon independientemente. Al finalizar la guerra gran parte de estos combatientes se instalaron en este país.

Esta sucesión de factores ha creado las condiciones idóneas para el robustecimiento de la conciencia y de la identidad religiosa de la población musulmana, y el país se ha convertido en lugar de entrenamiento para islamistas extranjeros, refugio para prófugos y especialmente, lugar

de paso para Europa. Toda esta infraestructura podría ser aprovechada por organizaciones terroristas islámicas para cometer atentados en países europeos.

EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

El terrorismo, entendido como violencia extrema y sistemática con finalidad ideológica o política, está hoy presente en mayor o menor medida en todos los puntos del planeta y con especial incidencia en la cuenca mediterránea.

Aunque se ha especulado con la existencia de una internacional terrorista, de lo que no cabe duda es que sí existe un intercambio entre diversos grupos terroristas en dos aspectos: apoyo técnico y material, mediante la instrucción conjunta y aprovisionamiento de armas y explosivos; y apoyo político, favoreciendo campañas de adhesión a sus postulados, acciones civiles por detenidos, etc.

En particular, y por lo que respecta al terrorismo de matiz integrista islámico, en su dimensión internacional representa un peligro real, ya que los intentos de aglutinar y coordinar los diversos grupos es constante. Este peligro se ve potenciado por los flujos de inmigración, que pueden extender el fenómeno religioso radical y propiciar la aparición de brotes terroristas en cualquier lugar del mundo, constituyendo un grave e indudable riesgo para la estabilidad y la seguridad.

En relación a España y su situación respecto al problema del islamismo radical y del terrorismo a él asociado, no hay que olvidar que nuestro país es lugar de paso para el envío de armas con destino a grupos argelinos, si bien su volumen es escaso. Igualmente se vienen desarrollando otras actividades de apoyo a cargo de comunidades islámicas asentadas en España por magrebíes, la mayoría argelinos, con residencia irregular o instalados dentro de bolsas estables de inmigrantes ubicados en zonas rurales. Y por último, hay que tener presente la proliferación de los lugares de culto, asociaciones culturales, escuelas coránicas, etc. como lugares de reunión y proselitismo para la causa islamista radical.

Crimen organizado transnacional

GENERALIDADES

La delincuencia organizada de carácter transnacional es algo que causa actualmente una creciente preocupación en la opinión pública y también

en los gobiernos nacionales y organismos internacionales. Sin embargo, no se trata de un fenómeno en absoluto novedoso ya que no sólo preexiste en el antiguo orden, sino que en sentido estricto su aparición se remonta a los momentos en que surgen los Estados, de forma que se llega a sugerir una relación muy estrecha entre la evolución de las instituciones estatales y el desarrollo del crimen organizado y la corrupción (16).

Como cuestión previa convendría aclarar cual es el concepto legal del crimen organizado de carácter transnacional. En este punto las diferentes legislaciones no ofrecen un tratamiento homogéneo, pero según los criterios de la Unión Europea, bastan estas características para considerar un grupo delincuente como delincuencia organizada internacional: entidad (tres o más personas), comisión de delitos graves; organización con carácter de permanencia; actuación en más de un país; estructuración interna con reparto de tareas y cierta jerarquía; búsqueda del lucro, obtención de poder o corrupción de funcionarios.

Cabría preguntarse por las razones por las que un hecho estrictamente de responsabilidad e interés de las fuerzas policiales nacionales, se haya convertido en una amenaza de carácter mundial. Hay una primera y simple explicación y es la focalización que los Servicios de Inteligencia occidentales, y en general de todo el mundo, han hecho de sus preocupaciones de seguridad en el terrorismo y en el crimen organizado tras la desaparición de la amenaza soviética que dejó un evidente vacío en sus estructuras burocráticas. Este cambio no es tan sólo achacable al propio instinto de supervivencia de estas agencias, sino que también está en la base de la propia evolución del concepto de seguridad, como ya se analizó en otro lugar, hoy de carácter global y multidimensional, trascendiendo del ámbito exclusivamente militar.

Otros dos factores decisivos de lo anterior han sido el proceso de globalización producido y la evolución de las tecnologías de la informática, comunicaciones y transporte. Todo ello ha otorgado a los grupos organizados una capacidad de operar más allá de las fronteras a escala mundial y mantener relaciones con otros grupos apareciendo lo que modernamente conviene en llamarse delincuencia organizada transnacional, fenómeno que puede afectar a la propia existencia o viabilidad de los Estados, a la esfera pública y al tejido social, como puede apreciarse en

(16) En relación con la delincuencia organizada ver el trabajo de Carlos Resa, en *Cuadernos de la Guardia Civil*, número XX, año 1999.

tres ejemplos ilustrativos en los que el crimen organizado se ha instalado y generalizado, como son Italia, Rusia y Colombia.

EVALUACIÓN DE LA AMENAZA

Actualmente el crimen organizado transnacional es una auténtica amenaza por su dimensión alteradora de la normalidad social, su capacidad de poner en peligro la independencia de los gobiernos, la integridad de las instituciones financieras, el propio funcionamiento de la democracia y hasta los equilibrios internacionales. Se trata de un desafío cualitativamente diferente, menos aparente pero más insidioso, ya que no pretende subvertir el poder establecido, sino ponerlo a su servicio.

La penetración del crimen organizado en el sistema económico legal ha mostrado, en los países puestos antes como ejemplo, su capacidad para cuestionar la legitimidad de los gobiernos, la confianza en los cuerpos legislativos y en la Administración de Justicia. Una vez que los grupos organizados llegan a controlar el poder la sociedad queda sometida, debido a la propia impunidad, al miedo, la violencia, la extorsión, la intimidación y la corrupción. Se instala así una suerte de cultura criminal y la sociedad queda desprovista de los mínimos valores éticos y sociales que permiten una convivencia civilizada.

Desde la perspectiva de los riesgos emergentes el crimen organizado transnacional es una amenaza omnicompreensiva de otras como el terrorismo, el narcotráfico, las redes de inmigración ilegal, el contrabando de armas, etc. El tráfico de drogas es una modalidad delictiva que está en la base de la actuación de la mayoría de los grupos organizados por su carácter altamente lucrativo. Y nos hemos referido a la consideración jurídica del terrorismo como una forma grave del crimen organizado si bien, estrictamente el terrorismo va más allá del fin de lucro característico de aquél. Por todas estas razones, el crimen organizado transnacional es una amenaza objeto de atención conjunta, no sólo por las fuerzas policiales y estamentos jurisdiccionales (jueces y fiscales), sino también por los Servicios de Inteligencia, Fuerzas Armadas e incluso ámbitos universitarios relacionados con la criminología y los estudios de seguridad. Por ello, hoy se configura como un fenómeno claramente multidisciplinar.

EL CRIMEN ORGANIZADO EN ESPAÑA

El fenómeno del crimen organizado transnacional ha experimentado en nuestro país un sensible incremento cuantitativo y cualitativo en los últi-

mos años, de tal manera que actualmente constituye un peligro real para España y el resto de Europa.

Varios son los factores que podrían explicar este auge. La supresión de fronteras interiores en la Unión Europea, la estabilidad política y económica de nuestro país, la fuerte inmigración procedente del este europeo, de África y de América Latina; el anonimato que supone la existencia de una gran afluencia turística; la realidad de una estructura económica, financiera y bancaria abierta y la existencia de paraísos fiscales próximos a nuestras fronteras.

Los grupos que operan en España no son grandes y monolíticas organizaciones, sino grupos independientes de diversa entidad con actividad criminal a nivel internacional, estructurados, que progresivamente van siendo más violentos y que por ahora cuentan escaso poder de influencia y corrupción. Su composición es normalmente mixta (españoles con extranjeros), con una cierta tendencia al aislamiento y a la autosuficiencia criminal. Cada vez más van utilizando modernos y avanzados medios tecnológicos de comunicación, informática, transportes, y formas sofisticadas de ocultación o simulación de la actividad criminal. Se dedican mayoritariamente al tráfico de drogas y también al blanqueo de dinero, contrabando, inmigración ilegal, hurtos y robos, atracos y extorsiones, falsificaciones, prostitución, etc.

En los últimos años los medios de comunicación han prestado especial atención a la delincuencia procedente de los países de la extinta URSS o de su órbita, mal denominada «mafia rusa» (17). En sentido estricto habría que distinguir entre las actuaciones de grupos procedentes de la antigua URSS y los procedentes de los países del este europeo.

Por lo que respecta a los primeros, en España no puede hablarse aún de implantación de organizaciones procedentes de la antigua URSS. En los últimos años sí se ha registrado un aumento de las inversiones inmobiliarias de ciudadanos rusos en nuestro litoral, explicable por la fuga masiva de capitales originada en el caos producido por la difícil transición hacia

(17) En la Rusia comunista se ha llamado tradicionalmente «mafia» a un tipo de actividades más bien relacionadas con el poder político que como sinónimo de crimen organizado: existía una delincuencia a la que localmente se la denominó impropriamente «mafia rusa», directamente ligada a los órganos administrativos y del partido único, el PCUS, que se apoyaba en corruptelas generalizadas de los funcionarios y enriquecimiento a costa del Estado.

una economía de libre mercado que, aunque técnicamente no cabe considerarse como crimen organizado, existe la lógica sospecha de que alguna de estas inversiones se deban a operaciones de blanqueo de dinero. Por otro lado las actuaciones delictivas registradas en los últimos años, relacionadas con países de la extinta URSS, no indican que los detenidos actúan integrados en grandes redes de delincuencia, sino en pequeños grupos, desconexos entre sí, algunos formados exclusivamente por ciudadanos rusos, otros mixtos, al encuadrar a delincuentes españoles o de otros países europeos, y que han actuado en numerosos tipos de delitos (ajustes de cuentas, extorsión, inmigración ilegal, robos, blanqueo, etc.).

En lo referente a los países del este de Europa, la incidencia de esta delincuencia es mayor que la de la antigua URSS. Se han detectado grupos polacos, rumanos, búlgaros y ucranianos, destacando sobre todo yugoslavos y albanos-kosovares. Se dedican a delitos contra la propiedad, son los más violentos y operan en todo el territorio, existiendo datos que confirman que están relacionados entre sí y que encuadran a ex militares y ex policías, mostrando una especial facilidad para acoger delincuentes de otros países.

EVOLUCIÓN PREVISIBLE

El potencial desestabilizador de la delincuencia organizada transnacional, al romper los vínculos comunitarios y atacar los marcos normativos sobre las que se asientan los sistemas políticos y económicos, es creciente. Ha llegado a afirmarse que esta amenaza será una «cuestión definitiva del siglo XXI para los políticos, del mismo modo que la guerra fría lo fue en el siglo XX y el colonialismo en el siglo XIX» (18).

La Unión Europea es consciente de este peligro y dedica muchos de los esfuerzos dentro del tercer pilar a la prevención y lucha contra el mismo, en una tarea integradora de todas las instituciones y grupos multidisciplinarios, siendo de destacar la labor de Oficina de la Policía Europea (Euro-pol) como organismo de cooperación policial dedicado al análisis de este fenómeno en Europa y a colaborar con los gobiernos nacionales para combatir las formas más graves de la criminalidad organizada.

(18) SHELLEY, L. I.: *The political-criminal nexus: Russian-Ukrainian case studies*, citado por Carlos Resa en obra citada anteriormente, año 1999.

Actualmente todos los Estados europeos están amenazados por la delincuencia organizada en sus diversas modalidades y manifestaciones, observándose progresivamente, al lado de las tradicionales macroorganizaciones europeas, la aparición de grupos más pequeños, pero muy disciplinados y cohesionados que se están moviendo hacia actividades de bajo riesgo y altos beneficios (contrabando, delitos económicos, tráfico ilegal de delitos medioambientales), antes que actividades delictivas de alto riesgo. En España preocupa la amenaza de los grupos criminales de Europa Central y Occidental y su incidencia operativa y logística en actividades como tráfico de drogas, mercancías ilícitas, redes de inmigración ilegal, tráfico de armas y sustancias nucleares, así como la utilización de la violencia dentro de una creciente competencia entre grupos en determinadas áreas como la explotación de la prostitución y el tráfico de seres humanos.

Es previsible que la criminalidad organizada influya cada vez más en importantes sectores nacionales como consecuencia del interés creciente en los negocios y finanzas legales, con el consiguiente aumento del poder de corrupción o influencia sobre la política local, las fuerzas de la ley y los representantes de la justicia.

En cuanto a España, a pesar de la indudable eficacia de la acción de las Fuerzas de Seguridad del Estado y del sistema de justicia penal en su lucha contra la delincuencia organizada, es preciso reconocer la amenaza cierta que representan los numerosos grupos que actúan en nuestro país, cada vez con una organización más compleja y jerárquica, de composición multinacional y actuaciones transnacionales, con un creciente potencial económico y progresivamente tecnificados, siendo lo más preocupante la posibilidad de que España pudiera convertirse en zona de asentamiento de los grandes grupos criminales europeos, sobre todo los procedentes de la Europa del Este.

Tráfico internacional de drogas

ESTADO ACTUAL

El tráfico de drogas, tanto a nivel nacional como internacional, está alcanzando en los últimos años cotas insospechadas. Estamos asistiendo a una globalización del uso indebido de las drogas y del consiguiente tráfico ilícito. Las grandes organizaciones de narcotraficantes aumentan cada vez más su poder económico y su influencia política. Paralelamente,

hay pruebas concluyentes de que estas asociaciones ilícitas están intensificando sus contactos entre sí, cooperando e intercambiando diferentes tipos de drogas.

Se han producido también numerosos cambios en el carácter y difusión del uso indebido de drogas. En primer lugar, el avance de la ciencia, como por ejemplo la química orgánica sintética y la farmacológica y las tecnologías de fabricación industrial, han permitido el descubrimiento y la comercialización de cientos de nuevas drogas psicoactivas que, a su vez, han contribuido al rápido adelanto de la terapia médica, lo cual ha hecho posible el tratamiento y la curación de millones de personas. Sin embargo, el uso médico inadecuado y, en mayor medida, el uso de esas mismas drogas para fines no médicos, han dado paso a nuevos tipos de toxicomanías.

El tráfico internacional de estupefacientes sigue siendo verdaderamente uno de los problemas sociales más graves y perniciosos de nuestra época. La utilización de drogas alimenta el tráfico de las mismas, que a su vez genera una delincuencia relacionada con ellas, así como enormes sumas de dinero en forma de beneficios ilícitos. Esta actividad criminal reduce la calidad de vida, particularmente debido a la violencia y al deterioro de la comunidad. Los ingentes beneficios derivados del narcotráfico amenazan la estabilidad de los mercados ilícitos y los procesos políticos, lo que reduce la confianza del público en la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas sociales.

Los distintos foros internacionales dedicados al estudio y puesta en práctica de medidas para combatir las organizaciones de traficantes, están avanzando en una creciente línea de colaboración, creando grupos de trabajo y promoviendo medidas legislativas como la protección de testigos, las técnicas especiales como las entregas controladas y la investigación proactiva para reprimir el tráfico ilícito de drogas.

NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO

El tráfico y la producción de drogas y sustancias estupefacientes constituye la actividad principal de la mayoría de los grupos delictivos que operan en todo el mundo y en Europa, y su cooperación va en aumento.

La disponibilidad enorme de drogas, con una inmensa oferta, la existencia de un mercado global de 200 millones de consumidores, que hace de la droga un negocio de mayor volumen que la industria del automóvil por

ejemplo, y el hecho de que este negocio ilícito genere unos niveles de renta demandados por los delincuentes, son razones que explican lo anterior.

La expansión a nivel mundial de la producción de drogas, el tráfico y su consumo han dado como resultado que gradualmente vaya desapareciendo la tradicional distinción entre países productores y países consumidores. Las rutas del narcotráfico atraviesan todo el mundo. El abuso de ciertos tipos de sustancias propias de ciertas regiones y culturas se ha extendido a otras.

Esta evolución global refleja en gran medida la situación en la Unión Europea. Muchos Estados miembros se enfrentan hoy a la producción interna a gran escala de *cannabis* además del que entra procedente de las regiones productoras tradicionales. En otros Estados han sido descubiertos laboratorios de cocaína. Los grupos delincuentes han desviado las rutas del tráfico a los Estados del centro y este de Europa y a los países bálticos. Finalmente, la preponderancia a nivel mundial del éxtasis ha llevado a la exportación de la droga desde la Unión Europea a mercados de Europa Central y del Este, Asia y Estados Unidos.

Cada vez se detecta más la actuación de grupos de carácter mixto, de diversas nacionalidades que están implicados en el tráfico, no ya de una única droga como era lo usual, sino en drogas diversas. Por otro lado, las organizaciones en forma de red entre los diferentes grupos, está sustituyendo progresivamente a las estructuras más rígidas tipo cartel.

Los grupos organizados se benefician en sus actividades delictivas de los resquicios y vacíos legales y de la heterogeneidad legislativa en los Estados miembros de la Unión Europea. Asimismo adoptan medidas de seguridad cada vez más sofisticadas mediante una amplia gama de tecnologías de la información que incluye el blanqueo de dinero a través de sistemas bancarios electrónicos. Los esfuerzos para influir y obstaculizar el trabajo de los agentes policiales y de los sistemas judicial y administrativo, ilustran el grado de sus capacidades criminales.

ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES TRÁFICOS

La heroína que se consume en Europa procede en su mayoría de Afganistán a través de Irán, Turquía y la ruta de los Balcanes. El procedimiento de entrada es el transporte terrestre en grandes cargas hasta determinados países de Europa Central, donde se almacena y redistribuye en car-

gas más pequeñas. El tráfico europeo a gran escala está controlado por las mafias turcas, aunque se viene observando una incidencia creciente de bandas de yugoslavos y kosovares-albaneses en las redes de distribución en cada país, así como organizaciones de nigerianos, sobre todo de la heroína procedente del sureste asiático. El tráfico de cocaína está controlado por organizaciones criminales de dos niveles. La entrada de la droga en Europa, por los grupos colombianos que también regentan y supervisan los laboratorios clandestinos. Dentro de ellos operan otras redes más pequeñas de distribución, formadas por grupos nacionales o mixtos. En el año 1998, más de 23 toneladas de cocaína (cerca de un 70% del total aprehendido en la Unión Europea), lo fue en España y Holanda, lo que confirma la posición clave de estos países en la entrada y posterior distribución de esta droga.

El *cannabis* es la sustancia más consumida en Europa y en el mundo con mucha diferencia. Es de destacar la progresiva importancia que va adquiriendo la producción de esta droga en el interior del territorio europeo. La principal vía de entrada sigue siendo el estrecho de Gibraltar, mediante alijos en la costa, pero también en vehículos, camiones con dobles fondos o droga camuflada entre la mercancía declarada y coches particulares en cantidades más pequeñas. Igualmente, las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central, además de fuente importante de suministro de *cannabis* para Europa, se están convirtiendo en zona de tránsito para el *cannabis* afgano.

Europa es el principal productor y exportador mundial de drogas sintéticas, donde destaca Holanda seguida de Bélgica, Reino Unido, Alemania, países del este europeo y Estados bálticos. El tráfico de estas drogas es muy variable en el tiempo y también en el espacio, ya que se tratan de sustancias muy asociadas a modos y estilos de vida cuyos cambios afectan a su demanda. Las anfetaminas y los estimulantes ocupan el segundo puesto en consumo de drogas ilícitas en la Unión Europea y no hay indicios de que su consumo baje. Además, el estricto control de las sustancias precursoras ha llevado a que los grupos delictivos se especialicen en la producción de sustancias químicas.

SITUACIÓN EN ESPAÑA

La situación geográfica convierte a España en un país clave en las rutas del tráfico de drogas mundiales, sobre todo del *cannabis* y de la cocaína.

La enorme disponibilidad de los derivados del *cannabis* en Marruecos y la cercanía con este país, facilita que España sea la principal vía de entrada hacia Europa a través del Estrecho, es decir por vía marítima, lo cual requiere la intervención de redes criminales organizadas, aunque también se introduce por vía terrestre (19). Igualmente se han producido alijos en las costas de Cataluña y de Galicia, a veces en cargas importantes.

Las redes del tráfico de *cannabis* se hallan en manos de españoles y marroquíes. Es relevante también la intervención de traficantes italianos ubicados en la costa sur de España como intermediarios para transportar la droga a su país. También hay que constatar la relación clara que se está dando entre el tráfico de hachís desde el norte de África y la inmigración irregular hacia España por vía marítima.

Es la droga de mayor presencia en España. Su facilidad de obtención y la diversidad de modalidades de tráfico, ha provocado progresivamente una atomización de pequeñas y grandes organizaciones, así como de simples traficantes (20).

España también es el principal punto de entrada de la cocaína hacia Europa, sobre todo por vía marítima, bien por alijos o por contenedores. La zona de Galicia es el más importante centro del tráfico de la cocaína en España, así como en parte de Europa. Las organizaciones se caracterizan por ser mixtas, de españoles y colombianos y por el cada vez mayor uso de la violencia relacionada con el tráfico (secuestros, ajustes de cuentas, etc.). Esto unido a la mayor presencia de cocaína en España, puede indicar el asentamiento de nuevas redes de tráfico que compiten en el mercado.

Por lo que respecta a la heroína, España es casi exclusivamente país de consumo y no de tránsito. La mayor parte de la heroína que entra en nuestro país procede de la ruta de los Balcanes (80%), a través de países

(19) El procedimiento usual de entrada del *cannabis* es mediante alijos en la costa por lanchas rápidas procedentes de Marruecos, normalmente en playas andaluzas, con cargas de 500 a 1.000 kilogramos. También se han dado alijos en las costas gallegas, aunque suelen emplearse naves más grandes (nodrizas) con grandes cantidades de hasta diez toneladas. Igualmente se han utilizado cargas cruzando el Estrecho en contenedores o en vehículos ligeros, escondidos en dobles fondos o en el equipaje.

(20) En el año 1999 se incautaron en España casi 300 toneladas de hachís y resina de hachís, con un incremento de un 16% respecto al año 1998. Asimismo se ha registrado un aumento de los detenidos en casi el 30%, sobre todo españoles y marroquíes.

distribuidores (Holanda, Alemania o Italia). Las organizaciones, muy bien estructuradas, están dominadas por las «mafias turcas», con participación de españoles, marroquíes y tunecinos. La heroína es, dentro de las drogas tradicionales, la más peligrosa y la menos extendida, aunque está presente en toda España. Los procedimientos de tráfico y su consumo, basados en cantidades más pequeñas que de hachís o de cocaína y en grupos sociales cerrados, hacen difícil orientar los servicios preventivos.

PERSPECTIVAS FUTURAS

El fenómeno de las drogas estará presente en los comienzos de este nuevo milenio como una de las preocupaciones más importantes de la sociedad y de los gobiernos de todo el mundo. Su evolución, difícil de predecir, vendrá marcada por el resultado de la pugna entre la tendencia expansiva de la delincuencia vinculada con este fenómeno y las iniciativas de todo tipo tendentes a minimizar su expansión.

Las organizaciones delictivas, aprovechando la globalización económica, la mejora de las vías de comunicación y transporte y las nuevas tecnologías de la información intentarán desarrollar sus actividades criminales ubicando las funciones de gestión y producción en zonas de menor riesgo, donde posean un relativo control del entorno institucional. Al mismo tiempo se buscará aumentar la producción con nuevas zonas de cultivo (Suramérica) o fabricación (laboratorios de sustancias psicotrópicas en el sureste asiático y creación de nuevas sustancias sintéticas).

Los mercados finales de la producción seguirán ubicados en las zonas más industrializadas del planeta, cuyos habitantes disponen de un importante poder adquisitivo, ampliándose ocasionalmente a nuevos países que se vayan incorporando al Primer Mundo.

La internacionalización de las actividades de estos grupos delictivos generarán nuevas organizaciones, más potentes y de ámbito transnacional que, manteniendo como base fundamental de su actividad el tráfico de drogas, intentarán extender sus actuaciones hacia diversas áreas delincuenciales como el tráfico de armas, material nuclear, inmigración clandestina, explotación sexual y blanqueo de capitales, como ya está sucediendo en la actualidad.

Frente a esta expansión delictiva, las instituciones de todo el mundo deberán profundizar en las políticas puestas en marcha en los últimos años en diversos ámbitos: control de la demanda y de la oferta, y erradi-

cación de cultivos. Habrá que avanzar en la potenciación y coordinación de los cuerpos y agencias de seguridad y buscar marcos normativos con nuevos instrumentos y técnicas de investigación. Pero sobre todo habrá que potenciar el desarrollo de las regiones productoras y vertebrar a sociedades muy deterioradas por años de delincuencia. El futuro es incierto y no es precisamente optimista, pero se tiene la ventaja de que la sociedad conoce mejor el problema a que se enfrenta, las secuelas que genera y el mundo delincencial que se mueve alrededor.

Inmigración irregular

DIMENSIONES DEL PROBLEMA

Posiblemente sea la inmigración uno de los temas objeto de más seguimientos y análisis en la última década y que ha despertado ciertas preocupaciones en términos de seguridad en los países de la Unión Europea.

En principio es conveniente delimitar el fenómeno de la inmigración en sí mismo de las consecuencias negativas que los flujos irregulares o masivos puedan tener desde el punto de vista económico, sociológico y de seguridad ciudadana. Hay que partir de la premisa de que la inmigración no es un problema ni un conflicto, sino sencillamente un elemento nuevo nacido de las desiguales condiciones sociales, económicas y culturales existentes entre los diversos países y que persigue como fin primario y humano la mejora de las calidades de vida.

Las políticas migratorias han de tener en cuenta que los flujos de inmigrantes están ligados estrictamente a la economía de libre mercado y a la concentración espacial de la riqueza, sin olvidar las migraciones generadas por regimenes dictatoriales y por ciertas estructuras socioculturales de los pueblos así como por razones demográficas.

Es indudable que el hecho de la inmigración también tiene aspectos negativos. Uno de ellos es el evidente impacto social y económico si no se adoptan políticas flexibles y adecuadas en pro de un codesarrollo económico y social de los países de origen y se controlan de los flujos de entrada. De otra parte el fenómeno migratorio, si no se produce la integración social, puede generar tensiones sociales que deterioran la seguridad ciudadana y el libre ejercicio de los derechos y libertades. La formación de bolsas de marginación constituye un caldo de cultivo que conduce a una delincuencia foránea que a su vez reproduce una exacerbación de sentimientos racistas y xenófobos alteradores de la convivencia y la paz colectivas.

CRIMEN ORGANIZADO E INMIGRACIÓN IRREGULAR

Quizás la consecuencia más negativa de la inmigración irregular sea la general implicación de la delincuencia organizada en la misma, tan difundida actualmente como el fenómeno de la propia inmigración. En este sentido adquiere cada vez más peso como preocupación central de la mayoría de los países integrantes de la Unión Europea, donde se considera un grave problema que a su vez está en conexión con otras formas de crimen organizado como el tráfico de seres humanos, actualmente incluido en el mandato de Europol.

A lo largo de la última década la geografía política del continente europeo ha cambiado de forma radical; han aparecido no menos de 27 nuevos países que ahora representan la Europa Central y Oriental. La mayoría de la población joven de estos países vecinos, al igual que los habitantes de países africanos y asiáticos, consideran que la Unión Europea ofrece mejores perspectivas económicas que las de su país de origen.

En términos generales, esta preocupación no está relacionada sólo con los muchos miles de inmigrantes irregulares que se estima entran anualmente en el territorio de la Unión Europea. También tiene que ver con la consideración más amplia de que la inmigración irregular se ha convertido en una importante fuente de ingresos para las organizaciones delictivas y, por esta sencilla razón, es otro indicador a tener en cuenta respecto al avance del delito organizado en el ámbito de la Unión Europea.

Por otra parte, Europa está experimentando una tasa anual negativa de crecimiento de la población ($-0,1\%$), pero se registró un crecimiento medio estimado del producto interior bruto de más del 2%. Por el contrario, las regiones de las que son originarios la mayoría de los inmigrantes, registran anualmente tasas de crecimiento positivas (como África con un 2,5% y Asia con un 1,5%), pero sus economías siguen encabezando la lista de economías de riesgo, según distintos indicadores básicos. En este sentido no cabe esperar una reducción de los flujos migratorios hacia la Unión Europea, ya que los factores de «empuje» y de «atracción» siguen siendo relativamente altos en todo el mundo (21).

(21) Según el último informe de Naciones Unidas sobre el estado de la población, se espera un aumento del 20% de la representación de África respecto a la población mundial en el año 2050, mientras que la representación europea descenderá de un 20% a un 7% durante el mismo período. Si en el año 1960 África tenía menos de la mitad de población que Europa, en cinco décadas puede tener cerca de tres veces más.

Por todas estas razones, los grupos delictivos de toda Europa, que antes solían traficar con drogas y otras sustancias o géneros ilícitos, se están reconvirtiendo, adaptando sus redes para este nuevo y floreciente negocio que representa la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos (22). Las redes organizadas de la inmigración ilegal son cada vez más flexibles y profesionalizadas, están cada vez más adaptadas a las circunstancias cambiantes para poder ocultar sus actividades, rutas y flujos de dinero, así como sus identidades; utilizan sofisticados medios de comunicaciones en los viajes y rutas. Cuentan con una buena organización, con diferentes niveles de responsabilidad, definición concreta de tareas y funciones que son realmente complejas (reclutamiento, transporte, selección de entradas, seguridad de rutas, etc.). Todo ello implica una planificación y ejecución cuidadosa. Como es obvio, la implicación de una estructura organizada en el transporte de inmigrantes genera toda una variedad de actividades delictivas interrelacionadas, principalmente relativas a otros tipos de comercios ilícitos entre los que se incluye la falsificación de documentos, robo de vehículos, fraudes, corrupción y extorsión.

SITUACIÓN ESPAÑOLA

En la última década la inmigración en sí, y sobre todo la irregular y la ilegal, se ha convertido en uno de los asuntos emergentes en la España de hoy que convive con los temas sociales tradicionales pero con una indudable carga en términos de seguridad y convivencia.

Tradicionalmente España, por razones geográficas e históricas, ha sido destino de inmigrantes en busca de mejores condiciones de vida o bien de paso hacia otros países de Europa. Siguiendo las leyes de los movimientos migratorios, a medida que España progresaba en el campo económico y social, ejerció de polo de atracción de los nacionales de países menos desarrollados, sobre todo del Magreb y Latinoamérica.

También en los dos últimos años se ha detectado un incremento de la inmigración de origen asiático, especialmente de China, que se instala en las grandes poblaciones o sus áreas metropolitanas, realizando activida-

(22) Para la mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea, la inmigración irregular y la trata de seres humanos parecen ser un único problema. Sin embargo, se derivan de diferentes actividades delictivas y tienen distintos propósitos y mecánicas operativas. La inmigración irregular implica facilitar el paso de una frontera a personas sin documentos habilitados. Aunque la trata de seres humanos también puede implicar el cruce de fronteras, abarca una definición diferente de la explotación de estas mismas personas, por ejemplo en negocios de índole sexual.

des y trabajos mayoritariamente dentro de la «economía sumergida». Igualmente la inmigración procedente de los países del Este continúa incrementándose paulatinamente, en particular de rumanos, polacos, rusos y de otros países de las extintas URSS o Yugoslavia.

En el primer semestre del año 2000 se produjo un aumento espectacular del número de inmigrantes irregulares y clandestinos, sobre todo marroquíes y subsaharianos. Este incremento ha podido ser motivado no sólo por la actividad cada vez mayor de las redes organizadas dedicadas a la inmigración, que manipulan la información relativa a los requisitos necesarios para acceder al permiso de residencia, sino también al «efecto llamada» que podría estar produciéndose en base a las confusiones que está generando la nueva Ley de Extranjería.

El incremento notable que la inmigración irregular ha tenido en nuestro país ha repercutido en los aspectos negativos del fenómeno. El impacto de la pasada crisis económica favoreció la aparición de sentimientos racistas o xenófobos en determinados sectores sociales, que veían a los inmigrantes como competidores en el mundo laboral. Estas posturas han tenido también que ver con la aparición de una delincuencia protagonizada por parte de estos inmigrantes, progresivamente en aumento. La existencia de bolsas de marginación en algunos lugares de concentración de población inmigrante no integrada, ha favorecido recientemente la aparición de peligrosos brotes de rechazo y tensiones, que agravan más este delicado problema.

EL FUTURO DE LA INMIGRACIÓN

Es indudable que la inmigración irregular, de carácter masivo o incontrolado, cuyos síntomas se sufren ya en Europa y España, constituye uno de los grandes riesgos para el futuro.

A diario aumenta el número de inmigrantes ilegales detenidos por las Fuerzas de Seguridad en la práctica totalidad de los países europeos. Sólo en nuestro país se han interceptado en este último año más de 10.000 inmigrantes ilegales dentro de nuestro territorio o en nuestro mar territorial, y se han rechazado en la frontera a más de 150.000. Los cálculos actuales hablan de una bolsa de inmigración ilegal que puede situarse en torno a las 250.000 personas. En algunas ciudades, especialmente en Ceuta y Melilla y en Canarias, la inmigración ilegal está incidiendo ya de forma muy negativa en la seguridad ciudadana y existe un riesgo creciente de conflicto social.

Sin embargo, el problema de la inmigración irregular no es de carácter temporal, y las previsiones para el futuro no pueden ser optimistas. Los factores y motivaciones que inciden en las corrientes migratorias están en constante evolución y en varias regiones del mundo se han convertido en hechos estructurales que motivan el desarrollo de flujos internos dentro de la dimensión conocida del fenómeno: lo que se denomina «factores de tirón» (esperanza de vida mejor, vínculos familiares preexistentes), y la mala situación en sus países de origen causada por los «factores de empuje» (catástrofes, calamidades, recursos económicos, situación política, etc.).

Estos factores, por lo que respecta a Europa y España, es previsible que evolucionen negativamente en un futuro. Las críticas condiciones económicas y demográficas existentes en la mayoría de los países del continente africano, problemas de difícil y lejana situación, unida a la recesión demográfica imperante en Europa y España, inducen a pensar que el flujo de inmigración hacia Europa, a través de nuestro territorio, constituirá un factor de riesgo de primer orden que planteará multitud de problemas económicos, sociales, políticos e incluso sanitarios (23). Si a ello unimos el interés de la delincuencia organizada en explotar esta nueva modalidad de tráfico de seres humanos, el fenómeno de la se convierte en una auténtica amenaza a nivel mundial.

Resumen y conclusiones

El horizonte temporal del nuevo milenio constituye una perspectiva que permite valorar los profundos cambios y transformaciones que ha conllevado la transición del orden bipolar al llamado «nuevo orden» produciendo una mutación esencial en el panorama mundial. El más trascendente quizá ha sido el cambio operado en el concepto y en la percepción de la seguridad, que ahora se ha hecho multidimensional, global y dinámica.

Mientras en el periodo dominado por la guerra fría y el enfrentamiento Este-Oeste existía una nítida separación entre el concepto de seguridad

(23) Recientemente, el ministro de Interior español, afirmó en Canarias que la inmigración se convertirá en el problema número uno de la convivencia en España durante los próximos años, llegando incluso a comparar la situación de la inmigración en España con el terrorismo: «Si ETA supone el principal problema de convivencia del siglo xx, la inmigración representa el de las próximas décadas» (periódico *La Razón*, mayo del 2000).

externa, principalmente militar, y el de seguridad interna, esencialmente policial, estos límites se difuminan ante los nuevos planteamientos geopolíticos y geoestratégicos donde aparecen nuevas variables determinantes en este cambio.

La desaparición de la amenaza clásica, la disminución de las amenazas puramente militares y su modulación hacia otros tipos, los cambios operados en la naturaleza de las crisis y los conflictos; la globalización que afecta a todos los órdenes de la vida, el fenómeno de la transnacionalización creciente, la revolución tecnológica y la multiplicación de los actores internacionales independientes, pueden apuntarse como los factores esenciales que han modificado las coordenadas en las que se movía anteriormente el concepto de seguridad.

La interacción de las variables anteriores ha generado un doble fenómeno: por un lado, la focalización general de las preocupaciones de seguridad en nuevos riesgos, muchos de los cuales ya persistían en el orden anterior; de otra parte, aquellos riesgos se convierten en emergentes al adquirir nuevas dimensiones de peligrosidad, ubicuidad, globalidad y capacidad de evolucionar hacia inéditas y amenazadoras formas y secuelas.

Todo ello ha producido un perceptible proceso de aproximación y convergencia entre la seguridad exterior (militar) y la seguridad interior (policial), en el sentido no de pérdida de la identidad de sus conceptos específicos, sino en el de la existencia de una percepción común de los riesgos emergentes como amenazas a la seguridad interior y al orden internacional, que abre nuevos y sorprendentes campos de colaboración y cooperación entre los dos instrumentos coercitivos del Estado como son las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA PARTICIPACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL EN LA DEFENSA NACIONAL

LA PARTICIPACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL EN LA DEFENSA NACIONAL

Por JOSÉ IGNACIO LAGUNA ARANDA

Objetivo

El presente tema tiene por objeto analizar la aportación de la Guardia Civil a la Defensa Nacional, desde un punto de vista real y actual.

Para ello, primeramente, se encuadrará al Cuerpo en la Defensa Nacional, a la luz de la Ley Orgánica que la regula y de los últimos documentos sobre la materia; lo cual servirá como introducción al trabajo.

Posteriormente, tras efectuar un repaso a la características, posibilidades y limitaciones del Instituto, y teniendo como hilo conductor los principales componentes de la Defensa Nacional, se estudiará la contribución de la Guardia Civil a cada uno de ellos, para llegar a valorar las aptitudes y posibilidades del Cuerpo para asumir misiones de carácter militar, todo ello basado en los ejemplos prácticos a los que hoy día se ha llegado.

Por último, después de un resumen, se exponen las conclusiones finales del trabajo, con las que se desea demostrar la participación de la Guardia Civil en la Defensa Nacional, y las necesidades requeridas para que dicha aportación sea eficaz y no menoscabe la dedicación del Cuerpo al cumplimiento de su misión principal como Fuerzas de Seguridad del Estado.

Encuadramiento de la Guardia Civil en la Defensa Nacional

Para encuadrar la contribución de la Guardia Civil a la Defensa Nacional, dando por conocido el marco legal de la primera y el concepto doctrinal de la segunda, este estudio parte de la clasificación de los diversos componentes de ésta.

De la propia definición de Defensa Nacional (24) dada por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN) se deduce su carácter de totalidad y permanencia, ya que a su consecución deben coadyuvar todos los sectores y agentes sociales, de tal forma que de una manera coordinada se consiga garantizar una efectiva seguridad nacional ante cualquier forma de agresión, previniendo todo tipo de riesgos y amenazas.

Como consecuencia, son muchas las clasificaciones que se han realizado de los distintos componentes que llevan a cabo su actividad bajo el paraguas de la Defensa Nacional, siendo una de las más admitidas la que los agrupa de la forma siguiente.

Defensa Militar

Aún sin estar definida por la LODN, partiendo del concepto de Defensa Civil, la *Doctrina para el empleo de la fuerza terrestre* (DO1-001) del año 1996, expresa el concepto de Defensa Militar: «la disposición permanente de todos los recursos militares de una nación, al servicio de la Defensa Nacional, comprende la organización, preparación y actualización de las Fuerzas Armadas»; constituye en tiempo de guerra la parte principal de la Defensa Nacional, pero no la única.

De la misma forma que hoy día no es concebible una Defensa Nacional basada exclusivamente en los recursos militares, tampoco se pueden imaginar unas Fuerzas Armadas descoordinadas de la sociedad y sin apoyo en las posibilidades de la nación.

Defensa Civil

Entendida como la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales, no propiamente militares, al servicio de la Defensa

(24) «La disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin».

Nacional y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias (artículo 21 de la LODN).

Defensa diplomática

Actividad que de forma permanente desarrolla un Estado a través del Gobierno y de sus representantes diplomáticos en el extranjero para preparar a la nación ante un conflicto, desarrollándolo en su caso y lograr el establecimiento y consolidación de la paz.

Defensa económica

La defensa económica tiene un doble objetivo, uno es la propia economía nacional, el otro lo es en beneficio de la Defensa, tanto Civil como Militar.

Para asegurar el primero se adoptan una serie de medidas coordinadas con el resto de los sectores sociales, que garanticen la libertad de acción económica, tanto en paz como en estado de sitio o guerra.

Para el logro del segundo se crea y desarrolla una estructura que satisfaga las necesidades de la defensa teniendo prevista su adecuación a situaciones de guerra mediante la movilización de todos los sectores económicos.

Defensa científica y técnica

Tiene por finalidad obtener la sorpresa y superioridad técnica o impedir que el adversario pueda sorprender, para lo que se orientará a la mejora y perfeccionamiento de los materiales y técnicas existentes y al descubrimiento y desarrollo de otras nuevas.

La Inteligencia para la defensa

Tiene por finalidad proporcionar los elementos de juicio necesarios para el desarrollo de la adecuada política de defensa, desarrollando su actividad en dos campos claramente diferenciados:

- El de la defensa ante esta actividad desarrollada por ese enemigo.
- El del conocimiento del posible enemigo y de los componentes y características de todos los riesgos potenciales.

Traslado al problema de las amenazas y riesgos emergentes

Si pasamos de la amenaza convencional, y de la defensa ante ella, a la que representan los riesgos emergentes, por ejemplo ante el riesgo que

el narcotráfico o la emigración irregular masiva supone para la Defensa Nacional, es posible imaginar, y ver en acción (ya que es una realidad), como interactúan los distintos componentes antes citados para hacerles frente, por ejemplo:

- A la Defensa Civil, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y particularmente a la Guardia Civil, dando cobertura a las costas españolas y desarrollando para ello el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), que también podría incluirse en el componente de la defensa científico-técnica.
- A la Defensa Militar, con las Fuerzas Armadas apoyando a las Fuerzas de Seguridad del Estado, en concreto a la Guardia Civil, en las fronteras de Ceuta y de Melilla, o bien, localizando embarcaciones desde el aire o en alta mar.
- A la defensa económica, ayudando al desarrollo de la industria, agricultura y ganadería de los países origen de estos movimientos migratorios.
- A la defensa diplomática, presionando a los gobiernos de determinados Estados para buscar soluciones y alternativas a estos problemas.
- A la Inteligencia para la defensa, avanzando previsiones que permitan adecuar todas las anteriores medidas a las circunstancias concretas de cada momento.

Nota diferencial de la Guardia Civil

Las referencias normativas a la participación de la Guardia Civil a la Defensa Nacional no son muy amplias. Es más, aún quedan sin determinar cuales son esas misiones de carácter militar que el ministro de Defensa o el Gobierno le pueden encomendar, y que constituirían la parte principal de la aportación de la Guardia Civil a la Defensa Nacional.

Sin embargo, la situación y funciones del Instituto en el organigrama y funcionamiento del Estado, la convierten en una herramienta particular y útil de esa defensa, imaginada, augurada, en unos casos, ante su ausencia escrita (por ejemplo, la vigente Directiva de Defensa Nacional), reconocida en otros (como es el caso del reciente *Libro Blanco de la Defensa 2000*), por lo que es conveniente valorar su conexión con la Defensa Nacional.

Del estudio de la legislación aplicable —Constitución; LODN; Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS); Leyes Orgánicas de los Estados de Alarmas, Excepción y Sitio (LOE); Ley de Protección

Civil (LPC); etc.— podemos observar la distinta contribución a la Defensa Nacional, de las diversas instituciones y entidades, públicas o privadas. Así, en el anexo 1 podemos ver a las Fuerzas Armadas, como la parte principal de la Defensa Militar, pero que pueden contribuir a la Defensa Civil, a requerimiento de la autoridad civil. Por otra parte, al examinar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, descubrimos una nota característica diferencial de la Guardia Civil respecto a las mismas, y es que no sólo contribuye a la Defensa Nacional en el ámbito de la Defensa Civil, sino que puede hacerlo en el ámbito de la Defensa Militar: dependiendo del ministro de Defensa en tiempo de guerra y en el estado de sitio, y en el desarrollo de las misiones de carácter militar.

La Directiva de Defensa Nacional: convergencia de esfuerzos

La Defensa Nacional es algo «vivo» que demanda una permanente actualización y una constante adecuación a la realidad del mundo presente y a la cambiante situación de las circunstancias internacionales. Así, a la luz de la vigente Directiva de Defensa Nacional 1/96, que establece la finalidad de la política de defensa, es posible vislumbrar la convergencia de esfuerzos —de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil— que requieren los distintos objetivos enunciados en la misma.

El objetivos primero (consolidar la presencia de España en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa colectiva) y segundo (continuar participando en operaciones multinacionales de pacificación en el exterior) anuncian la presencia de componentes y pequeñas unidades de la Guardia Civil actuando en apoyo de unidades de las Fuerzas Armadas en el extranjero.

En el tercer objetivo (conseguir un mayor apoyo social al dispositivo de defensa) se entrevé la confluencia de intereses y cometidos en España, entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (y por lo tanto de la Guardia Civil) al expresar las directrices para conseguirlo:

- Directriz «b», que anuncia la potenciación de la estructura de Defensa Civil para que se haga posible la aportación, en caso de extraordinaria necesidad, de recursos humanos y materiales no propiamente militares a la Defensa Nacional.
- Directriz «c», que hace referencia a la reserva movilizable y a la generación de fuerzas adicionales.

El simple análisis de las actividades que son precisas para alcanzar esos objetivos y seguir dichas directrices, permite aventurar la colaboración del

Instituto con las Fuerzas Armadas, tanto en el campo de la Defensa Militar como en el de la Defensa Civil; colaboración que exige establecer los oportunos mecanismos de coordinación.

La aportación del Libro Blanco de la Defensa 2000

Por último, siguiendo la cronología de las diversas disposiciones publicadas y estudios realizados al respecto, es preciso subrayar la última aportación a esta materia que constituye el *Libro Blanco de la Defensa 2000*.

En el mismo, en su capítulo IV «Unas Fuerzas Armadas para el siglo XXI», analizar las misiones y escenarios, contempla, dentro de una concepción amplia de la defensa y la seguridad, la contribución que puede realizar la Guardia Civil a la defensa (calificándola de significativa) en función de su naturaleza, organización, formación, dimensión y despliegue (25).

Generalidades sobre la Guardia Civil

Es conveniente, antes de pasar a detallar la forma de contribuir la Guardia Civil a la Defensa Nacional, presentar sus datos sobresalientes: su encuadramiento, funciones, características, servidumbres y ventajas.

Concepto y marco legal

De las leyes que regulan el Cuerpo, se extraen las notas más significativas del mismo:

- La Guardia Civil forma parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (artículo 9 LOFCS).
- En época de paz depende (artículos 9b de la LOFCS y artículo 38 LODN):
 - Del ministro del Interior, en el desempeño de las funciones relacionadas con el orden y la seguridad pública que le atribuye la LOFCS.

(25) «En una concepción amplia de la defensa y la seguridad, la Guardia Civil, en función de su naturaleza, organización, formación, dimensión y despliegue, puede realizar una contribución significativa a la defensa, especialmente en misiones de prevención de conflictos y de gestión de crisis, en las que se hace cada vez más patente la necesidad de proteger a la población de la zona de operaciones. Integrada en el seno de unidades militares puede realizar funciones propias de Policía Militar, control de tráfico, protección y seguridad de personas e instalaciones y orden público o Policía Judicial, entre otras».

- Del ministro de Defensa, en cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza le encomiende el ministro de Defensa o el Gobierno.
- En tiempo de guerra y durante el estado de sitio depende:
 - Del ministro de Defensa, exclusivamente (artículos 9b de la LOFCS y artículo 38 LODN).
- Los guardias civiles poseen la condición militar (artículos 1.3 de la Ley Reguladora del Personal de las Fuerzas Armadas [LRPFAS] y artículo 1.2 de la Ley Reguladora del Personal de la Guardia Civil [LRPGC])
- La Guardia Civil, en cumplimiento de las misiones de carácter militar tendrá la consideración de «fuerza armada» (artículo 7.3 de la LOFCS).

En resumen, la Guardia Civil es una fuerza militar, no perteneciente a las Fuerzas Armadas, que desarrolla, fundamentalmente, funciones policiales. Más detalladamente, puede decirse que estamos ante una Fuerza de Seguridad del Estado que por su organización, mando, fuero, disciplina y formación militar, aún desarrollando primordialmente funciones de policía y seguridad, para las que está preparada, es idónea para llevar a cabo algunas misiones de carácter militar.

Tanto el ministro del Interior como el de Defensa, individual y compartidamente, poseen competencias sobre el Cuerpo. La relación con el ministro de Defensa es directa, al margen de la cadena de mando militar.

Funciones policiales que desarrolla el Cuerpo

Apunta el legislador en el preámbulo de la LOFCS que la Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad del Estado, sin perjuicio de realizar en determinadas circunstancias misiones de carácter militar y no obstante su estatuto personal (por razones de fuero, disciplina, formación y mando) centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente policiales, ya sea en el ámbito judicial (exactamente en el área procesal penal) o en el administrativo.

Agrupando convenientemente las funciones compartidas con el Cuerpo Nacional de Policía y las competencias asignadas, se obtienen las áreas funcionales del Cuerpo y los cometidos que éste ejerce para desempeñarlas:

- a) En el ámbito administrativo, actúa, lógicamente, como Policía Administrativa: en este campo, objeto preferente del Cuerpo, éste se

encuentra dedicado, fundamentalmente, a ejercer una función de seguridad pública, la cual, a su vez, es origen de la mayoría de las demás funciones que le han sido asignadas, bien porque tienen un estrecha relación con esa acción (funciones asistenciales, ecológica, de Policía Administrativa), bien porque han ido adquiriendo la suficiente importancia y personalidad propia como para constituir una función específica (por ejemplo, la función de vigilancia del tráfico):

— Como Policía de Seguridad desempeña varias funciones de seguridad pública:

- Vigilancia de edificios, centros e instalaciones de interés.
- Custodia de puertos y aeropuertos.
- Protección de vías de comunicación terrestre.
- Seguridad de altas personalidades.
- Mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana.
- Prevenir la comisión de actos delictivos.
- La conducción interurbana de presos y detenidos.
- Inteligencia y planeamiento operativo.

La función de Inteligencia y de planeamiento operativo está íntimamente ligada y es consecuencia del ejercicio de la función de seguridad pública, pero irradia su actividad hacia todos los campos funcionales, nutriéndose de la información obtenida en todos ellos.

— Como Policía Asistencial, cometido emparejado normalmente al de Policía de Seguridad, tiene encomendadas dos funciones asistenciales:

- Auxilio y protección de personas y bienes.
- Colaborar con los servicios de Protección Civil.

— Como Policía Administrativa ejerce varias funciones:

- Velar por el cumplimiento de leyes y disposiciones de carácter general. Es un cometido de Policía Administrativa general, pues los servicios los va a desarrollar en favor de las diferentes Administraciones Públicas.
- Velar por el cumplimiento de la Legislación sobre Armas y Explosivos. Es un cometido propio de la Policía Administrativa especial.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente. Es un cometido de la llamada Policía Ecológica.

- Como Policía de Tráfico, tiene encomendada la función de vigilancia del tráfico, tránsito y del transporte en las vías públicas interurbanas. Esta función unida a la de protección de las comunicaciones terrestres tiene como resultado ejercer una total Policía de Carreteras.
- b) Como Policía Fiscal: desempeña las misiones propias de Resguardo Fiscal del Estado, a raíz de la absorción en el año 1940 de los cometidos del Cuerpo de Carabineros, debiendo perseguir el contrabando por todo el territorio nacional y su mar territorial. En el desarrollo de este cometido, sus actividades confluyen con las de Policía de Fronteras y de Costas (o Servicio de Guardacostas) al tener encomendada la Guardia Civil la cobertura de sus costas, fronteras y puertos, y al extender su acción al mar territorial.
- c) En el ámbito judicial (procesal penal), actúa como Policía Judicial: la función de auxiliar a los órganos de Administración de Justicia (y Ministerio Fiscal) en las acciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente y pruebas del delito, la lleva a cabo mediante el desempeño del cometido de Policía Judicial, tanto en sentido genérico (todos los miembros del Cuerpo), como específico (unidades adscritas y unidades orgánicas de Policía Judicial).
- d) Relación entre los diferentes cometidos del Cuerpo: los cometidos reseñados en el subepígrafe anterior no constituyen departamentos estancos, sino que en la práctica, se encuentran relacionadas entre sí, de forma que cuando la Guardia Civil desarrolla su servicio en cumplimiento de una de sus funciones, simultáneamente atiende, en muchas ocasiones, otras. Así ocurre en el desempeño de los servicios en el mar territorial, donde la Policía de Costas se ejerce junto a los de Policía Asistencial y Policía Administrativa. Igualmente sucede cuando convergen en un accidente de carretera el cometido de Policía de Tráfico, regulando la circulación, con el de Policía Judicial, confeccionando el correspondiente atestado. O cuando una información sobre protección de la naturaleza es explotada por el Servicio de Inteligencia del Cuerpo.

Características de la Guardia Civil

Las características del Cuerpo se obtienen del estudio de la acción que lleva a cabo como Fuerza de Seguridad del Estado, de su doble dependencia orgánica (de los ministros del Interior y de Defensa) y funcional (de

las autoridades judiciales, de la Administración de Aduanas), de las variadas funciones y competencias que le asigna la LOFCS, y de la organización adoptada.

LA ACCIÓN

La acción que desarrolla la Guardia Civil se manifiesta por el conjunto de servicios y actividades que realiza para cumplir la misión a ella encomendada por la Constitución y las leyes. Equivale al «servicio» cuando este término es utilizado en sentido amplio e indeterminado.

A la luz de las leyes, la Guardia Civil, como Fuerza de Seguridad, es un instrumento del Estado destinado al mantenimiento de la seguridad pública que va a hacer posible el disfrute de los derechos y libertades por los ciudadanos. Por ello puede decirse que la acción desarrollada por la Guardia Civil proporciona, fundamentalmente, seguridad.

CARACTERÍSTICAS ORGÁNICAS

Examinada en su conjunto, la Guardia Civil presenta las siguientes características:

- Pluridependencia, orgánica y funcional, que le faculta para integrarse, coordinarse y/o relacionarse con las Administraciones Públicas: general del Estado (central, periférica e institucional), autónomas y locales.
- Polivalencia, consecuencia de sus variadas funciones recogidas, entre otras, en la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que se refleja en los diferentes tipos y características de sus unidades y órganos.
- Organización territorial jerarquizada, que presenta:
 - Un grado notable de centralización en las funciones directivas que ejerce la Dirección General y una descentralización en la ejecución de los servicios.
 - Un acusado componente orgánico territorial, atemperando por la inclusión de criterios funcionales.
 - Un despliegue extenso y, en consecuencia, diseminación de sus efectivos.

Servidumbres y ventajas

Analizando las servidumbres y ventajas pueden deducirse las posibilidades reales de la Guardia Civil para participar en la Defensa Nacional, posibilidades que pasan indefectiblemente por la premisa básica de que,

actualmente, la Guardia Civil no puede hacerse cargo de los servicios fijos de vigilancia (protección de instalaciones, seguridad genérica, etc.) que por su permanencia en el tiempo o por su envergadura representen un alto coste de efectivos, pues éstos, amén de ser escasos, no pueden dejar de cumplir sus cometidos que, como Fuerza de Seguridad del Estado, le demanda la sociedad.

Las servidumbres y ventajas son consecuencia de las características orgánicas de la Guardia Civil, y se hallan interrelacionadas; así podemos destacar.

LA PLURIDEPENDENCIA

La pluridependencia representa, lógicamente, algunos inconvenientes funcionales, pero la Guardia Civil a lo largo de su historia se ha ido adaptando con facilidad a esta singular situación administrativa, lo cual ha sido posible gracias al elevado concepto del deber, a la disciplina imbuida a sus miembros y a la flexibilidad en sus planteamientos.

Esta pluridependencia presenta unos aspectos, que convenientemente desarrollados se traducen en importantes ventajas:

- Permite la integración, coordinación y/o relación con todas las Administraciones Públicas.
- Posibilita la apertura de numerosas y variadas fuentes de información.

La pluridependencia choca contra la rigidez de esquemas, requiriendo flexibilidad en la organización, planes y servicios.

Esta característica de la Guardia Civil ha proporcionado a los miembros del Cuerpo una experiencia, unos conocimientos, unos hábitos de comportamiento y unas relaciones con diferentes entidades, autoridades, etc., muy útiles para ser aprovechados en materia de asuntos civiles, órganos encargados de realizar Actividades de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC), Inteligencia y para integrarse en estructuras operativas de todo tipo.

LA POLIVALENCIA

La polivalencia hace necesario atender, en un mismo tiempo y lugar, todas las funciones encomendadas a la Guardia Civil, por lo que las unidades territoriales deben estar capacitadas para resolver todo tipo de cuestiones y problemas, lo que provoca serias dificultades en algunas situaciones.

Para hacer frente a la delincuencia organizada, para aprovechar debidamente los avances tecnológicos y, sobre todo, para desarrollar con más eficacia sus funciones, se hace preciso especializar unidades, lo cual supone introducir criterios de funcionalidad en el principio orgánico-territorial que rige con carácter general la organización del Cuerpo, así como un cierto debilitamiento de las unidades territoriales en relación con las especialidades. De este modo se va generando una variedad de unidades y servicios que, con diferentes dependencias, relaciones y cometidos, ha de funcionar como un conjunto orgánico, siendo para ello preciso:

- Un grado alto de autoridad, coordinación, equilibrio y flexibilidad en la organización.
- Una adecuada preparación profesional de todos sus miembros, (especialmente en sus distintas Escalas) que han de recibir una sólida y variada formación, sometida a un continuo proceso de perfeccionamiento.

Esta polivalencia, unida al extenso despliegue del Cuerpo hace considerar los efectivos de éste, como siempre, escasos.

¿En que se va a traducir esta polivalencia de cara a recibir-asumir misiones de carácter militar? Pues por un lado significa que el Cuerpo, como tal, no va a poder hacerse cargo de servicios de vigilancia y protección de bases, instalaciones, transportes, etc. de las Fuerzas Armadas, que por su permanencia en el tiempo y envergadura representen el empleo permanente de un elevado número de efectivos, pues la Guardia Civil carece de ellos; entre otras cosas, porque, tanto en paz, guerra o estado de sitio, deberá continuar desempeñando las funciones que le encomienda la ley.

Por otro lado, para aprovechar sus recursos convenientemente, la Guardia Civil no va a poder destinar unidades específicas y permanentemente a órganos y fuerzas militares, nacionales o internacionales (es decir «unidades atribuidas»), sino que deberá emplear durante cierto tiempo, a las unidades más adecuadas (normalmente, de las pertenecientes a las unidades de reserva) para llevar a cabo una misión determinada (es decir, «unidades asignadas»).

En cuanto a la entidad de la unidad a emplear, teniendo en cuenta las posibilidades actuales del Cuerpo, difícilmente va a superar el equivalente a una compañía, más o menos reforzada.

Otra cosa es que se pudiera retomar la política de ampliación de la plantilla de la Guardia Civil, que permitiera dedicar un número aceptable de

sus efectivos a misiones de carácter militar, bien formando unidades (que sería lo ideal), bien proporcionando apoyos (prestando servicios).

Un aspecto favorable a tener en cuenta de cara a la asignación de este tipo de misiones a la Guardia Civil, es la posibilidad de proporcionar apoyos muy singulares, debido a la especialización de sus unidades: Policía Militar específica en materia de seguridad, investigación y circulación, operaciones especiales, vigilancia de costas y fronteras, etc.

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Su organización territorial, caracterizada por la diseminación de sus efectivos, la pequeña entidad de sus núcleos, sus extensas zonas de acción y el limitado número de sus reservas, presenta las siguientes servidumbres:

- Constante e imperiosa necesidad de obtener información, elaborar Inteligencia y difundirla adecuadamente, para hacer frente a su relativa inferioridad de medios.
- Permeabilidad de sus despliegues operativos.
- Rapidez de respuesta condicionada al despliegue y organización de los medios.
- Limitada capacidad para hacer frente y sostener una acción continuada ante elementos hostiles medianamente organizados y equipados.

Sin embargo, esta misma organización, presenta como ventajas:

- Favorecer la obtención de información.
- Permitir un grado de control notable en todo su ámbito de actuación.

Cara a la asunción de misiones de carácter militar, la organización territorial del Cuerpo permite colaborar en acciones de control de zona y participar en la defensa del territorio apoyando a las Fuerzas Armadas. Su Servicio de Información y su facilidad para establecer, mantener y aprovechar relaciones con otros organismos y autoridades, le posibilita para actuar en acciones de protección de las zonas de retaguardia y de comunicaciones, para cooperar con las Fuerzas Armadas en operaciones no bélicas, y para formar parte de los Servicios de Inteligencia y Contrainteligencia.

Áreas funcionales

Agrupando convenientemente las funciones y competencias asignadas, obtenemos las áreas funcionales del Cuerpo y los cometidos que ejerce para desempeñarlas.

En el área administrativa realiza cometidos de:

- Policía de Seguridad.
- Policía Asistencial.
- Policía Administrativa: general y especial.
- Policía Ecológica.
- Policía de Tráfico.

En el área fiscal desarrolla cometidos de:

- Policía Fiscal.
- Policía de Costas y Fronteras.

En el área procesal penal desarrolla cometidos de:

- Policía Judicial.

Actuaciones de la Guardia Civil en el ámbito de la Defensa Nacional

Como ya se ha expuesto anteriormente, la Defensa Nacional integra todas las capacidades y posibilidades en un conjunto armónico. Aparecen así los distintos componentes de la Defensa Nacional (Defensa Civil, Defensa Militar, defensa económica, Inteligencia de la defensa, etc.), cuya suma de previsiones, recursos y actividades, convenientemente planeadas, preparadas, organizadas y ejecutadas deben dar por resultado esa efectiva seguridad nacional.

El ejercicio de las diferentes funciones y cometidos de la Guardia Civil servirá de guía para relacionarla con los componentes básicos de la Defensa Nacional.

En el marco de la Defensa Civil

Sabemos que la Guardia Civil, como Fuerza de Seguridad del Estado (artículo 20 de la LODN), contribuye a la Defensa Nacional en el marco de la Defensa Civil («disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la Defensa Nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias», artículo 21 LODN).

Por la acción que desempeña la Guardia Civil y por las finalidades que tiene la Defensa Civil, éste es el campo donde aquélla va a dirigir su esfuerzo principal, al considerarse que los fines de la Defensa Civil, ante

una situación de guerra o emergencia, son asegurar la continuidad de la vida nacional y apoyar a la Defensa Militar.

Para asegurar la continuidad de la vida nacional es preciso llevar a cabo una serie de actuaciones tendentes a:

- Mantener la acción político-administrativa de las Instituciones y de la Administración Pública.
- Impedir la paralización de las actividades sociolaborales.
- Organizar un sistema de protección de la población y sus bienes.
- Asegurar la asistencia sanitaria y el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, en todo momento.
- Planear, organizar y llevar a cabo una adecuada defensa moral de la nación mediante un reforzamiento colectivo del sentimiento de Defensa Nacional.

A continuación se reflejan los cometidos que desarrolla la Guardia Civil para contribuir a la continuidad de la vida nacional:

- Mantenimiento de la acción político-administrativa y de la actividad sociolaboral.

Al mantenimiento de la acción político-administrativa, que comporta el mantenimiento del orden público y el funcionamiento de los servicios esenciales, y a favorecer la continuidad de las actividades sociolaborales, contribuye específicamente la Guardia Civil desempeñando todos sus cometidos, especialmente los de:

- Policía de Seguridad.
- Policía Administrativa.
- Policía Tráfico.

Implicación de la Guardia Civil en la Protección Civil. Aspecto de la Defensa Civil que el artículo 1 de la LPC define como «la acción permanente de los poderes públicos, que se orienta al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan», la Guardia Civil colabora mediante el desarrollo de sus cometidos de:

- Policía de Seguridad.
- Policía Asistencial.
- Policía Ecológica.

Un ejemplo de la implicación de la Guardia Civil, en la Protección Civil podemos verlo en el título concedido el día 4 de octubre de 1929 (la

Orden de Beneficencia) y que le valió al Cuerpo el sobrenombre de la «Benemérita».

La Guardia Civil se adapta a los nuevos escenarios, caracterizados últimamente por una cada vez mayor internacionalización de los riesgos, circunstancia esta que sufre, al tener que aumentar notablemente su zona de actuación e influencia sin un incremento parejo de su plantilla, pero de la que a su vez se beneficia al integrarse y participar en organizaciones policiales internacionales como pueden ser la Oficina Europea de Policía (Europol), la asociación de las Fuerzas Policiales con Estatuto Militar (FIEP), o formando parte de los 5.000 agentes de policía que para el año 2003 los Estados miembros de la Unión Europea pondrán a disposición del Consejo, para participar en misiones internacionales dirigidas a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis.

APOYO A LA DEFENSA MILITAR

La acción de seguridad que llevan a cabo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y, por tanto, la Guardia Civil, proporcionan, ya de por sí, un apoyo indirecto a la Defensa Militar.

No obstante, el Cuerpo realiza a diario un apoyo directo a las Fuerzas Armadas, en cometidos tales como:

- Participación en el Ciclo de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.
- Participación en ejercicios militares (*Tramontana, Eolo, Cobra*, etc.)
- Protección de centros, instalaciones y transportes militares.
- Prestar apoyo en materia de circulación por carretera.
- Apoyar en el área procesal penal, como Policía Judicial.

El apoyo a la Defensa Militar por parte de la Guardia Civil se manifiesta, también por:

- Sus posibilidades de facilitar la movilización.
- Proporcionar cobertura en costas y fronteras.
- Dar seguridad en puertos, aeropuertos, comunicaciones terrestres y puntos de interés para la defensa.
- Colaborar en la coordinación entre autoridades y recursos civiles y militares.

Este apoyo a la Defensa Militar lo presta mediante el ejercicio de los cometidos de:

- Policía de Seguridad.
- Policía de Costas y Fronteras.

- Policía de Tráfico
- Policía Judicial.

MISIONES EN EL EXTRANJERO, COMO POLICÍA CIVIL

Saliéndonos de la teoría de la Defensa Nacional, pero a modo de ejemplo, se observa como la creciente globalización e internacionalización de los riesgos actuales ha llevado a la Guardia Civil a participar en misiones internacionales, en las que se han realizado una serie de servicios que, siendo propiamente de Defensa Civil, se han desarrollado muchas veces en un ambiente puramente militar.

Así podemos enumerar a modo de ejemplo:

- Seguridad en los traslados aéreos de albaneses y en el campamento de Hammallaj (Albania). En un principio, fue la fuerza encargada de prestar seguridad a los traslados aéreos de cientos de albanos-kosovares que viajaron desde Macedonia a España. Luego, primeramente con apoyo de las Fuerzas Armadas, y posteriormente, coordinando su acción con varias Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la Guardia Civil desarrolló el cometido de prestar la seguridad interna al campamento de Hammallaj; misión que se llevó a cabo sin un claro estatuto jurídico y un adecuado amparo legal a su presencia y actuación fuera del territorio nacional, basando su intervención en criterios humanitarios, de flexibilidad y de polivalencia.
- Misión de Administración Interna de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Para dar continuidad a la imposición del orden y la ley, iniciada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con su operación *Joint Guardian*, así como para el restablecimiento de las instituciones locales y su normal funcionamiento, Naciones Unidas puso en marcha la operación UNMIK, en la que la Guardia Civil participa con:
 - Observadores policiales, que prestan sus servicios en las estaciones y subestaciones policiales desplegadas de la región.
 - Una unidad especial de Policía, que lleva a cabo funciones de orden público y reserva del mando de la operación.

En esta misma región, la Guardia Civil ha llevado a cabo una operación de apoyo al Tribunal Penal Internacional para los Crímenes de la Antigua Yugoslavia (ICTY), consistiendo fundamentalmente su labor en la identificación de cadáveres aparecidos en fosas comunes después de la guerra:

- Misión de Naciones Unidas en Timor Oriental. También en el marco de una operación de imposición de la paz, planeada por Naciones Unidas, la Guardia Civil destacó a esta isla un grupo de observadores que desarrollan labores de Policía de Seguridad.
- Otras misiones. Bajo distintas banderas —Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Unión Europea Occidental (UEO) y Organización de Naciones Unidas (ONU)— la Guardia Civil ha participado y participa en diversas misiones en Guatemala, Mozambique, Croacia, Albania, etc., prestando asistencia técnica a los Cuerpos de Policía creados o en vías de desarrollo en dichos países, proporcionando instrucción a sus cuadros de mando y componentes, formando parte de observadores internacionales, etc.

LAS FUERZAS ARMADAS EN LA DEFENSA CIVIL

El artículo 22 de la LODN, prevé que las Fuerzas Armadas, a requerimiento de la autoridad civil, podrán colaborar con ella en la forma que establezca la ley para casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga. Consecuentemente, la DO1-001 para el empleo de la fuerza terrestre establece en el capítulo 15 las «Operaciones no bélicas» (apoyo autoridades civiles, evacuación de personas, operaciones humanitarias, etc.).

Uno de los aspectos en los que se vislumbra una necesidad de apoyo a las Fuerzas Armadas, es en ésta, cada vez mayor, interrelación cívico-militar. Y en ella, la Guardia Civil, por su naturaleza, encuadramiento, organización y características militares tiene posibilidades, tiene la oportunidad de colaborar en el apoyo a la Defensa Militar. Al respecto, puede mencionarse la directriz «b» del tercer objetivo de la Directiva 1/96, en la que se hace mención a la potenciación de la estructura de Defensa Civil para que se haga posible la aportación, en caso de extraordinaria necesidad, de recursos humanos y materiales no propiamente militares, a la Defensa Nacional, y ello sin olvidar que el Cuerpo, dentro de las funciones que desempeña, se encuentra ante importantes retos que le van a suponer un gran esfuerzo en un futuro inmediato: continuar la lucha contra el terrorismo, responder eficazmente ante la acción de la delincuencia organizada y mafias internacionales, acometer con decisión la lucha contra el contrabando, el tráfico de estupefacientes y la inmigración ilegal, y defender el medio ambiente ante las agresiones, cada vez más graves, que va a recibir, lo que le va a obligar a empeñar la mayor parte de sus recursos.

En el marco de la Defensa Militar

La Defensa Nacional en España está asistiendo a una profunda transformación. Los profundos cambios políticos ocurridos en el mundo han variado sustancialmente el escenario internacional y el europeo en particular.

MODERNIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el año 1996 ve la luz una nueva DO1-001 (en la que se basan muchas de las ideas expuestas), que afronta los nuevos retos surgidos a las Fuerzas Armadas, tanto por las innovaciones tecnológicas y materiales, como por la proyección de aquéllas fuera de España debido a sus compromisos internacionales, y por la frecuente intervención en operaciones no bélicas.

De esa forma, asistimos a una redefinición y modernización de las Fuerzas Armadas, así como a su profesionalización. Al haber perdido fuerza la amenaza militar directa derivada del anterior enfrentamiento entre los dos bloques, el suelo español ha dejado de ser un hipotético teatro de operaciones y se queda, felizmente, en territorio nacional. En él, las Fuerzas Armadas van a actuar como nación anfitriona de fuerzas de naciones amigas que participan en ejercicios conjunto combinados, colaboran con las autoridades civiles y se preparan para proyectarse en el exterior, donde, con frecuencia, van a desempeñar cometidos próximos o semejantes a los de una Fuerza de Seguridad.

En este marco, ¿qué necesidades van a experimentar las Fuerzas Armadas? Aparte de las propiamente militares que le serán satisfechas por el Gobierno, las Fuerzas Armadas van a precisar apoyo en materia de seguridad y logística (en las funciones clásicas de personal, transporte y asuntos civiles; entre otras), acciones de enlace y coordinación entre autoridades civiles y militares, e Inteligencia; actividades en las que la Guardia Civil, por las funciones que desempeña, su despliegue territorial, tipos de unidades especiales que posee (entre ellas, fundamentalmente, las de tráfico) y relación con las Administraciones Públicas, puede cooperar a su buen desarrollo, debido a la experiencia acumulada y profesionalización de su personal.

El proyecto de una norma sobre las misiones de carácter militar. Desde mediados de la década de los años noventa se ha venido elaborando por representantes del Estado Mayor Conjunto (EMACON) y de la Dirección

General de la Guardia Civil un borrador de proyecto de Real Decreto sobre las posibles misiones de carácter militar a asignar a la Guardia Civil, documento que ha sufrido numerosas interrupciones y modificaciones. El último borrador fue de enero del año 1999.

Se pretendía con ello, por un lado, cerrar el marco legal, en cumplimiento del mandato de la LODN que instan a este necesario desarrollo legislativo posterior, y por otro, determinar los requisitos y condiciones que ampararan la actuación de las distintas unidades de la Guardia Civil en colaboración con las Fuerzas Armadas, tanto dentro como fuera del territorio nacional.

Sin embargo, en los últimos años, el concepto o conjunto de las misiones de carácter militar que pueden ser desempeñadas por la Guardia Civil, ha pasado de una fase de teoría y estudio (décadas de los años setenta, ochenta y noventa) a un estado actual de puesta en práctica de algunas de ellas por la vía de los hechos (finales de los años noventa).

A poco que se profundice en la situación actual, es posible comprobar que al Cuerpo se le ha encomendado la realización, *de facto*, de determinados servicios, actividades y operaciones relacionadas con las denominadas misiones de carácter militar, y ello se debe, más que a la consecuencia de los citados estudios técnicos o a la publicación de alguna norma general (tan importante es dicha norma como su desarrollo posterior), a la proyección internacional de España (y con ella, la de la Guardia Civil) y a la modernización de las Fuerzas Armadas (solicitando éstas el servicio de la Guardia Civil para colaborar en la realización de determinados cometidos).

Esa es la razón por la que el *Libro Blanco de la Defensa 2000* reconoce a la Guardia Civil la posibilidad de realizar una contribución significativa a la defensa, especialmente en misiones de prevención de conflictos y de gestión de crisis, en las que se hace preciso proteger a la población civil de la zona de operaciones (es decir, en base a la acción de seguridad que puede desarrollar).

Asimismo, dicho documento admite la posibilidad que estas misiones las lleve a cabo integrada en unidades de las Fuerzas Armadas, realizando en ese caso, fundamentalmente, funciones de Policía Militar en sentido amplio.

Esa participación de la Guardia Civil en la defensa exige, entre otras cosas, la existencia de unos adecuados mecanismos de coordinación

con los órganos oportunos de la Defensa Militar. Ya desde la acción de planeamiento al más alto nivel (un oficial de enlace en la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) y componente de una de las Divisiones del EMACON), para conseguir una deseada optimización de los medios, se debe contar con el asesoramiento operativo de la Guardia Civil; acción de enlace que debe prolongarse hasta los escalones más operativos (Estado Mayor de la fuerza de maniobra). Por su parte, las Fuerzas Armadas cuentan con un oficial de enlace de cada uno de los respectivos Ejércitos en la Dirección General del Cuerpo.

La referida acción de planeamiento al más alto nivel debe incluir la integración del Cuerpo en el Ciclo de Planeamiento Militar, que conllevaría la aparición de misiones derivadas del correspondiente Plan Estratégico Conjunto, con la consiguiente asignación de medios.

LA ASOCIACIÓN FIEP Y SUS EFECTOS PRÁCTICOS

Hace seis años se produjo el «hermanamiento» entre la Gendarmería Nacional francesa, el Arma de *Carabinieri* de Italia, la Guardia Nacional Republicana de Portugal y la Guardia Civil española, que dio lugar a la FIEP, y a la que posteriormente se han unido otros cuerpos similares (la Gendarmería Real marroquí, la Gendarmería turca y la Real Marechaussee holandesa).

Desde el punto de vista operativo, relativo a la ejecución de cometidos de tipo militar o de fuerza de seguridad, integrados o no en unidades pertenecientes a las Fuerzas Armadas, esta asociación favorece el intercambio de conocimientos, opiniones y prácticas entre los diversos integrantes, que supone un enriquecimiento para cada uno de ellos.

Al respecto, merece consignarse la experiencia italiana de Unidad Especial Militar (MSU), en la que, en el ámbito OTAN, el equivalente a un Batallón de *Carabinieri*, dependiente directamente del jefe del teatro de operaciones, realiza funciones de Fuerza de Seguridad (con independencia de los *Carabinieri* que constituyen la Policía Militar de las unidades militares italianas), o el proyecto similar de la Gendarmería francesa.

No sería de extrañar que, con el tiempo, aprovechando las similitudes de estas Instituciones, y dentro del marco de alguna de las organizaciones internacionales a las que pertenecen sus respectivos Estados (OTAN, Unión Europea y Naciones Unidas), se llegue a constituir alguna unidad con misiones de seguridad en la que se integren componentes de estas fuerzas.

Aptitudes y posibilidades de la Guardia Civil para llevar a cabo las misiones de carácter militar

Para demostrar las aptitudes y posibilidades de la Guardia Civil para llevar a cabo las misiones de carácter militar, en lugar de recurrir a desarrollar un estudio teórico de las mismas, se procede a comparar el grupo de esas misiones, que vienen contemplando los sucesivos borradores de Real Decreto con las actividades que actualmente realiza la Guardia Civil en beneficio de las Fuerzas Armadas.

Esas misiones, convenientemente agrupadas dan origen a las siguientes misiones:

- Colaborar en actividades de Inteligencia y Contrainteligencia.
- Formar parte de los CIMIC.
- Colaborar en la defensa del territorio.
- Realizar funciones de Policía Militar.

A continuación se examinan cada uno de estos grupos.

Colaborar en actividades de Inteligencia y Contrainteligencia

Son dos actividades diferentes ejecutadas tanto en paz como en guerra, de las que depende, sobremanera, el planeamiento y conducción de la Defensa Militar. En diferentes campos y niveles, pero con el mismo fin, tanto las Fuerzas Armadas como la Guardia Civil precisan de la Inteligencia y la Contrainteligencia.

La Inteligencia integra el conjunto de actividades encaminadas a satisfacer las necesidades del mando para completar el necesario conocimiento del enemigo o amenaza, del ambiente y del espacio geográfico, para el planeamiento y conducción de las operaciones.

La Contrainteligencia aglutina el conjunto de acciones tendentes a anular la eficacia de la agresión indirecta clandestina, presentando dos grandes ramas: la contrainformación y la contrasubversión.

Las posibilidades del Cuerpo en la obtención y tratamiento de la información, le faculta para apoyar a las Fuerzas Armadas en esta materia.

EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN

La presencia de miembros de la Guardia Civil en Órganos de Información y de Inteligencia de las Fuerzas Armadas ha sido habitual (desde las anti-

guas Segundas Secciones bis de las Capitanías Generales a la presencia de Grupos y Equipos Operativos en Oficinas Logísticas Territoriales, Segundas Secciones de los Mandos Regionales y en el Centro de Inteligencia y Seguridad del Ejército).

En el marco de la Inteligencia de la defensa es notable la contribución de la Guardia Civil al Centro Superior de Investigación de la Defensa (CESID).

Respecto a la Contrainteligencia, el Cuerpo participa tanto en actividades de contrainformación (protegiendo la información propia) como de contrasubversión.

CONDICIONES DE EJECUCIÓN

Esta función se desarrolla tanto en paz como en guerra o en estado de sitio.

La Guardia Civil puede participar en labores de Inteligencia bajo dos modalidades:

- Apoyando a la Defensa Militar, mediante la orientación de los Órganos de Obtención y Elaboración de Información, propios del Cuerpo, hacia áreas de interés de las Fuerzas Armadas, difundiendo a sus mandos la Inteligencia obtenida.
- Integrando personal cualificado en las Segundas Secciones de los mandos operativos y grandes unidades del Ejército que se consideran conveniente.

En materia de Contrainteligencia, aparte de proteger su propia información, puede participar mediante agregación de personal en las acciones de detección (contraespionaje), engaño (decepción) o prohibición que el Órgano Nacional Conjunto de la Contrainteligencia pueda encomendar al Cuerpo.

Mediante sus unidades de información e investigación, territoriales y las de reserva, puede colaborar en la práctica de acciones que, como resultado del planeamiento operativo, puedan afectar a la Defensa Militar: seguridad de instalaciones, contrasubversión y control de personal.

Formar parte de los CIMIC

Salvo casos puntuales, recogidos en el apoyo que fuerzas del Cuerpo han prestado a la ejecución de algún ejercicio militar en España, la Guardia Civil apenas desarrolla actividades en el campo de la cooperación cívico-militar.

Sin embargo, por su capacidad para relacionarse con autoridades, organismos y población civil, la Guardia Civil no encontraría especial inconveniente para prestar su colaboración en el ejercicio de esta actividad.

La función de asuntos civiles se desarrolla tanto en paz como en guerra o estado de sitio, en suelo español o fuera de nuestras fronteras. Actualmente, España, debido a su inclusión en acuerdos y tratados internacionales, está presente en numerosas misiones, tanto de carácter bélico como no bélico que incluye una creciente interrelación cívico-militar y que se materializa mediante:

- Acuerdos de cooperación.
- Planes civiles de emergencia, que pretenden facilitar las operaciones militares, evitando interferencias de población civil (canalización de refugiados y desplazados, proporcionar ayuda humanitaria, etc.).
- Operaciones cívico-militares, que pretenden ayudar a las autoridades civiles en la restauración de la paz, facilitando la realización de elecciones, participando en la reconstrucción de comunicaciones, etc.
- Estructuras de coordinación.

Las posibilidades de la Guardia Civil para actuar en este campo, de algún modo parecen ser recogidas por el *Libro Blanco de la Defensa 2000*, cuando en el mismo se cita la contribución del Cuerpo, especialmente en misiones de prevención de conflictos y de gestión de crisis, en las que se hace cada vez más patente la necesidad de proteger a la población en la zona de operaciones, población con la que, incluidas sus autoridades y órganos de representación, habrá que relacionarse y coordinarse.

Esta cooperación civil-militar se planea y conduce desde Estados Mayores Operacionales y Logísticos, en cuyas Quintas Secciones podría integrarse personal del Cuerpo (ya sea de modo permanente en alguno de los mandos operativos existentes, o temporalmente en alguna gran unidad o agrupación táctica que se constituya).

Colaborar en la defensa del territorio

Desde que se elaboraron los primeros borradores de Real Decreto hasta nuestros días se han considerado conceptos como el de la defensa operativa del territorio o la defensa integrada del territorio, ya mencionados anteriormente, ante una amenaza convencional que hoy día, aunque no ha desaparecido, ha remitido considerablemente.

No obstante, España siempre puede estar expuesta a una crisis, a un conflicto de baja intensidad o a un problema de seguridad; casos en los que la Guardia Civil actuará, y actúa, fundamentalmente, como Fuerza de Seguridad del Estado.

Como cometidos que podría desarrollar la Guardia Civil en el cumplimiento de esta misión podemos citar el proporcionar seguridad de puntos, instalaciones o zonas de interés para la Defensa Nacional, la cobertura de costas y fronteras, protección de convoyes o la vigilancia y protección de puertos, aeropuertos y mar territorial.

Gran parte de estos cometidos forman parte de las competencias que asigna la LOFCS a la Guardia Civil y a los que ésta dedica actualmente un gran esfuerzo, como Fuerzas de Seguridad.

SEGURIDAD DE PUNTOS, INSTALACIONES Y ZONAS DE INTERÉS PARA LA DEFENSA

Respecto a la seguridad de puntos, instalaciones y zonas de interés para la defensa, el borrador de Real Decreto lo que hace es añadir el término «Defensa Nacional» a la función común asignada a la Fuerzas de Seguridad del Estado (vigilar y proteger los edificios e instalaciones que lo requieran) y a la competencia de la Guardia Civil (custodia de centros e instalaciones que por su interés lo requieran). Como Fuerza de Seguridad, la Guardia Civil desarrolla este cometido de modo cotidiano y genérico, y en ocasiones, durante un cierto y específico tiempo es capaz de ejercer un gran esfuerzo en la ejecución del mismo (por ejemplo, ante determinados acontecimientos).

Respecto a puntos e instalaciones específicas de defensa o de las Fuerzas Armadas, en la actualidad se está prestando la protección a los siguientes:

- Ministerio de Defensa. Una Compañía perteneciente a la Unidad de Protección y Seguridad, encargada de la vigilancia de la zona de seguridad exterior y del control de accesos al Ministerio. Funcionalmente depende de la Unidad de Seguridad del Ministerio.
- Estado Mayor de la Defensa (EMAD). Una Sección perteneciente a la Compañía de Protección del Ministerio de Defensa con dependencia funcional del jefe de seguridad de dicho EMAD y encargada de la vigilancia exterior y del control de accesos al mismo.

- Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS). Personal de la Sección de la Guardia Civil del EMAD presta Servicio de Seguridad Exterior en el edificio en el que se ubica esta Escuela del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).
- Cuartel General del Ejército de Tierra. Dependiente orgánicamente del Servicio de Protección y Seguridad de la Dirección General realiza misiones de seguridad interior del Palacio de Buenavista y Estafeta con la Dirección General. Depende funcionalmente de la Unidad de Seguridad de dicho Cuartel General.
- Cuartel General Subregional Conjunto Suroeste de la OTAN (Pozuelo de Alarcón). La Guardia Civil proporciona la Unidad de Seguridad del citado Cuartel General así como el mando de la misma, con el cargo de *Provost Marshal*. La novedad de esta Unidad consiste en que a su dependencia orgánica (Dirección General de la Guardia Civil) y dependencia funcional del jefe del Mando Aliado Subregional Suroeste, se une el que forma parte del componente nacional, gozando sus componentes del mismo *status* que el resto de sus integrantes, que dependen del jefe del Estado Mayor de la Defensa. Es decir, de nuevo, un acontecimiento internacional (en este caso, la ubicación en territorio nacional de un Cuartel General de la OTAN) ha provocado que la Guardia Civil esté desempeñando una misión de carácter militar (aunque no figure como tal) como es la de «seguridad de instalaciones de interés para la defensa». Estas actividades realizadas por el Cuerpo son típicas del ejercicio del cometido de seguridad de bases, instalaciones, etc. realizado por la Policía Militar.
- Existen otros puntos e instalaciones pertenecientes a las Fuerzas Armadas, en los que puntual y coyunturalmente, la Guardia Civil proporciona, a petición de las Fuerzas Armadas, ante determinados acontecimientos, un servicio de protección. Estos servicios son realizados como Fuerza de Seguridad del Estado.

COBERTURA DE COSTA Y FRONTERAS

La cobertura de costa y fronteras es una competencia del Cuerpo, como Fuerzas de Seguridad del Estado. Dependiendo de la situación puede tener una especial importancia, y consiguiente dedicación por parte de la Guardia Civil (por ejemplo, la vigilancia de la frontera pirenaica tras la guerra civil, o la actual vigilancia de las costas ante la inmigración ilegal o el contrabando de estupefacientes).

Un cambio en la finalidad, en la orientación, puede hacer que esta función (competencia) de una Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pase a convertirse en misión de carácter militar.

PROTECCIÓN DE CONVOYES TERRESTRES

Este cometido también lo viene realizando, con frecuencia, la Guardia Civil. Bien dando protección, bien facilitando el tránsito, bien guardando un determinado itinerario, pero en todo caso proporcionando seguridad a los convoyes terrestres, las fuerzas del Cuerpo, como Fuerzas de Seguridad del Estado, desempeñan con frecuencia este cometido, o prestan apoyo al mismo.

VIGILANCIA Y PROTECCIÓN DE PUERTOS, AEROPUERTOS Y MAR TERRITORIAL

Este cometido, entresacado de los artículos 11.2 (distribución territorial de competencias) y 12.B.d (custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos, etc.) de la LOFCS, se ejecuta diariamente con toda normalidad, por lo que el Cuerpo está capacitado para asumirlo.

Es preciso reseñar en este apartado las posibilidades que se abren ante una cooperación de la Guardia Civil con la Marina (las embarcaciones del Servicio Marítimo como buques auxiliares de la Armada), y con el Ejército del Aire en la vigilancia del mar territorial y en la cobertura de las costas, tanto ante la amenaza convencional como ante los riesgos emergentes.

Realizar funciones de Policía Militar

En la última década de este siglo, el conflicto de los Balcanes y la disgregación de Yugoslavia está teniendo graves repercusiones en todos los ámbitos: en el humano, en el político, en el militar, en el internacional, etc.

Paralelamente al aumento de la presencia española (diplomática, militar, de ayuda) en los conflictos exteriores, la Guardia Civil está proyectando personal y medios a diferentes países, tanto en misiones civiles como militares, fundamentalmente (por el número y variedad de misiones, y por la entidad de los efectivos involucrados) en los territorios de la desaparecida República Yugoslava y en sus colindantes.

Pues bien, una de las primeras consecuencia prácticas que están teniendo lugar, como consecuencia de la participación del Cuerpo en este tipo de actividades, es la de que se están determinando, por la vía de los hechos,

algunas de las misiones de carácter militar que puede desempeñar la Guardia Civil, fundamentalmente, la de realizar funciones de Policía Militar.

Resulta llamativo que tras varios años realizando estudios y reuniones en España, no se ha avanzado en el desarrollo de las misiones de carácter militar que citan la LODN y la LOFCS y sin embargo, está siendo la participación de la Guardia Civil en varias misiones militares internacionales la que está precisando esta materia. De los estudios desarrollados últimamente en el Cuartel General de España parece desprenderse que el modelo de Policía Militar que va a elegir el Ejército de Tierra español sea de tipo mixto, integrando o combinando pequeñas unidades del Ejército y de la Guardia Civil (los otros dos modelos de Policía Militar en estudio son, que quede constituida exclusivamente por unidades del Ejército, o por unidades de la Guardia Civil; en este último caso, el Cuerpo precisaría unos efectivos adicionales, de los que actualmente no dispone). El ejemplo más claro lo hemos tenido en la Sección de Policía Militar de Spabri y en la Unidad de Control de Movimientos de la División Multinacional del Suroeste (OTAN) en Bosnia.

Consecuencia de esta actividad, el recientemente publicado el *Libro Blanco de la Defensa 2000* recoge esta aptitud cuando al hacer referencia a la contribución de la Guardia Civil a la defensa, menciona que «integrada en el seno de unidades militares puede realizar funciones propias de Policía Militar, control de tráfico, protección y seguridad de personas e instalaciones, y orden público o Policía Judicial, entre otras». En resumen, se le reconoce al Cuerpo la posibilidad de realizar las funciones de Policía Militar en el sentido más amplio del concepto (al citar, incluso, el cometido de mantenimiento del orden público).

A continuación se mencionan los cometidos que está realizando la Guardia Civil, tanto en el extranjero como en España.

COMETIDOS ESPECÍFICOS DE POLICÍA MILITAR EN EL EXTRANJERO

La Guardia Civil desarrolla cometidos y organiza unidades elementales de Policía Militar en los siguientes puntos del extranjero:

- Un oficial superior ejerce el cargo de *Deputy Provost Marshal*, y a su vez, segundo jefe de la sección de *Force Protection* en el Cuartel General de las Fuerzas de Estabilización en Sarajevo (Bosnia-Herzegovina), órgano de planeamiento de acciones de seguridad, protección y Policía Militar.

- Una Sección de la Guardia Civil (integrada por personal de distinta procedencia) forma parte de la Compañía Internacional de Policía Militar del Cuartel General de SFOR en Sarajevo. Su misión es la de proporcionar seguridad a dependencias de acceso restringido de dicho Cuartel General. Una vicisitud surgida en el verano del año 1999, puso de manifiesto la ausencia de normas aplicables desde el punto de vista de transferencia de autoridad y régimen disciplinario del personal del Cuerpo respecto a mandos de las Fuerzas Armadas españolas (normativa que es preciso elaborar).
- Una Sección de la Guardia Civil (integrada por personal de distinta procedencia) forma parte de la Compañía Multinacional de Policía Militar del Cuartel General de la División Multinacional Suroeste de SFOR en Mostar (Bosnia-Herzegovina). Esta Sección lleva a cabo cometidos de Policía Militar. (seguridad, circulación, investigación, información, orden, escolta de mandos, etc.), y los desarrolla mediante patrullas mixtas formadas por personal de las tres Secciones (Gendarmería francesa, *Carabinieri* italianos y Guardia Civil española).
- Una Sección de la Guardia Civil —en un principio del Grupo Antiterrorista Rural (GAR)— se integraba en la Brigada del Ejército (Spabri), aportación española a SFOR, en la que también existe una Sección de Policía Militar del Ejército de Tierra. Los cometidos de la Sección de la Guardia Civil, normalmente de Policía Militar, no siempre han sido los mismos, variando según las sucesivas normas operativas de la Brigada (confundiéndose en unas ocasiones, diferenciándose en otras, con los cometidos de la Sección de Policía Militar de la Brigada). En general, las misiones que realizaba eran de seguridad, circulación y Policía Judicial; pero sus cometidos, variaban mucho, desde control de refugiados, hasta escolta de mandos, pasando por misiones informativas de investigación y de Policía Fiscal. En un principio su personal debía ejercer cometidos de expertos en determinadas materias, pero la realidad hizo que ejercieran funciones típicas de Policía Militar. La aportación de esta Sección puso de manifiesto la ausencia de cometidos claros y determinados de las unidades de la Guardia Civil cuando son integradas en unidades del Ejército, simultaneando funciones con unidades de Policía Militar del Ejército. En la actualidad, coincidiendo con la reducción de SFOR en Bosnia, esta Sección se transformó en otra (integrada con personal de la Agrupación Rural de Servicio [ARS] y de la Agrupación de Tráfico) perteneciente a la unidad tipo compañía de Control de Movimientos de la División Sureste, uni-

dad de carácter mixto Ejército de Tierra-Guardia Civil a la que habrá que prestar especial atención como experiencia piloto de participación conjunta en misiones internacionales concretas. Para continuar llevando a cabo el apoyo a la Agrupación Táctica española de dicha División en materia de Policía Militar especializada, se organizó un Pelotón de la Guardia Civil con personal de Policía Judicial, Tráfico, Fiscal y Armas y Explosivos.

- Una Sección de la Guardia Civil (en su inicio perteneciente al GAR, y posteriormente, a la ARS) forma parte del contingente del Ejército que se integra en la Brigada Italo-Hispano-Portuguesa de Kosovo. La misión de esta Sección (disminuida) era la de realizar cometidos de Policía Militar, integrándose en la unidad de Policía Militar de la Brigada (formada por *Carabinieri*). En realidad, esta Sección desarrolla cometidos de Policía de Seguridad Civil y Escolta del mando del contingente español en las áreas de responsabilidad de los Grupos Tácticos español y portugués.
- Un equipo de la ARS, integrado orgánicamente en la Sección anterior, pero desarrollando autónomamente su cometido, presta la seguridad personal inmediata al actual jefe —un militar español— de las Fuerzas de la OTAN en Kosovo (anteriormente y por el mismo motivo, la Guardia Civil prestó semejante tipo de seguridad al Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina).
- Un Pelotón de la Guardia Civil con personal de Policía Judicial, Tráfico, Fiscal y Armas y Explosivos, integrado en la Sección anterior y en apoyo de la Agrupación Táctica española en la Brigada Multinacional de KFOR.

COMETIDOS DE POLICÍA MILITAR REALIZADOS EN ESPAÑA

En España, aparte de la Unidad de Seguridad del Cuartel General Subregional Conjunto Suroeste de la OTAN, con un claro cometido de Policía Militar, un buen número de unidades del Cuerpo prestan apoyos a las Fuerzas Armadas y colaboran con ellas a su requerimiento, normalmente y como Fuerzas de Seguridad del Estado.

Estos apoyos se realizan en las Áreas de Orden y Policía Judicial, Circulación y Seguridad.

Área de Orden y Policía Judicial:

- Auxilio a jueces y tribunales. Existen Equipos de Policía Judicial de apoyo a los Tribunales Militares Territoriales de Madrid, Barcelona,

Sevilla, Tenerife y A Coruña. Estos Equipos pese a disponer de plantilla propia y los consiguientes puestos de trabajo en el catálogo, no tienen un reconocimiento oficial como Policía Militar. Además de lo anterior, las diversas autoridades judiciales militares (tribunales y jueces togados) solicitan con frecuencia el apoyo de las Unidades de Policía Judicial del Cuerpo, para llevar a cabo investigaciones y actuaciones específicas; por ejemplo el apoyo técnico a los Tribunales de Justicia Militar por parte del Centro de Investigación y Criminalística del Cuerpo, emitiendo los informes periciales que los jueces de la Administración de Justicia Militar le solicitan. Incluso, el citado apoyo es solicitado a las unidades territoriales del Cuerpo, con más frecuencia todavía, por los jefes de las unidades, cuerpos y organismos de los Ejércitos, para llevar a cabo investigaciones y acciones de prevención de comisión de delitos (Policía Judicial, Grupos de Investigación Fiscal y Antidroga, Unidades Cinológicas, etc.).

- Conducciones de presos y detenidos. De conformidad con la Ley sobre Planta y Organización Territorial de la Jurisdicción Militar y la Ley Procesal Militar, las autoridades judiciales militares interesan a la Guardia Civil que lleven a cabo detenciones de militares y los correspondientes traslados y presentación ante aquéllas, así como que efectúen, mediante conducciones especiales y directas, conducción de militares entre centros de detenciones, calabozos o centros penitenciarios y el centro penitenciario militar. Estos servicios, propios de Policía Militar, los realiza la Guardia Civil como Fuerza de Seguridad del Estado. Área de Circulación. Como consecuencia de la competencia del Cuerpo en materia de circulación por las vías interurbanas, las unidades de la Agrupación de Tráfico son requeridas con frecuencia, para la conducción y escolta de autoridades y convoyes militares, así como para prestar el oportuno apoyo en cuestiones de regulación del tráfico por carretera en los ejercicios militares.

Área de Seguridad:

- Del mismo modo que en el subepígrafe anterior, en el campo de la seguridad es muy frecuente el apoyo y la prestación de servicios de seguridad a autoridades y mandos (protección y escoltas), edificios (los ya consignados del Ministerio de Defensa, EMAD, ESFAS y Cuartel General del Ejército), instalaciones (ante problemas puntuales en bases, acuartelamientos, campos de tiro, etc.), convoyes, unidades participantes en ejercicios militares, etc.

Resumen y conclusiones

Primeramente se procede a resumir el presente trabajo en sus puntos más significativos, para proceder, con posterioridad, a deducir las conclusiones más importantes.

Resumen

Cuatro son las ideas que resaltan en la exposición de este tema:

- Transformación de las Fuerzas Armadas.
- Capacidad de la Guardia Civil para contribuir a la Defensa Nacional.
- Potencialidad de sus recursos.
- Ausencia de un marco normativo adecuado.

TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

La actual modernización, profesionalización, dimensionamiento, desarrollo de operaciones no bélicas y proyección exterior de las Fuerzas Armadas, las hace receptoras a un posible apoyo por parte de la Guardia Civil en unos cometidos en los que ésta ofrece posibilidades y experiencia, pudiendo contribuir a cubrir las necesidades que éstas experimentan en áreas concretas y especializadas de la seguridad y de las relaciones con la población civil (incluida su protección) en los campos de la Policía Militar, de la prevención de conflictos y de la gestión de crisis.

CAPACIDAD DE LA GUARDIA CIVIL PARA CONTRIBUIR A LA DEFENSA NACIONAL

Por su naturaleza, organización, preparación y entidad, la Guardia Civil tiene capacidad para contribuir a la Defensa Nacional en el marco de la Defensa Civil y en el de la Defensa Militar, además del de la Inteligencia de la defensa:

- La más importante contribución del Cuerpo a la Defensa Nacional se lleva a cabo en la Defensa Civil, mediante el desarrollo de una acción de seguridad; asimismo, la Guardia Civil desvía una parte de sus recursos y esfuerzos en apoyo a las Fuerzas Armadas: participando en el Ciclo de Inteligencia y Contrainteligencia, protegiendo centros e instalaciones militares, y prestando un apoyo en materia de circulación por carretera, Policía Judicial y seguridad de autoridades y mandos militares.

- A diferencia de las otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en las que su contribución a la Defensa Nacional se realiza tan sólo en el campo de la Defensa Civil —ámbito en el que también participa la Guardia Civil—, ésta, tanto en paz como en guerra, en situación de normalidad, crisis o estado de sitio, podrá participar en la Defensa Militar, llevando a cabo misiones de carácter militar (encomendadas por el presidente del Gobierno o por el ministro de Defensa).
- Últimamente, la Guardia Civil está realizando —y progresivamente, cada vez se está solicitando más su participación— misiones de carácter militar, fundamentalmente cometidos de Policía Militar, tanto en España como en el extranjero, que es donde han cobrado relevancia.

POTENCIALIDAD DE SUS RECURSOS

Sus recursos humanos y materiales, regulados y escasos para la amplitud de sus funciones encomendadas, la facultan para desarrollar su misión como Fuerza de Seguridad. Sin embargo, las características de su polivalencia y despliegue, unidas a la entidad de sus recursos y formación de su personal, le proporcionan una adecuada aptitud para asumir misiones de carácter militar, que las lleva a cabo mediante sus propios recursos.

De ello resultan estas consecuencias:

- La plantilla del Cuerpo es limitada, por lo que debería ampliarse, al menos en un número suficiente para cubrir el contingente dedicado a la ejecución de misiones de carácter militar, tanto en España como en el extranjero (incluyendo los relevos precisos).
- Por razones de instrucción y economía de medios, la ejecución de estas misiones tendría que llevarse a cabo mediante unidades de reserva (fundamentalmente), en concepto de «unidades adscritas», no de «unidades atribuidas».
- Es preciso que el Cuerpo pueda acceder a créditos extraordinarios o se amplíen sus presupuestos ordinarios con un capítulo que cubra su participación en este tipo de misiones. El desempeño de este tipo de misiones supone una notable dedicación de recursos materiales y económicos del Cuerpo a aquéllas. Un alto coste que sale del presupuesto ordinario de una Fuerza de Seguridad del Estado. Para que el Cuerpo siga prestando con un mínimo de eficacia sus funciones en España y sus cometidos en el extranjero, es conveniente (se podría decir que es preciso) conseguir dicho acceso para sufragar los citados gastos.

- Las características del Guardia Civil, su preparación como agente de la autoridad, miembro de la Policía Judicial y componente del Resguardo Fiscal del Estado, su coste y expectativas de trabajo no hacen aconsejable ni razonable que sea utilizado como mero sustituto de un soldado, aunque éste sea profesional.
- A diferencia de las Fuerzas Armadas, la Guardia Civil presenta serios problemas para proyectar personal y unidades hacia el exterior. Al ser necesarios en España ese personal y esas unidades, el Cuerpo no está dotado ni preparado logísticamente para desarrollar dichas misiones en el extranjero, por lo que precisa ser apoyado fuertemente por aquéllas.

AUSENCIA DE UN MARCO NORMATIVO ADECUADO

En el desarrollo de estas funciones de carácter militar, el alcance, cometidos, relaciones a establecer con las Fuerzas Armadas, encuadramiento de la unidad de la Guardia Civil en la unidad militar correspondiente, régimen disciplinario a observar, etc. se está determinando y aplicando «sobre la marcha». La práctica va por delante de la normativa (que por otra parte, apenas existe), lo que —a pesar de la buena voluntad de las partes— plantea problemas.

Así, para evitar la dificultad con la que tropieza la Guardia Civil en el campo de su aportación, modesta, a la Defensa Militar, es recomendable terminar de definir el concepto de las misiones de carácter militar a realizar por parte de la Guardia Civil y desarrollar su régimen de prestación en el adecuado marco normativo y de coordinación con las Fuerzas Armadas.

Conclusiones

COMO CONCLUSIONES CABE RESEÑAR

En el campo de la Defensa Civil. (Apoyo a las Fuerzas Armadas), por naturaleza, características, organización y enlace con las Fuerzas Armadas, resulta conveniente que sea la Guardia Civil, precisamente, el Cuerpo de Seguridad que lleve a cabo las actividades, acciones y servicios, de apoyo a aquéllas (en materia de circulación, Policía Judicial, relaciones con autoridades civiles, protección puntual de transporte, escolta a autoridades militares, etc.).

Por los mismos motivos resulta aconsejable la colaboración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Civil en aquellos aspectos operativos o de

apoyo operativo, en los que para hacer frente en España a un riesgo o amenaza de importancia, sea preciso el concurso de aquéllas.

Estas acciones se llevarían a cabo en régimen de apoyo, por parte de la Guardia Civil, o colaboración entre Fuerzas Armadas y Guardia Civil, sin perder ésta su dependencia respecto de las autoridades del Ministerio del Interior.

Las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil, deberán estar de acuerdo con las características del Cuerpo y en consonancia con sus posibilidades y necesidades, ya que, independientemente de aquéllas, deberá seguir desarrollando sus funciones policiales, fiscales y de Policía Administrativa.

El apoyo que la Guardia Civil proporcione a las Fuerzas Armadas puede darse bajo una de estas dos modalidades:

- Como apoyo propiamente dicho, manteniendo la unidad de la Guardia Civil que lleva a cabo dicho apoyo todas sus características orgánicas y funcionales como Fuerza de Seguridad del Estado, dependiente del ministro de Interior.
- Como misiones de carácter militar, que son aquellas que fuerzas de la Guardia Civil, dependientes exclusivamente del ministro de Defensa, desempeñan en apoyo de las misiones de las Fuerzas Armadas.

Estas últimas se podrían desempeñar bajo dependencia orgánica u operativa.

Es preciso abordar la elaboración de la adecuada normativa en la que se determine la aportación de la Guardia Civil a la Defensa Militar; en ella mediante una disposición de carácter general y su correspondiente —e importante— desarrollo se deben fijar.

Las misiones de carácter militar:

- Policía Militar, de tipo especial, en materia de seguridad específica, circulación, Policía Judicial, Investigación, etc.
- Asuntos civiles, CIMIC operaciones no bélicas, actividades de apoyo de nación anfitriona, etc.
- Inteligencia y Contrainteligencia.
- Apoyo a la defensa del territorio; llevando a cabo su actividad como Fuerza de Seguridad del Estado, puede contribuir a la Defensa Nacional orientando el desempeño de sus funciones hacia la defensa del territorio, fundamentalmente en los campos de:

- La seguridad pública en el ámbito rural.
 - Cobertura de costas y fronteras.
 - Vigilancia de puertos y aeropuertos.
 - Vigilancia de mar territorial.
 - Protección de comunicaciones, centros e instalaciones de interés.
- En caso de guerra, protección de zonas de retaguardia, zonas de comunicación, etc.
- Las condiciones en las que se van a llevar a cabo las referidas misiones de carácter militar. Tan importante como determinar éstas es señalar oportunamente estas condiciones de ejecución; por ello, respecto a cada caso particular de prestación de una misión de carácter militar, es conveniente reflejar en un documento:
- Misión y cometidos.
 - Duración.
 - Entidad de la unidad o personal a emplear.
 - Relaciones y dependencia a establecer.
 - Encuadramiento del personal y/o unidad de la Guardia Civil en las Fuerzas Armadas.
 - Transferencia de autoridad y régimen disciplinario.
 - Dotación de medios y apoyo logístico específico.
 - Apoyo logístico genérico a prestar por las Fuerzas Armadas.
- Mecanismos de coordinación con los órganos de la Defensa:
- Por un lado, es conveniente que la Guardia Civil, como Institución, se integre en el Ciclo de Planeamiento Militar.
 - Por otro lado, es conveniente destacar oficiales de enlace en la DIGENPOL del Ministerio de Defensa, al EMACON, y a los Estados Mayores del Ejército de Tierra y de la fuerza de maniobra.

En el desempeño de una misión en el extranjero, la Guardia Civil debe poseer el adecuado estatuto jurídico que ampare su acción y a sus componentes.

A modo de epílogo, este epígrafe se podría sintetizar en que la Guardia Civil tiene aptitud para asumir misiones de carácter militar, posee unidades y personal capaces de desarrollar este tipo de servicios, pero no tiene libre disponibilidad de todo su personal y medios, debido a las funciones de seguridad que debe desarrollar.

Por un lado, las Fuerzas Armadas deben buscar en la Guardia Civil, no la sustitución, sino la especialización que ésta puede proporcionar en razón a sus características.

Por otro lado puede afirmarse que, el mejor modo con el que se podrían llevar a cabo estas misiones sería el de proceder a una ampliación de la plantilla en un número suficiente para desarrollar con eficacia dichas misiones, y al acceso a créditos extraordinarios para poder asumir sus costes, sin que ello suponga detraer fuerzas y recursos de la Guardia Civil Fuerza de Seguridad del Estado en España.

El quid de la cuestión reside en que la Guardia Civil, sin perder ese doble carácter y naturaleza (Fuerza de Seguridad y condición militar), pueda desarrollar sus funciones de seguridad pública o sus misiones de carácter militar, simultáneamente y sin detrimento de la eficacia de unas y otras.

CAPÍTULO TERCERO

LA COLABORACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD INTERIOR

LA COLABORACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD INTERIOR

Por HONORIO IGLESIAS LONGO

Introducción

Aspectos generales

La rápida evolución de los acontecimientos en la última década ha obligado a pasar en pocos años, de una política de enfrentamiento entre bloques y de un concepto de seguridad basado, en la defensa a una búsqueda de la estabilidad, que no descuidando el aspecto defensivo, se apoya, fundamentalmente, en el diálogo, la distensión y la confianza mutua entre los pueblos.

Es a partir del año 1991, fecha en que los jefes de Estado y de Gobierno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hicieron público el Concepto Estratégico de la Organización (anterior al vigente), cuando la política de cooperación y diálogo con los antiguos adversarios ha tomado impulso, permitiéndonos hoy, desechar la idea de que pudiera, a corto plazo, desencadenarse un conflicto armado generalizado.

Sin embargo, la nueva era de entendimiento y confianza mutua no supuso la paz, enseguida surgieron otros factores de inestabilidad, algunos muy inquietantes, como la proliferación de países con capacidad nuclear; y otros tales como viejos nacionalismos exacerbados, reivindicaciones territoriales o étnicas, etc., que aunque de magnitud muy diferente, también generan tensiones y conflictos que se habían mantenido larvados

bajo el orden consolidado durante la guerra fría y que estallan en cualquier parte del mundo, incluso en el corazón de Europa.

A estos nuevos factores de inestabilidad se suman los que produce el fenómeno de la globalización de actividad humana, que se generaliza a finales de la década y que añade un plus de incertidumbre a la situación ante la dificultad de conseguir un desarrollo homogéneo de los pueblos lo que, sin duda, originará un aumento de las desigualdades y los consiguientes motivos de conflicto; y el desconocimiento de las consecuencias que tendrá la puesta a disposición de todos de nuevas informaciones y tecnologías.

Se puede afirmar que la inestabilidad y la incertidumbre son rasgos definitorios de la situación mundial. Cabe, por lo tanto, esperar nuevas formas de conflicto, con características peculiares, en escenarios muy diversos.

La globalización impulsa una situación en la que los intereses de cada nación se sitúan cada vez más lejos de sus fronteras y pueden verse afectados por conflictos ajenos. Ello da una mayor dimensión internacional al problema de la seguridad nacional cuya búsqueda ha de hacerse en las alianzas con países que comparten los mismos valores democráticos y que tienen intereses comunes y, a ser posible, mediante actuaciones de tipo preventivo que eliminen o disminuyan los factores de riesgo.

En este contexto, las Fuerzas Armadas no sólo habrán de estar preparadas para hacer frente con rapidez, en cualquier lugar del mundo, a conflictos armados de alcance limitado sino también dispuestas a intervenir contra otras formas de desestabilización no puramente militares.

El nuevo Concepto Estratégico formulado por la OTAN a principios del año 1999, al señalar los desafíos y riesgos a los que nos enfrentamos, extiende la posibilidad de reacción coordinada de las potencias firmantes, más allá de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington, ante la necesidad de cubrir otros riesgos de naturaleza más amplia como son los actos de terrorismo, sabotaje, interrupción de flujos de recursos vitales, grandes movimientos incontrolados de población, etc.

En consonancia con este nuevo Concepto Estratégico, el *Libro Blanco de la Defensa 2000*, afirma que no debe descartarse que las Fuerzas Armadas sean llamadas a colaborar en la lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina realizando tareas de apoyo técnico adecuadas a sus capacidades específicas.

Señala, asimismo, que estos cometidos no están estrictamente comprendidos en el ámbito de la defensa. La posible actuación se realizará, por tanto, en apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), de conformidad con los criterios de coordinación que se establezcan legal y reglamentariamente.

Estamos, sin duda, ante nuevas formas de empleo de las Fuerzas Armadas no en operaciones militares y dentro del marco de la defensa, sino en operaciones de colaboración con las FCSE dentro de un concepto más amplio que es el de la seguridad y como el propio *Libro Blanco de la Defensa 2000* afirma, habrá que fijar los criterios de coordinación y desarrollar la normativa legal y reglamentaria.

Examinaremos a continuación, cual es el punto de partida actual y las formas en que, de acuerdo con la normativa vigente, puede llevarse a cabo este apoyo. Al final veremos que se está haciendo en otros países en cuanto a la intervención de las Fuerzas Armadas en este tipo de conflictos.

Consideraciones previas

Con el afán de enmarcar el aspecto que vamos a estudiar, conviene que precisemos los límites de este trabajo mediante las siguientes consideraciones:

- a) Nos vamos a referir a la cooperación de las Fuerzas Armadas con las FCSE, por tanto, vamos a admitir que el peso de las acciones recae en éstas siendo aquéllas su complemento. Es decir, estudiamos la cooperación que puede realizarse en el sentido contrario a la que se trató en el capítulo anterior. En este supuesto, no es necesario señalar que las acciones de las Fuerzas Armadas, no serán operaciones militares sino meros apoyos que se prestarán a las FCSE cuando lo extraordinario de las circunstancias así lo requieran o los medios de éstas no sean suficientes para cumplir con las obligaciones que la Constitución y las leyes les encomiendan. La cooperación será posible tanto en tiempo de paz y de crisis como durante la guerra, dependiendo, en este último caso, de la zona del teatro en que se ha de llevar a cabo.
- b) El marco legal en que, actualmente, se podrían fundamentar estas actuaciones es muy poco concreto, hay que encontrarlo más en los propósitos de las leyes que en su articulado. Es, también, muy difuso y, en algunos casos, los preceptos están contenidos en leyes y disposiciones anteriores a la Constitución y, por consiguiente, o derogadas o caídas en desuso total o parcialmente.

- c) No existe doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a las de seguridad del Estado, por lo que las acciones de colaboración han de situarse, obligatoriamente, en el marco más general de colaboración con las autoridades civiles previstas en las misiones que tienen asignadas los ejércitos en tiempo de paz y en algunas situaciones de crisis.

Marco legal

Por supuesto, las acciones de colaboración para que puedan llevarse a cabo, han de tener su apoyo legal en la Constitución y en las leyes. Haremos pues, un breve recorrido por los preceptos del ordenamiento español, intentando sacar las derivaciones que de ellos se deduzcan en cuanto al tema que nos ocupa.

Comencemos por decir que desde la promulgación de la Constitución de 1978, las Cortes Generales, han elaborado una extensa legislación que constituye el soporte legal de las actuaciones de las autoridades civiles para mantener en todo momento la seguridad ciudadana sin merma de las libertades democráticas.

Tal legislación recoge junto con los derechos y libertades de los españoles, las restricciones a que algunos de ellos pueden verse sometidos para garantizar el normal desarrollo de la vida nacional, así como las prestaciones colectivas e individuales exigibles para restituir esta normalidad en caso de emergencia o crisis.

Así, se comenzó por publicar la Ley Orgánica 4/81, de 1 de junio, sobre los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOE); a continuación apareció la Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS); la Ley 2/85, de 21 de enero, de Protección Civil (LPC), posteriormente desarrollada por Real Decreto 1.378/1985 de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública; y por último la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC). Éste es el cuerpo legislativo en que podemos apoyar la colaboración posible de las Fuerzas Armadas. Con las FCSE.

De la LOE podemos afirmar que pese a que regula aquellas situaciones que por peligrosas para la seguridad nacional, pueden dar lugar a la suspensión de algunos derechos constitucionales, sólo prevé la intervención directa de las Fuerzas Armadas durante la vigencia del «el estado de sitio».

Entendemos, sin embargo, que respetando escrupulosamente la ley, los ejércitos podrían ser eficaces colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en sus acciones para restituir y conservar la paz social y el libre ejercicio de los derechos ciudadanos en momentos menos delicados.

En cuanto a los estados de alarma y excepción debemos tener en cuenta que la ley que comentamos, autoriza al Gobierno para que pueda acordar la movilización del personal de empresas o servicios, añadiendo que al personal movilizado le será de aplicación la normativa vigente sobre movilización. Esta normativa la conforman la Ley de 26 de abril de 1969, Básica de Movilización Nacional, anterior a la Constitución y el Código de Justicia Militar del año 1945, hoy derogado en su totalidad.

Lo único aplicable, por tanto, sería la previsión que hace la ley, de que el personal de las empresas movilizadas queda militarizado y sujeto al desaparecido Código de Justicia Militar, el cual si se considerase sustituido, en la parte que nos afecta, por el actual Código Penal Militar, atribuiría a la Jurisdicción Militar el conocimiento de los delitos que pudieran cometer las personas militarizadas por el acuerdo de la movilización; más bien, de los delitos militares que son los únicos que regula el vigente Código Penal Militar. La atribución competencial tiene escaso valor práctico.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica 2/86, notemos que encomienda a las FCSE la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Así el artículo 11 detalla como funciones a desempeñar las siguientes:

- a) Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades
- e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- f) Prevenir la comisión de actos delictivos.
- g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, ponién-

dolos a disposición del juez o tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.

- h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia
- i) Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.

Evidentemente este precepto contiene la totalidad de las misiones que desempeñan las FCSE y de ellas nacen muchas de las posibles acciones de colaboración de las Fuerzas Armadas.

Nos interesa, también, destacar que en el artículo 2 se establece que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, su mantenimiento corresponde al Gobierno de la nación y las comunidades autónomas y corporaciones locales participan en este mantenimiento de acuerdo con las previsiones de los respectivos Estatutos de Autonomía y en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Se delimitan las competencias entre los Cuerpos de Seguridad estatal y los que dependen de las comunidades autónomas y corporaciones locales y se prevé la colaboración de unos y otros, quedando claro, en el artículo 46, que en caso de concurrir a un mismo fin los esfuerzos de las Fuerzas de Seguridad estatales con las restantes, los mandos de las estatales asumirán la dirección de las operaciones.

Ello nos ha llevado a la afirmación de que en los supuestos de colaboración que se estudian, serían las FCSE las que llevaran el peso de las operaciones, actuando tanto las restantes Fuerzas de Seguridad como las Fuerzas Armadas en apoyo a las acciones de aquéllas.

Por otra parte, la propia LOFCS, distribuye (artículo 11.2), por áreas geográficas de actuación, las competencias para la realización de las misiones que encomienda a las FCSE.

En esta distribución corresponde la mayor parte del territorio nacional a la Guardia Civil, lo que unido a otras consideraciones como despliegue, estructura y, sobre todo, a la naturaleza militar de la Institución, en comunión de doctrina con las Fuerzas Armadas y al carácter y preparación militar de sus miembros, formados en las academias y escuelas militares, cabe concluir que la mayor parte de las posibles acciones de colaboración se harán con el Benemérito Instituto.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica 1/92, de Protección de la Seguridad Ciudadana comencemos por señalar que su artículo 5 constituye el precepto más adecuado de la legislación para fundamentar en él la colaboración de las Fuerzas Armadas con las de Seguridad. En efecto, el artículo afirma que:

«Todas las autoridades y funcionarios públicos en el ámbito de sus competencias deberán colaborar con las autoridades a que se refiere el artículo 2» (autoridades civiles).

Esta obligación pesa sobre las Fuerzas Armadas como Institución y sobre los militares como funcionarios públicos.

Esta Ley Orgánica atribuye al Ministerio del Interior las competencias en materia de armas, explosivos y espectáculos públicos; así como en los asuntos relacionados con la seguridad de las personas, edificios, instalaciones, etc. Estas competencias son asimismo fuentes potenciales de colaboración entre las Fuerzas Armadas y las de Seguridad del Estado y a ellas nos referiremos al examinar los asuntos relativos al orden público.

Marco doctrinal

La Doctrina para el empleo de la fuerza terrestre (DO1-001) en su apartado 5.2 marca al Ejército de Tierra, entre las misiones que puede cumplir en tiempo de paz, la de:

«Colaborar con las autoridades civiles para hacer frente en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga que desborde la capacidad de aquéllas.»

Este mandato parece claramente orientado a la Protección Civil o si se prefiere en un ámbito superior a la Defensa Civil y por consiguiente, las operaciones que en su cumplimiento realiza el Ejército tienen el carácter de operaciones militares y carecen, por tanto, de encaje en el tema que nos ocupa.

Sin embargo, la posibilidad de actuar en los casos de necesidad, no precisados, ha hecho que las Fuerzas Armadas hayan elaborado toda una normativa referida a la colaboración de los Ejércitos con las autoridades civiles. Esta normativa se recoge en forma de instrucciones generales, instrucciones operativas, acuerdos, etc. que dan soporte normativo a las acciones que puedan llevar a cabo en apoyo a las de Seguridad del Estado.

Así, la Orden Ministerial 220/97 de 12 de noviembre, que desarrolla la estructura del cuartel general, la fuerza, el apoyo a la fuerza y la organización territorial del Ejército, establece como responsabilidades de los mandos regionales las competencias relativas al apoyo a las autoridades civiles, así como el desarrollo, en su ámbito territorial de las misiones derivadas de la legislación vigente sobre Defensa Civil y Protección Civil.

Ahora bien, el Ejército, ha ido más allá y ha considerado que aún en casos en que no exista grave riesgo o calamidad pública, determinados medios militares puedan ser puestos a disposición de las autoridades civiles en provecho de la sociedad. Ello se ha plasmado en la Instrucción General (IG) 2/98, 21 de enero, sobre colaboración con las autoridades civiles.

Esta IG regula además de operaciones de apoyo a las autoridades civiles, que tienen el carácter operaciones militares, otras acciones de cooperación, limitadas tanto en medios como en tiempo y espacio y a las que no se les puede dar el carácter de operación militar. Su ejecución revierte directa o indirectamente, en beneficio de la población civil, colabora al mantenimiento de las tradicionales relaciones Sociedad-Ejército, y mejora la imagen de las Fuerzas Armadas, incidiendo al mismo tiempo en su política informativa.

Las primeras, dado su carácter de operaciones militares, aunque sean no bélicas, se salen de este estudio. Entre las del segundo grupo, se mencionan en la IG las de interés cultural y social, las de detección y desactivación de explosivos y:

«Cualesquiera otras no mencionadas, algunas de las cuales pueden ser promovidas por los propios mandos militares.»

Análogamente la Armada y el Ejército del Aire han desarrollado sus propias previsiones sobre las operaciones de apoyo a autoridades civiles y las acciones de cooperación.

La Armada mediante instrucciones operativas prevé las actuaciones de sus medios en asuntos relacionados con la Protección Civil, con el Salvamento Marítimo y otras situaciones similares, a las que también da el carácter de operaciones militares.

Y ha regulado, asimismo, las posibles intervenciones de sus buques, en acciones de colaboración con las autoridades civiles en asuntos relacionados con el narcotráfico o con la inmigración irregular, que podemos incluir como colaboraciones con las autoridades civiles.

Actualmente, dadas las proporciones que está adquiriendo este tipo de inmigración, la Armada está desarrollando una instrucción de operaciones en la que se concretan las acciones, apoyos e intervenciones de sus medios, tanto en misiones de vigilancia como en acciones de apoyo a las autoridades civiles, con especial mención al apoyo al Servicio Marítimo de la Guardia Civil. En ella se incluirán, también, los mecanismos de activación de solicitudes de colaboración.

El Ejército del Aire, por su parte, el apoyo a las autoridades civiles, lo ha venido realizando mediante acuerdos, convenios autorizaciones de uso, etc., entre los que figuran varios convenios con la Guardia Civil para, principalmente, ceder uso de determinadas instalaciones.

A pesar de todo, hasta la fecha no se ha considerado la posibilidad de establecer criterios y desarrollar reglamentariamente la cooperación posible entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad del Estado. Por ello el *Libro Blanco de la Defensa 2000* parece querer iniciar el camino para la definición de una amplia cooperación de las Fuerzas Armadas con la Guardia Civil y la elaboración de toda una normativa que ampare legalmente lo que tantas veces las circunstancias imponen.

La actuación de las FCSE y la posible colaboración de las Fuerzas Armadas

El quehacer diario de las FCSE no es sino una lucha permanente contra la delincuencia y esta lucha se llevará a cabo en todas las situaciones de paz y de guerra.

A continuación nos vamos a referir a las posibles colaboraciones en las diversas situaciones.

Actuaciones en situación de normalidad

Nos ocupamos, ahora, de las situaciones en las que la vida del país se desenvuelve por los cauces normales y los derechos constitucionales de los ciudadanos tienen plena vigencia, sin limitaciones. Las Fuerzas de Seguridad se bastan por sí mismas para mantener el orden y la ley.

Aunque nada está previsto, como ya dijimos, en la legislación sobre la colaboración que puedan prestarles las Fuerzas Armadas, tampoco hay nada que, legalmente la impida siempre que se respete el espíritu constitucional y de la legislación y, de hecho, a diario se realizan estas colaboraciones.

EN SITUACIÓN DE NORMALIDAD SIN CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS

Cuando la convivencia ciudadana se desarrolla sin sobresaltos, y el desenvolvimiento de la vida nacional no sufre alteraciones graves; la colaboración se desenvuelve también con normalidad y se fundamenta principalmente en las misiones que son comunes a ambas Instituciones. Esta colaboración se materializa, por parte de las Fuerzas Armadas mediante acciones de:

- Obtención de información de interés para el Estado.
- Vigilancia e impermeabilización de costas y fronteras.
- Protección de las instalaciones de interés militar.
- Protección de los miembros de la Fuerzas Armadas.

EN SITUACIÓN DE NORMALIDAD PERO CONCURREN ACONTECIMIENTOS EXCEPCIONALES

Nos referimos a momentos en que el país pueda celebrar acontecimientos extraordinarios de carácter conmemorativo, cultural, deportivo, político, etc. En estos casos la colaboración puede ampliarse a:

- Vigilancia y protección de edificios, instalaciones, etc. de interés nacional.
- Vigilancia y protección de vías de comunicación.
- Participación en la seguridad interior de instalaciones o recintos donde concurren muchos ciudadanos.
- Puesta a disposición de las FCSE de material para la desactivación de explosivos que pudiesen necesitar.

EN SITUACIÓN DE NORMALIDAD CON GRAVES ALTERACIONES DEL ORDEN PÚBLICO

Entendiendo por tales aquéllas en las que se produzcan, algaradas, manifestaciones violentas, huelgas que paralicen servicios públicos, etc.

En situaciones de esta índole, incluso cuando las Fuerzas de Seguridad estuviesen llegando al límite de sus posibilidades, no es probable que las autoridades civiles solicitasen la colaboración directa de las Fuerzas Armadas para restituir el orden. La colaboración con la Guardia Civil sería fundamentalmente:

- Contribución a la información para el planeamiento operativo de la Guardia Civil mediante la puesta a disposición de la que hayan obtenido los Órganos de Defensa y los de los Ejércitos.

- Apoyo logístico en abastecimiento de armamento, munición, material y equipo de todo orden, incluso las armas Nucleares, Biológicas y Químicas (NBQ) si la situación lo requiere.
- Complementar las dotaciones de vehículos, medios de transmisiones, etc. con medios militares que pudiesen resultar necesarios como consecuencia de la posible acumulación de unidades de la Guardia Civil.
- Apoyo de mantenimiento de su armamento, material y equipo que pueda hacerse en los centros militares.
- Apoyo mediante la cesión o habilitación de acuartelamientos para las fuerzas de la Guardia Civil que se concentren.
- Cesión o habilitación de instalaciones para internamiento de detenidos, así como su alimentación y asistencia sanitaria, incluso su custodia si el centro de internamiento estuviera en una instalación militar de carácter permanente.
- Apoyo mediante el transporte, terrestre marítimo o aéreo de unidades de la Guardia Civil o de detenidos.
- Apoyo con equipos de desactivación de explosivos.
- En algún caso apoyo con material y el personal de dotación, que carezca de él la Guardia Civil y que sea utilizable para restituir la normalidad (barcos para desbloquear puertos, maquinaria de ingenieros para dejar expedita una vía, abrir algún camino, etc.).

También las alteraciones de la normalidad pueden ser debidas a accidentes o catástrofes naturales. En este caso la actuación de las Fuerzas Armadas está prevista. En cada región o zona militar se tienen previstos planes de apoyo para cada Plan Civil de Emergencia. Se trata, por lo tanto, de operaciones militares por lo que en este trabajo no las trataremos.

Actuaciones durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio

En estas situaciones aparecen factores nuevos que impelen hacia una colaboración mayor:

- La gravedad de la situación obliga al empleo de muchas Fuerzas de Seguridad, en diferentes lugares, con lo cual aumentan sus necesidades de todo orden.
- El personal de empresas y servicios puede ser movilizado por acuerdo del Gobierno.
- La ley permite en el estado de «excepción» el emplazamiento de «puestos armados».

Por consiguiente las acciones de colaboración se pueden incrementar:

- Encargando a personal militar del mantenimiento de la disciplina del personal militarizado de las empresas y servicios movilizados.
- Haciéndose cargo unidades de las Fuerzas Armadas de la protección de personas y bienes tanto civiles como militares.
- En un futuro muy no muy lejano se podrá colaborar mediante la cesión de medios antidisturbios propios del Ejército de Tierra que, ante la necesidad surgida en operaciones de imposición de la paz, ya está organizando unidades equipadas con este material y cuya instrucción ha sido proporcionada inicialmente por personal de la Guardia Civil. No es descartable, tampoco, que se puedan emplear estas unidades militares para restituir el orden.

Intervenciones internacionales de la Guardia Civil

Desde la adhesión de España a la Alianza Atlántica las Fuerzas Armadas vienen participando en numerosas misiones internacionales en las que se requiere, por razones operativas, contar con una Policía Militar especializada en técnicas policiales.

El carácter militar y el prestigio alcanzado por la Guardia Civil a lo largo de sus más de ciento cincuenta años de existencia, en sus actuaciones policiales y militares ha sido decisivo para que las Fuerzas Armadas y las organizaciones internacionales solicitaran la participación del Benemérito Instituto en estas operaciones que tanto han prestigiado a España.

De esta forma la Guardia Civil ha tomado parte encuadrada en las unidades militares, en misiones internacionales de carácter humanitario y como fuerza policial en apoyo, creación y asesoramiento a los cuerpos policiales de diversos países o como observadores en procesos de desarme, etc.

Cuando la Guardia Civil actúa encuadrada en unidades militares, el apoyo lo recibe de ellas, como un componente cualquiera de la unidad.

En aquellas misiones en las que la Guardia Civil no actúa formando parte de las unidades de la Fuerzas Armadas españolas o sus necesidades logísticas no pueden ser cubiertas por el país anfitrión, como sucedió, por ejemplo, en Albania, en el campamento de refugiados kosovares, cuya seguridad interna se encomendó a la Guardia Civil, también podrá ser importante el apoyo que puedan prestarle las Fuerzas Armadas.

Éste puede llevarse a cabo:

- Si hay unidades militares españolas desplegadas en las proximidades de los lugares donde tenga que intervenir la Guardia Civil, las fuerzas del Instituto Armado pueden recibir todos los apoyos logísticos de las unidades militares, desde el servicio de correos y comunicaciones o la asistencia sanitaria hasta el mantenimiento de sus equipos incluso el material de uso exclusivo.
- Si no hay unidades españolas próximas pero las hay de países aliados, las Fuerzas Armadas pueden establecer los acuerdos necesarios para que unidades de ejércitos aliados proporcionen los apoyos que precisen las fuerzas de la Guardia Civil.

Incluso en el caso de que las fuerzas del Cuerpo deban actuar aisladas de otras unidades propias o aliadas, las Fuerzas Armadas podrán colaborar mediante:

- El transporte a la zona de actuación.
- Proporcionando el vestuario, armamento, material (de campamento, sanitario, NBQ, etc.) que puedan necesitar.
- Abasteciendo periódicamente a las fuerzas destacadas.
- Realizando las evacuaciones o repatriaciones a que haya lugar.

Actuaciones contra el terrorismo

El terrorismo según su extensión, internacionalización y actuaciones puede llegar a poner en peligro grave la seguridad nacional, afectando a intereses vitales y estratégicos. En circunstancias así, es probable que los gobiernos recurran al empleo de las Fuerzas Armadas para restituir la normalidad, pero antes de emprender acciones militares, serán las FCSE las que lo combatan con los medios a su alcance.

El *Libro Blanco de la Defensa 2000*, ya apunta, como dijimos, la posibilidad de colaboración de las Fuerzas Armadas con las de Seguridad, en asuntos de terrorismo internacional. No se hace mención al terrorismo nacional, que por el momento en nuestro país es el que mayor repercusión tiene en la vida diaria, pero puesto que la colaboración puede existir sin transgredir la ley, no hay que descartar que la normativa que se elabore pueda tener aplicación a este tipo de terrorismo.

Por otra parte, cada vez es más difícil hacer una distinción entre terrorismo nacional e internacional porque cada vez es más frecuente la colaboración entre grupos terroristas, incluso se habla de la «internacional terrorista».

Ambos pueden actuar de idéntica forma si bien el terrorismo internacional actuará preferentemente mediante atentados contra personas y bienes, secuestros, toma de rehenes, etc. y el terrorismo nacional añadirá a estas formas los sabotajes, desórdenes públicos, paralización de servicios, creación de situaciones de pánico colectivo, etc.

En todo caso el terrorismo a gran escala puede producir:

1. Graves alteraciones del orden público, algaradas, revueltas, paralización de servicios, estragos, etc.

Las Fuerzas Armadas pueden colaborar con la Guardia Civil mediante los apoyos que se mencionaron al tratar de la situación de normalidad con graves alteraciones del orden público, si bien, adquirirán especial importancia los siguientes apoyos:

— El intercambio de información de interés.

La colaboración en la vigilancia de edificios, centros e instalaciones de importancia, principalmente mediante la cesión de medios aunque puede ser también mediante la custodia exclusiva por parte de personal militar (durante el estado de «excepción» esta colaboración está expresamente prevista en la ley).

La vigilancia de vías de comunicación puertos y aeropuertos. Especial mención debemos hacer a las colaboraciones de buceadores y técnicos de desactivación de artefactos explosivos de la Armada para inspeccionar, localizar y, en su caso desactivar, explosivos o minas colocados en embarcaciones, instalaciones portuarias.

Aunque en España se ha utilizado con otros fines no se debe descartar la colaboración en la identificación y control de personas mediante la formación de patrullas mixtas en las que un Guardia Civil actúa como agente de la autoridad y es protegido en sus funciones por una pareja de soldados. Esta modalidad de empleo puede tener aplicación en todos los casos en que se necesite aumentar los efectivos de la Guardia Civil sin merma de la seguridad de los agentes.

La impermeabilización de las fronteras o el aislamiento de determinadas áreas con el fin de separar a los terroristas de sus santuarios y dificultarles el apoyo logístico.

La cesión del uso de instalaciones operativas como helipuertos, campos e instalaciones de instrucción, etc.

La cesión de material de todo tipo, incluso vehículos o helicópteros, particularmente material NBQ, o contra incendios, máscaras antigás cuando la situación lo precise, etc. En algunos casos será preciso cambiar en algunos materiales los signos externos para que no puedan ser identificados como material militar.

2. Secuestros y atentados contra personas o bienes. En este caso las acciones de colaboración que adquirirán mayor relieve serán:
 - El intercambio de información.
 - La colaboración mediante el empleo de sistemas de localización de personas y de instalaciones desde tierra o aire.
 - La colaboración en la protección de personas e instalaciones.

En algún caso, el aprovechamiento de rastreos hechos por unidades de operaciones especiales.

La colaboración en operaciones de rescate con material o miembros de las unidades adecuadas.

3. Desmoralización en las fuerzas que lo combaten. La lucha contraterrorista es en muchos casos desalentadora debido a la imposibilidad material de impedir la acción puntual del terrorista, mucho más cuanto mayor es el sector de población que lo alienta.

En este aspecto, las Fuerzas Armadas pueden colaborar con las de Seguridad del Estado:

- Dando la máxima prioridad a los apoyos que las FCSE puedan requerir, demostrándoles permanentemente su implicación en la lucha.
- Organizando actos de información a las tropas a cerca de su sacrificio o de homenaje a los participantes en operaciones, etc. aprovechando cualquier ocasión para alentar su espíritu combativo.

Actuaciones contra el tráfico internacional de drogas

Como se señaló en la primera ponencia, el tráfico de drogas produce inseguridad ciudadana tanto al individuo, aisladamente considerado como a la colectividad.

En cuanto a la faceta individual del problema, su solución es estrictamente policial y poco o nada pueden colaborar a ella las Fuerzas Armadas como Institución. Ahora bien sus componentes como ciudadanos a los que la sociedad puede exigir un comportamiento ejemplar pueden y

deben colaborar denunciando los delitos que conozcan, auxiliando a las personas agredidas, etc.

Por lo que respecta al aspecto colectivo, el tráfico de drogas puede generar desórdenes públicos que suelen ser de carácter limitado, no generalizado, con lo cual es difícil pensar que los medios de las FCSE no sean suficientes. En todo caso las acciones de colaboración pueden ser todas las de apoyo logístico señaladas al tratar de los desórdenes públicos.

Es evidente la conveniencia de anticipar las acciones de lucha contra el tráfico internacional de drogas antes de que la mercancía ilícita haya alcanzado los canales de distribución. A este fin la Guardia Civil está llevando a cabo un programa para la cobertura de la frontera sur de la Unión Europea potenciando la eficacia del servicio mediante el establecimiento de un sistema operativo que apoyado en medios técnicos impida la entrada en territorio peninsular de tráficos ilícitos procedentes, principalmente, del continente africano. Es el Programa Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE).

EL SIVE

A grandes rasgos el SIVE se implantará sobre un soporte técnico que facilite la vigilancia pasiva en una amplia franja del litoral, aportando en tiempo útil la información obtenida a centros de decisión y permitiendo la transmisión oportuna de órdenes para la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente en España.

Puesto que el sistema va a proporcionar información de las embarcaciones que traten de alcanzar la Península, también servirá para la detección e interceptación de inmigrantes ilegales que intentan la entrada por vía marítima y, en su caso, el auxilio de personas o embarcaciones en apuros.

Su implantación comenzará en el litoral andaluz, en razón a que en esta zona costera se dan las siguientes circunstancias:

- La Guardia Civil incauta el 60% del hachís intervenido en España y esta incautación supone la retirada de más del 33% del total intervenido en Europa, lo que sitúa al Cuerpo en el primer puesto de la eficacia europea en esta lucha.
- Más del 85% de estas cantidades han sido interceptadas en las costas andaluzas.

- En Marruecos se producen, aproximadamente, unas 2.000 toneladas anuales de hachís y previsiblemente la producción aumentará y, además, organizaciones de otros países se sumarán animados por los ingresos que se obtienen.
- Las rutas de la cocaína y la heroína utilizan cada vez con mayor frecuencia las costas africanas como plataforma de transbordo hacia Europa de estas sustancias procedentes de Suramérica y Asia.
- El aumento de las aprehensiones realizadas por la Guardia Civil crece constantemente.

Si nos referimos a la inmigración ilegal, un estudio demográfico de los países del norte de África nos lleva a la conclusión de que el número de jóvenes desocupados, dispuestos a emigrar continuará aumentando, al menos hasta el año 2015. A ellos se sumarán otros procedentes del África Subsahariana que huyen del hambre, la enfermedad y la guerra.

También respecto al fenómeno de la inmigración ilegal, se aprecia que:

- Se trata de un fenómeno creciente.
- Utiliza las mismas vías de penetración que el tráfico de drogas.
- El 70% de las detenciones de inmigrantes se realizan en las provincias andaluzas si bien se aprecia un aumento espectacular de subsaharianos que llegan a las islas Canarias.

Allí se instalará un prototipo que permitirá comprobar la eficacia del sistema en las más difíciles condiciones de actuación, puesto que en la zona del estrecho de Gibraltar se dan los siguientes factores:

- Olas de considerable tamaño, que dificultan la detección radar de pequeñas embarcaciones, durante un gran número de días.
- Proximidad entre las dos orillas del estrecho de Gibraltar que permite a las embarcaciones alcanzar la otra orilla en poco tiempo.

El sistema dispondrá de estaciones sensoras, dotadas de cámaras de visión diurna, nocturna y radares, que enviarán sus señales a Centros de Mando y Control situados en las comandancias. En los Centros de Mando y Control se explotará la información y se impartirán las órdenes de interceptación.

El soporte técnico se complementará con el despliegue de patrullas de tierra, helicópteros y embarcaciones del Servicio Marítimo, dotadas igualmente con medios oprónicos para detección.

Una vez comprobado el resultado del prototipo y hechas las modificaciones que se precisen, el SIVE se extenderá por toda las costas españolas.

Hasta aquí una breve exposición de lo que es el Programa SIVE; queda, para volver al tema de la colaboración Fuerzas Armadas y FCSE, ver cómo puede llevarse a cabo en este caso concreto.

Pues bien, las Fuerzas Armadas están prestando su colaboración en los siguientes aspectos:

- El despliegue de los medios se hará, siempre que se pueda, en terrenos del Ministerio de Defensa.
- Está prevista la utilización de la Red Conjunta de Telecomunicaciones Militares, en las zonas que sea posible, para la transmisión de señales desde las estaciones sensoras al puesto de mando y control.
- El Mando de Artillería de Costa del Estrecho (MACTAE) ha colaborado en las numerosas pruebas de radares y medios optrónicos realizadas, aportando todo el apoyo logístico que se le ha solicitado (zonas de despliegue, fluido eléctrico, material de vida y funcionamiento, salas de reunión, etc.).
- El jefe del Estado Mayor de la Defensa autorizó y la Armada dio su apoyo para que equipos de la Guardia Civil hicieran pruebas con radares de vigilancia de costas que pudieran ser de utilidad para el SIVE.
- Los oficiales de enlace del Ejército y de la Armada forman parte de los equipos del programa y asesoran en los aspectos técnicos de radares y medios optrónicos, sus posibilidades, su despliegue, etc. y sobre los medios y posibilidades del Servicio Marítimo.
- El oficial de enlace del Ejército del Aire ha asesorado al SIVE sobre los asuntos relacionados con helicópteros, homologación de su equipamiento, etc.
- Estos mismos oficiales facilitan los contactos de la Guardia Civil con las autoridades militares a las que se ha solicitado la colaboración.

En el futuro, cuando los medios del SIVE estén desplegados, la colaboración se podrá extender a los siguientes aspectos:

- Explotación conjunta de la información que sobre ambas orillas del Estrecho obtienen los tres Ejércitos.
- Intercambio de señales radar e imágenes obtenidas por los medios desplegados por MACTAE y por la Armada.
- Establecimiento de acuerdos con cualquiera de los tres Ejércitos que disponga de materiales electrónicos similares a los del SIVE para la realización del mantenimiento.

- Acuerdos para la formación de especialistas, operativos o de mantenimiento.

Y en todo caso, con independencia del SIVE siempre se podrá aumentar la colaboración mediante:

- Intercambio de la información que obtengan los patrulleros de la Armada o sus helicópteros o aviones que operen en las zonas de interés para la Guardia Civil.
- Intercambio de información obtenida por aviones del Ejército del Aire que patrullen la zona.
- Despliegue de unidades navales de la Armada fuera del mar territorial o dentro de él cuando no pueda haber patrulleras de la Guardia Civil.
- Recogida en el mar y transporte a tierra de narcotraficantes detenidos.
- Recogida del material lanzado al agua por narcotraficantes sorprendidos o detenidos por la Guardia Civil.
- Transporte de personal y material de la Guardia Civil para intervenciones en alta mar, utilizando los medios (botes) de los buques de la Armada para hacer las intervenciones.
- Cesión de zonas o concesión de autorización para el despegue y aterrizaje de los helicópteros de la Guardia Civil o de anclaje para las embarcaciones del Servicio Marítimo.

Actuaciones contra la inmigración ilegal

Contra la inmigración ilegal se realizan dos tipos de actuaciones, unas para impedir la penetración en territorio nacional de emigrantes ilegales y otras para descubrir y detener a los que hayan conseguido entrar.

Las acciones para descubrir y detener a los que han conseguido penetrar ilegalmente en territorio español, por cualquier medio, son exclusivamente policiales y en consecuencia poco o nada pueden colaborar las Fuerzas Armadas como Institución.

Por el contrario la colaboración puede ser importante en las acciones que tienen por finalidad impedir la llegada masiva a territorio nacional por lugares no autorizados, mediante los siguientes apoyos:

- Intercambio de información obtenida por los Órganos del Ministerio de Defensa y por los Ejércitos. Puede ser especialmente valiosa la que puedan proporcionar los buques de la Armada que patrullan las aguas territoriales o más alejadas.

- Participación de unidades terrestres o de Infantería de Marina en la impermeabilización de alguna frontera. Puede organizarse patrullas mixtas de soldados y guardias o sólo de soldados que retienen a los infractores y dan aviso a la Guardia Civil para que practique la correspondiente detención.
- Despliegue de unidades terrestres o buques de la Armada en los lugares que no puedan ser cubiertos por los efectivos de la Guardia Civil.
- Realización de reconocimientos, terrestres marítimos o aéreos de las zonas que se considere necesario.
- Recogida y transporte por naves de la Armada y aeronaves de inmigrantes detenidos o de naufragos.
- Todos los apoyos logísticos mencionados anteriormente sobre instalaciones, materiales, víveres, carburantes, etc. Cobran en este caso especial relevancia la construcción y mantenimiento de campamentos para la acogida de detenidos y el apoyo con material de intendencia, sanitario y víveres.
- Transporte por tierra mar o aire de unidades de la Guardia Civil o de detenidos.
- Cesión, en casos extremos, de medios de los Ejércitos para ser utilizados por la Guardia Civil.

La colaboración de las Fuerzas Armadas con las de Seguridad en otros países

Se iniciaba este capítulo poniendo de manifiesto como la OTAN, a partir de la caída del muro de Berlín, emprendía una reconversión de organización defensiva a organización de seguridad y veíamos como en el actual «Concepto Estratégico» se expresaba la preocupación por dar respuesta a otras formas de riesgo derivadas del terrorismo, la criminalidad organizada, el narcotráfico, la inmigración etc.

Por otra parte la intervención de los ejércitos en operaciones de paz, ha demostrado como en ocasiones ha sido preciso reprimir, con personal militar, disturbios y manifestaciones de fracciones enfrentadas. Es decir las Fuerzas Armadas han asumido misiones que en situaciones normales corresponden a las FCSE.

Algunos países han previsto ya el empleo de sus Fuerzas Armadas en operaciones contra el terrorismo, el tráfico de drogas, disturbios civiles, etc. Estados Unidos de América, que marchan a la cabeza del desarrollo

doctrinal en este asunto, contemplan las intervenciones de sus Fuerzas Armadas, contra este tipo de riesgos dentro de un concepto general de «Operaciones de Estabilización» cuyo nombre indica por sí mismo la finalidad.

En el *Manual de Campaña* que recoge la doctrina operacional se incluyen estos tipos de operaciones militares. Veamos brevemente el tratamiento de estas acciones.

El terrorismo

Distingue, el *Manual de Campaña*, entre contraterrorismo y antiterrorismo, incluyendo en el primer concepto las acciones ofensivas para derrotar al terrorismo y en el segundo las destinadas a defenderse de él.

De acuerdo con la normativa, el Ejército puede participar en acciones contraterroristas, con unidades de operaciones especiales, fuera del territorio nacional y en acciones antiterroristas en cualquier lugar del mundo.

El antiterrorismo comprende acciones de:

- Coordinación con las fuerzas policiales.
- Protección de personas e instalaciones.
- Normas de control de movimientos, tamaño de convoyes, ruptura de rutinas, etc.

Operaciones antidroga

El Congreso de Estados Unidos considera a la droga como una amenaza a la seguridad nacional que justifica operaciones militares; por ello las fuerzas del Ejército pueden ser empleadas para apoyar a otras agencias en operaciones de detección, desorganización, interdicción y destrucción de drogas e infraestructura de entidades ilícitas de narcotráfico. Sin embargo, las unidades militares no deben empeñarse en la acción directa contra la droga, sus acciones deben ser de apoyo a otras agencias como el Servicio de Guardacostas, Servicio de Aduanas, patrullas fronterizas del Servicio de Inmigración y Naturalización, etc. y además, deben tener siempre presente las limitaciones legales relativas a la adquisición de información sobre personal civil.

En la lucha contra el narcotráfico pueden intervenir mediante:

- Adiestramiento de equipos antidrogas.
- Asesoramiento y enlace.

- Apoyo de vigilancia y obtención de información.
- Apoyo logístico.

Operaciones en disturbios civiles

Cuando las agencias de policía estatales y locales son incapaces de sofocar los disturbios civiles, el Ejército debe ayudar a las autoridades a restablecer la ley y el orden. La Guardia Nacional debe ser la primera respuesta militar y si la magnitud de los disturbios lo requieren entrarán en acción las fuerzas federales.

El Ejército debe actuar siempre bajo la cadena de mando militar, aplicar el mínimo de fuerza necesario hasta conseguir restituir la situación de orden y respetar las limitaciones legales a la obtención de información sobre civiles.

Existe un plan de disturbios civiles del Departamento de defensa el *Garden Plot* en el que se establecen las orientaciones operativas y limitaciones legales para la actuación del Ejército en este tipo de misión.

Nada dice la Doctrina Americana sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en el control de la inmigración ilegal, sin embargo, si esta llegara a ser masiva es probable que el Ejército interviniera de alguna forma pues también es misión de las Fuerzas Armadas asegurar las fronteras de Estados Unidos.

Cada vez un mayor número de países contemplan la intervención del Ejército en estos asuntos pero en todos ellos se imponen muchas limitaciones operativas al uso interno de la fuerza y se exige el cumplimiento escrupuloso de los derechos constitucionales. Generalmente se dispone de unidades adiestradas y equipadas para realizar operaciones en disturbios civiles pero se suelen emplear fuera de los respectivos países, en el desarrollo de operaciones de paz, donde no se dispone de suficientes FCSE.

Conclusiones

Por el momento, España no ha contemplado la actuación del Ejército para ayudar a resolver conflictos internos, salvo durante la vigencia de los estados de sitio o guerra. Ello ocasiona la inexistencia de doctrina al respecto.

A pesar de todo, sin quebrantar las leyes, se pueden encontrar numerosas ocasiones para proporcionar apoyo técnico y logístico a las FCSE.

Bastantes países de nuestro entorno contemplan la actuación de las Fuerzas Armadas en este tipo de conflictos, aunque introducen muchas restricciones en el empleo de la fuerza.

Es muy importante que el *Libro Blanco de la Defensa 2000*, contemple la posibilidad de que las Fuerzas Armadas puedan actuar en los tres supuestos de terrorismo internacional, tráfico de drogas y delincuencia organizada, porque ello dará lugar al desarrollo de una normativa que haga ágil y eficiente el apoyo de las Fuerzas Armadas.

Bibliografía

Constitución española del 27 de diciembre de 1978.

«España y su defensa, una propuesta para el futuro» (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales).

Ley 50/69, de 26 de abril Básica de Movilización.

Ley Orgánica 4/81, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

Ley Orgánica 2/85 de 21 de enero, de Protección Civil.

Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Ley Orgánica 6/80 de 1 de julio, por la que se Regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

Moss, R.: *La guerrilla urbana*.

Real Decreto 1.378/85 de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

SÁNCHEZ, M.^a L. y REY, L.: *IRA. Cincuenta años de guerrilla*.

CAPÍTULO CUARTO

LA COORDINACIÓN FUERZAS ARMADAS-FUERZAS DE SEGURIDAD EN LA PROTECCIÓN CIVIL

LA COORDINACIÓN FUERZAS ARMADAS-FUERZAS DE SEGURIDAD EN LA PROTECCIÓN CIVIL

Por DIEGO FRANCO COUCEIRO

Introducción

En más de una ocasión, imágenes de prensa y televisión han mostrado a la sociedad momentos de tensión y duro esfuerzo en los que soldados y guardias civiles trabajan codo con codo, intentando controlar un voraz incendio, restableciendo las comunicaciones después de una violenta riada o poniendo a salvo a ciudadanos que se encuentran en peligro en todo tipo de situaciones catastróficas.

Estas actuaciones de las Fuerzas Armadas en coordinación con la Guardia Civil u otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), no son fruto de un impulso momentáneo o una colaboración puntual, sino que están sujetas a unas normas previamente establecidas según un sistema organizativo, cuya responsabilidad recae en la Dirección General de Protección Civil, del Ministerio del Interior.

Pero, ¿por qué intervienen las Fuerzas Armadas en estos supuestos?; ¿cuál es la razón de ser de la Protección Civil?; ¿cómo se establece el sistema de coordinación de esfuerzos entre las Fuerzas Armadas y las FCSE en acontecimientos de esta índole?

Son preguntas sencillas, a las que ha de procurarse contestar sencillamente, aunque la complejidad de una actuación interministerial en situaciones de catástrofe o calamidad pública, dista mucho de ser una cuestión fácil de resolver.

De la Defensa Nacional a la Protección Civil

Analizada en profundidad y acierto por los ponentes precedentes, no es momento de volver a insistir aquí en los conceptos y definiciones sobre Defensa Nacional, Defensa Militar o Defensa Civil, que la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, establece y desarrolla.

Pero parece oportuno acotar algunos párrafos, cuyo análisis puede dar forma a una sencilla contestación a la primera pregunta.

Así, el artículo 2 establece que una de las finalidades de la Defensa Nacional es la protección de la vida de la población. En el artículo 3 fija la idea de regular la Defensa Nacional como un conjunto armónico. Y el artículo 22, involucra a las Fuerzas Armadas en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Siendo así, la contestación a la primera de las preguntas inicialmente planteadas parece ya argumentada.

Pero es que, además, las Fuerzas Armadas por su propia razón de ser, están al servicio permanente de la sociedad y actúan en beneficio de la comunidad especialmente cuando ésta, por cualquier motivo, se vea necesitada de su apoyo. Y no sólo por mandato legislativo (Ley Orgánica 6/80), sino por afirmación vocacional.

Así dice el artículo 22 de las Reales Ordenanzas:

«La ejemplaridad debe presidir la actuación de la Institución Militar, que constituirá, entre las del Estado, modelo de cooperación ciudadana, especialmente en caso de catástrofe y cuando lo requieran circunstancias extraordinarias.»

Y todavía más explícito es el artículo 193 en su redacción:

«En caso de catástrofe o calamidad pública el militar, salvo que tenga orden superior en contra, debe prestar su ayuda, poniendo todo su empeño en atenuar los daños y socorrer a los afectados.»

Por supuesto que la ejecución de este tipo de actuaciones no entraña el empleo de la fuerza, es decir, el uso de las armas; pero sí la participación de otros muchos recursos de las Fuerzas Armadas, tanto de medios materiales de trabajo especializado o logístico, como el uso de sus infraestructuras o el de su potencial humano.

Por otra parte, en el primer trimestre de este año, fue publicado el *Libro Blanco de la Defensa 2000*, como guía y orientación de su política y de las Fuerzas Armadas en el próximo futuro. Y en este documento, donde se presentan con realismo y transparencia las líneas básicas de la política de defensa, en el capítulo relativo a las misiones de las Fuerzas Armadas en los diferentes escenarios, y después de definir las de carácter estrictamente militar, se hace referencia a:

«... la cooperación con las estructuras civiles, cuestión que, en el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza se trata con mayor énfasis. Es natural que una organización como la militar, capaz de realizar misiones de gran envergadura, pueda participar eficazmente en situaciones de emergencia o catástrofe. Actuaciones de este tipo se llevan a cabo habitualmente tanto en el ámbito nacional como internacional, incluso en el contexto de operaciones de paz, para hacer frente a los problemas creados por desastres naturales.»

Y después de hacer referencia a la significativa contribución a la defensa que la Guardia Civil puede realizar, en función de su naturaleza, organización, formación, dimensión y despliegue, no descarta la colaboración de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina, considerando todos estos cometidos como no comprendidos en el ámbito de la defensa y condicionando su realización en apoyo de las FCSE, a criterios de coordinación que deberán establecerse legal y reglamentariamente.

De todo ello se deduce que las Fuerzas Armadas deben estar totalmente involucradas en misiones de Defensa Nacional que no sean específicamente designadas como misiones de Defensa Militar ni estrictamente militares pero que formen parte esencial de los cometidos a llevar a cabo en el ámbito de la Defensa Civil.

Queda perfectamente claro que las Fuerzas Armadas, por su propia razón de ser, por imperativo legal y en el contexto general de un próximo futuro, no sólo se integran en el sistema de Defensa Civil como receptoras de servicios y recursos de la sociedad en su faceta de apoyo al esfuerzo bélico, sino como suministradoras de medios personales, materiales y de infraestructura en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias.

Es en este contexto como debe entenderse la participación de las Fuerzas Armadas en la vertiente de la Defensa Civil denominada Protección Civil.

Protección Civil

La Dirección General de Protección Civil define a ésta como:

«Servicio público que se orienta al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe extraordinaria o calamidad pública, en las que puede peligrar, en forma masiva la vida o integridad física de las personas, y a la protección y socorro de éstas y sus bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan.»

Siendo un «servicio público», la Constitución en su artículo 15 le obliga a garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de los derechos fundamentales.

Como consecuencia directa de esta responsabilidad, fue publicada la Ley 2/1985, de 21 de enero (Jefatura), sobre Protección Civil, que en su exposición de motivos argumenta muy acertadamente sobre su identificación doctrinal como protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria. De hecho, la Protección Civil constituye la afirmación de una amplia política de seguridad.

Siguiendo en esta línea argumental, el párrafo segundo de los fundamentos dice:

«La magnitud y trascendencia de los valores que están en juego en las situaciones de emergencia exige poner a contribución los recursos humanos y materiales pertenecientes a todas las Administraciones Públicas, a todas las organizaciones y empresas, e incluso a los particulares, a los que, por tal razón, mediante ley, con arreglo al artículo 30.4 de la Constitución, podrán imponérseles deberes para hacer frente a los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, auténticos presupuestos de hecho de la Protección Civil.»

En razón de esa exigencia de poner a contribución los recursos pertenecientes a todas las Administraciones Públicas y organizaciones, el artículo 2 de la Ley establece que las FCSE, siempre que las circunstancias lo hicieren necesario, participarán en las acciones de Protección Civil, añadiendo a continuación que, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la Protección Civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen.

Quedan así unidas para un objetivo común las Fuerzas Armadas y las FCSE. Coordinar sus esfuerzos será la otra cuestión a tener en cuenta, una vez conocida la estructura y el funcionamiento de la Protección Civil.

Principios conceptuales

El concepto de Defensa Civil comprende la defensa de los sistemas político y económico, básicos para la supervivencia de la nación, y evitar su paralización en tiempo de crisis, así como la defensa de vidas y bienes. La Protección Civil se encarga de proteger y socorrer las vidas y bienes en las situaciones de grave riesgo, catástrofes extraordinarias o calamidades públicas. No cabe duda, que la Protección Civil constituye una parte de la Defensa Civil. Por otro lado, comparando las definiciones, se pueden apreciar claramente los elementos diferenciadores de ambos conceptos. Mientras que la Defensa Civil trata del empleo de los recursos no propiamente militares para la Defensa Nacional, la Protección Civil es la protección de personas y bienes.

Se puede afirmar que la Protección Civil, es una de las cargas de las sociedades desarrolladas y uno de los riesgos que tienen que soportar las sociedades industrializadas.

Carga y riesgo, nos sitúan frente al hecho de que la previsión y el enfrentamiento a situaciones de emergencia ha dejado de ser algo esporádico, para convertirse en situación normal, a la que la Administración debe dar respuesta de modo permanente.

De todo lo anterior se debe deducir que tendrá que contar con una estructura organizativa estable y una amplia capacidad de convocatoria, para dirigir a distintos servicios públicos cuya competencia, normalmente, no le está atribuida.

Si bien queda aclarada la normalidad que debe existir en su estructura organizativa, la definición del concepto también concreta las dos funciones esenciales de la Protección Civil: prevención y socorro ante las emergencias. Pero estas funciones están referidas a situaciones de grave riesgo, catástrofes extraordinarias o calamidades públicas, con lo que queda también aclarado el carácter extraordinario que determina su actuación.

Se puede establecer que la actuación de la Protección Civil se sintetiza en los siguientes supuestos:

- Cuando se prevea que la actuación de los organismos normalmente previstos para el control de una emergencia no son suficientes o se vean desbordados por la magnitud del suceso.
- Si la extensión geográfica de la emergencia o su naturaleza precisa de la intervención de medios superiores a los disponibles con carácter ordinario y pertenecen a diferentes organismos o dependen de distintas autoridades.
- Cuando la magnitud del suceso requiere unidad de dirección y diversidad de objetivos en el empleo de los medios llamados a intervenir.
- En acontecimientos previsibles de alta potencialidad de riesgo para personas y/o bienes.

Organización

La Ley 2/85 de Protección Civil, en su exposición de motivos, dice que sería equivocado que su organización pretendiese crear *ex novo* unos servicios específicos, suplantar a otros o ejercer directamente su autoridad sobre los que con ella pueden tener relación. La Protección Civil, por el contrario, debe actuar a través de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trata de afrontar.

A partir de esta premisa, el modelo español de Protección Civil se va diseñando paulatinamente a partir de la mencionada ley, como un proceso abierto y cuya dinámica se acelera con la adopción paulatina de normas comunitarias, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), así como de una posible Ley de Defensa Civil que actualice la normativa legal en vigor.

Su organización es civil, propia, mínima y permanente, huyendo de un planteamiento totalizador que pretenda suplantar a gran parte de la Administración; pero que, sin embargo, cuenta con una gran capacidad de convocatoria y de gestión, en el momento oportuno, de numerosos sectores de la misma, para ponerlos en funcionamiento.

En la actualidad responde al siguiente esquema:

- El Gobierno es su órgano superior de dirección y coordinación.
- El Ministerio del Interior ostenta la superior autoridad en materia de Protección Civil que cuenta con la correspondiente Dirección General para desarrollar las funciones que se le encomienden.
- Comisión Nacional de Protección Civil. (Creada por Real Decreto 888/86, de 21 de marzo).

- Delegados de Gobierno y subdelegados (antes gobernadores civiles).
- Servicios propios de Protección Civil en comunidades autónomas.
- Comisión de Protección Civil en comunidades autónomas.
- Diputaciones Provinciales y entidades supramunicipales.
- Municipios. (Estructura básica y fundamental de la Protección Civil).

No resulta fácil la distribución de competencias entre el complejo entramado administrativo por la dificultad de objetivar y reducir a parámetros las situaciones catastróficas. No obstante pueden definirse según los criterios siguientes:

- Geográfico, en cuanto a la demarcación territorial afectada.
- Funcional, en cuanto a la titularidad y capacidad de los servicios que intervienen.
- Económico-social, en cuanto a la capacidad para asumir las consecuencias.

Todo ello independientemente de la obligación de subsidiaridad que unas administraciones tienen con respecto a otras y la potestad de afectar a medios personales y materiales, cuando se crea necesario o esté previsto en los correspondientes planes.

De hecho, por imperativo específico del artículo 8 de la Ley 2/1985, sobre Protección Civil, el Gobierno publicó el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. En él se contienen las directrices esenciales para la elaboración de los planes territoriales, que son los que se elaboran para hacer frente a las emergencias generales que se puedan presentar en cada ámbito territorial —de comunidad autónoma y de ámbito inferior— y que establecen la organización de los servicios y recursos que correspondan, y de los planes especiales, que son aquellos que se elaboran para hacer frente a los riesgos específicos cuya naturaleza requiera una metodología técnico-científica adecuada para cada uno de ellos.

Las mencionadas directrices se fundamentan en los principios de: responsabilidad, autonomía de organización y gestión, coordinación, complementariedad, subsidiaridad, solidaridad, capacidad de integración y garantía de información.

Esta Norma Básica constituye el marco fundamental para la integración de los planes de Protección Civil en un conjunto operativo y susceptible de una rápida aplicación, determina el contenido de lo que debe ser planificado y establece los criterios generales a que debe acomodarse dicha

planificación para conseguir la coordinación necesaria de las diferentes Administraciones Públicas, además de permitir si fuera necesario, la función directiva del Estado en las emergencias en que esté presente el interés nacional.

LA COMISIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Para facilitar la cooperación entre los distintos ministerios y las comunidades autónomas, se creó por Real Decreto 888/1986 la Comisión Nacional de Protección Civil, órgano colegiado que ejerce las siguientes funciones:

- Informar normas técnicas que se dicten en el ámbito nacional.
- Elaborar criterios para catalogar recursos movilizables.
- Participar en la coordinación de los órganos relacionados con la Protección Civil.
- Proponer normalización y homologación de técnicas y medios.
- Homologar planes de Protección Civil (territoriales y especiales de comunidades autónomas y especiales de ámbito estatal).

Este órgano colegiado funciona en pleno y en comisión permanente. Además, para el estudio de aspectos concretos, se pueden formar grupos de trabajo o comisiones técnicas.

El pleno lo preside el Ministro del Interior y como vocales figuran, el director general de Política de Defensa así como sus homólogos de la Guardia Civil y la Policía, acompañados por los distintos subsecretarios de la Administración. El director general de Protección Civil actúa como secretario general.

La Comisión Permanente tiene como finalidad asegurar la continuidad de la actividad de la Comisión Nacional entre plenos. Está presidida por el subsecretario de Interior y entre sus vocales también figura el director general de Política de Defensa.

Parece oportuno destacar aquí, que es a este nivel superior donde la representación de las Fuerzas Armadas se materializa en la persona del director general de Política de Defensa, participando directamente en la toma de decisiones sobre temas de Protección Civil en el más alto escalón, coordinado con el resto de representantes de la Administración Pública y las FCSE.

Funciones y competencias a nivel del Estado

Antes de entrar de lleno en el tema de la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y, como consecuencia directa, de su coordinación con las FCSE, parece conveniente repasar de forma somera las distintas funciones y competencias que corresponden a la Administración del Estado, en el contexto establecido por la Norma Básica de Protección Civil.

En las emergencias de interés nacional corresponde la función directiva a la Administración del Estado, aunque a propuesta del Ministro del Interior y a iniciativa, en su caso, del presidente de la comunidad autónoma o del órgano correspondiente de la entidad local que se sienta afectada, el Gobierno podrá delegar todas o parte de sus funciones en aquellos supuestos en que la naturaleza de la emergencia lo hiciera aconsejable.

Pueden ser emergencias de interés nacional las que a continuación se detallan:

- Las que requieran la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio (Jefatura), Reguladora de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. En estos supuestos, todas las actuaciones de Protección Civil quedarán sometidas a las autoridades competentes en cada caso, de acuerdo con lo establecido en la mencionada Ley Orgánica.
- Situaciones bélicas. Dice el artículo 3.2 de la comentada Ley Orgánica 2/85, que en los casos de movilización general o parcial por causa de guerra, el Gobierno dispondrá los planes y medidas que permitan utilizar los medios de Protección Civil conforme a tales circunstancias, asegurando, en todo caso, la colaboración entre las autoridades civiles y militares.
- Emergencia nuclear. En marzo del año 1989, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Básico de Emergencia Nuclear. Su objetivo es evitar o reducir, al menos de una forma razonable, los efectos adversos de las radiaciones sobre la población, en caso de un accidente nuclear.

El alcance de este plan queda limitado a las centrales nucleares y en él intervienen:

- El Consejo de Seguridad Nuclear, como único órgano competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica.
- La Dirección General de Protección Civil, como órgano coordinador.

- Los recursos propios de las distintas Administraciones Públicas en cuya demarcación territorial se encuentra situada una central nuclear.
- El director del Plan de Emergencia de cada central nuclear es el subdelegado de Gobierno, (antes gobernador civil), de la provincia. En el plan se deben integrar todos los planes municipales de la llamada zona de exposición.
- Otras emergencias, en las que sea necesaria la coordinación de Administraciones distintas, porque afecten a varias comunidades autónomas y exijan una aportación de recursos que por sus dimensiones efectivas o previsibles, requieran una dirección nacional y sean declaradas como tales.

Estas situaciones requieren la elaboración de planes estatales que establezcan los mecanismos y procedimientos organizativos de sus recursos y servicios, para asegurar el ejercicio de la dirección y coordinación de los diferentes planes territoriales y especiales autonómicos que pudieran verse afectados.

PLANES ESTATALES DE PROTECCIÓN CIVIL

En ellos se establecen los procedimientos y la organización de aquellos recursos y servicios del Estado que se consideren necesarios para asegurar una respuesta eficaz de todo el conjunto de la Administración, ante emergencias que impliquen razones de interés nacional, así como los mecanismos de apoyo a los planes de las comunidades autónomas y, en su caso, de ámbito local, si fuera requerido.

De su idea conceptual, se deduce que existen una serie de funciones básicas consustanciales con estos planes y que se pueden resumir en las siguientes:

- Establecer un sistema de información sobre fenómenos y situaciones relacionadas con la Defensa Civil para la estimación del riesgo y la evaluación de sus consecuencias, conectado con las demás Administraciones Públicas.
- Establecer la estructura tanto organizativa como funcional que permita la integración de los planes territoriales o especiales de comunidades autonómicas y de ámbito local, en un sistema de respuesta único, para los casos de emergencia en los que esté presente el interés nacional.
- Prever un sistema de aportación de medios suplementarios, para cuando los previstos sean insuficientes.

- Prever mecanismos de ayuda internacional.
- Establecer baremo de datos de recursos movilizables para emergencias de interés nacional o de apoyo a las diferentes Administraciones Públicas.
- Prever un sistema de movilización de personas y requisita temporal de bienes.
- Establecer un sistema eficaz de información al público, que oportunamente facilite normas de comportamiento y noticias.

Para conseguir una perfecta coordinación de todas estas acciones, cada plan contemplará el establecimiento de un Centro Coordinador Operativo (CECOP), donde se realice la dirección y coordinación de todas las operaciones, disponiendo de un sistema de enlace con el CECOP de toda Administración que se integre en el plan.

Un CECOP podrá funcionar como un Centro Coordinador Operativo Integrado (CECOPI), en el que participarán los mandos de las diferentes administraciones, tanto en la dirección y coordinación como en la transferencia de responsabilidades.

Los puntos tres y cuatro del capítulo segundo del mencionado Real Decreto 407/1992, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, especifica exhaustivamente todos y cada uno de los puntos a tener en cuenta para el funcionamiento más eficaz de todo el sistema de Protección Civil, cuando sea necesario acudir a la integración de planes diferentes, sobre todo en el caso de declaración de emergencia de interés nacional.

SISTEMAS DE PREVENCIÓN

Cabe señalar ahora que, además de las distintas funciones y competencias que las leyes otorgan a las Administraciones Públicas ante riesgos específicos, les corresponde también hacer frente a una serie de actuaciones preventivas con unos apropiados sistemas de alerta y alarma.

En este caso, y con independencia de los existentes en otros organismos de la Administración Central para prevención de avenidas, condiciones meteorológicas adversas, movimientos sísmicos y similares, la Dirección General de Protección Civil cuenta con los siguientes:

- Red de alerta a la radiactividad. Creada por Decreto 53/1963, de 10 de enero y constituida por medidores de radiactividad instalados en puestos de la Guardia Civil, que efectúan diariamente sus lecturas.

- Como consecuencia de la antigüedad del material, se está ya dotando de nuevos equipos a las provincias donde existen centrales nucleares y de equipos de protección radiactiva y medición a los parques de bomberos de las capitales de provincia.
- Red de emergencia. Formada por radioaficionados voluntarios con equipos portátiles y móviles que se adscriben desinteresadamente a esta Red y prestan un inestimable servicio en todas las intervenciones de Protección Civil.
- Es una organización nacional que se estructura a nivel provincial y en sus intervenciones responde a un plan de transmisiones denominado «Plan Mercurio». Participan en numerosos ejercicios y simulacros para estar siempre en condiciones de actuar eficazmente.
- Teléfono de emergencia. Instalado en las Secciones Provinciales de Protección Civil, atiende permanentemente las llamadas gratuitas de cualquier ciudadano.

Coordinación entre las Fuerzas Armadas y las FSCE

Llegados a este punto, es obligado reconocer que no solamente es razonable contar con una estructura eficaz para la prevención y lucha contra situaciones de emergencia, catástrofes extraordinarias o calamidades públicas, en las que pueda peligrar en forma masiva la vida o integridad de las personas, sino que, en España, bajo la dirección y coordinación del Gobierno, el Ministerio del Interior desarrolla en la actualidad las funciones necesarias en este campo, contando para ello con la Dirección General de Protección Civil.

Parece también el momento de exponer de una forma general como se articula en la actualidad la necesaria coordinación entre Protección Civil y Fuerzas Armadas.

Centrada en el Ministro del Interior la superior autoridad en materia de Protección Civil, la Ley 2/1985 en su artículo 16, dice en el apartado f).

«Que le corresponde disponer, con carácter general, la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y solicitar del ministro de Defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas.»

Si ya en el Decreto 1.125/1976, de 8 de abril, se establecía un marco legal sobre la colaboración de las autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción, en el Real Decreto 1883/96 (modificado), se concretan una serie de puntos a tener en cuenta para la men-

cionada colaboración, correspondiendo a la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) del Ministerio de Defensa:

«Proponer la normativa, planificar y gestionar la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles en situaciones extraordinarias a nivel nacional y, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores, a nivel internacional.»

En línea con el espíritu de esta normativa legal, el director general de Política de Defensa es vocal de la Comisión Nacional de Protección Civil, como ya se mencionó anteriormente. Pero, además, un representante suyo es miembro del Comité Estatal de Coordinación (CECO) para todo tipo de riesgos que necesiten la elaboración de planes especiales. Este Comité interviene no sólo en la elaboración de planes, sino también en las propuestas de modificación y en la conducción y ejecución de los mismos en el nivel central de respuesta.

Son situaciones que pueden dar lugar a la colaboración de las Fuerzas Armadas con autoridades civiles, a nivel nacional, las siguientes:

Situaciones de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otra necesidad pública, contempladas todas ellas en la Norma Básica de Protección Civil

Riesgos objeto de planes especiales:

- Situaciones bélicas. De interés estatal, competencia exclusiva del Estado. (En la actualidad su plan básico está pendiente de elaboración).
- Emergencias nucleares. De interés estatal, competencia exclusiva del Estado. (Existe un Plan Básico de Emergencia Nuclear y planes derivados para cada una de las centrales nucleares de potencia, así como de otras emergencias nucleares, incluido atentados).
- Inundaciones. Promulgada la directriz básica, el plan estatal está en periodo de redacción.
- Sismos. Como en el caso anterior, está promulgada la directriz básica y en periodo de redacción el plan estatal.
- Químico. La directriz básica promulgada y homologados la mayoría de los planes de emergencia exterior de las industrias de riesgo que recoge la Directiva Comunitaria SEBESO, sobre accidentes mayores de origen químico.
- Transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril. Ya promulgada la directriz básica y en elaboración el plan estatal.

- Incendios forestales. Promulgados la directriz básica y el plan estatal.
- Volcánicos. Con la directriz básica publicada.

Riesgos objeto de planes territoriales:

- Para hacer frente a emergencias generales, cada comunidad autónoma elabora su respectivo plan territorial que, con carácter de plan director, establece el marco organizativo para la integración de los planes de ámbito inferior (provinciales, insulares, supramunicipales y municipales). Se incluyen aquí todas las situaciones de riesgo o calamidad pública no contempladas en planes especiales.

Otras situaciones de colaboración

Se engloban en este apartado todas aquellas actividades de otro tipo que, sin suponer riesgo para la población, se realizan en beneficio de ella.

Casos concretos de colaboración de las Fuerzas Armadas y de su perfecta coordinación con la Guardia Civil en catástrofes de ámbito nacional, se pueden encontrar en la actuación de la Brigada *Aragón*, de Cazadores de Montaña, en labores de rescate, rastreo, apoyo logístico y ayuda al desescombro en el camping *Las Nieves*, asolado por una riada en agosto del año 1996; en la colaboración prestada durante las inundaciones de Badajoz o en el desastre de Melilla.

Y un caso de necesidad pública en estado de normalidad se vivió durante los eventos del año 1992. La conmemoración del Quinto Centenario de 1992, la Exposición Universal de Sevilla, la celebración de los Juegos Olímpicos en la ciudad de Barcelona y la reunión de la Cumbre de los Jefes de Estado de las Naciones Iberoamericanas en Madrid, requirió que las FCSE fueran asignadas con carácter prioritario a la cobertura de su seguridad.

En esta situación, el Ministerio del Interior solicitó del de Defensa que unidades de las Fuerzas Armadas prestaran su colaboración en la protección de objetivos de carácter civil que no podían ser cubiertos por las FCSE, relacionados con dichos eventos.

Como el tiempo de la colaboración se extendió a la duración de los actos y la entidad de las fuerzas a utilizar en cooperación con las FCSE era importante, fue el Consejo de Ministros el que acordó, con fecha 22 de

febrero de 1992, una serie de medidas encaminadas a conseguir la mejor coordinación entre ambos Ministerios. En resumen: entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil.

Los resultados finales quedaron bien patentes, con el reconocimiento internacional en muchos casos.

Normas y procedimientos de colaboración

Como es lógico, la colaboración entre las Fuerzas Armadas y la autoridad civil, se realiza siguiendo las pautas establecidas en la legislación vigente, ampliamente reseñada en este trabajo. Tomándola como base, existen unas normas generales de acción y unos procedimientos de actuación que se analizan seguidamente.

NORMAS

La colaboración se producirá cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija (Ley 2/85, artículo 2.2 y Real Decreto 1.378/85, artículo 10.3). El recurso a los medios de las Fuerzas Armadas tendrá, en todo caso, carácter excepcional, cuando resulten insuficientes las posibilidades de actuación por otros medios (Acuerdo del Consejo de Ministros [ACM] de 31 de marzo de 1995, artículo 5.7).

Las Fuerzas Armadas colaborarán con la autoridad civil dando cumplimiento a las misiones que se les asignen (Ley 2/85, artículo 2.2).

Es competencia de la autoridad estatal a quien se dirija la petición (ministro del Interior a nivel central, delegados y subdelegados de Gobierno a nivel periférico) la valoración de la necesidad de intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la resolución de la emergencia (Decreto 1.125/76, artículo 3.1).

La participación de medios de las Fuerzas Armadas se hará siempre por unidades completas, bajo el mando de sus jefes naturales (Ley 2/85, artículo 2.3).

Las Fuerzas Armadas prestarán la cooperación solicitada, a no ser que haya motivos excepcionales que lo impidan, los cuales deberán ser expuestos a la autoridad civil estatal que formuló la solicitud (Decreto 1.125/76, artículo 4).

La responsabilidad de las medidas a adoptar ante cualquier emergencia será siempre de la autoridad civil que dirija la emergencia, siendo la auto-

ridad militar responsable de la ejecución de las misiones asignadas a las unidades participantes (Decreto 1.125/76, artículo 4).

En cada zona siniestrada existirá un mando único para dirigir y coordinar las actuaciones, debiendo el mando de las unidades militares participantes mantenerse enlazado con él a través del representante de la autoridad militar, de quien recibirán las misiones generales a cumplir (Real Decreto 1.378/85, artículo 8 y ACM de 18 de marzo de 1993, artículos 3.6.1 y 4.1.5.1).

En las acciones de intervención de medios de las Fuerzas Armadas, los detalles de las misiones sobre el terreno los facilitará la dirección técnica de la conducción de la emergencia, previa consulta con el jefe de los medios de las Fuerzas Armadas participantes. (ACM de 31 de marzo de 1995, artículo 5.7).

En todo caso, las colaboraciones estarán a lo dispuesto en los correspondientes planes estatales de Protección Civil relativos a cada tipo de riesgo objeto de planes especiales, en lo que a normas y procedimientos se refiere.

Al formularse la solicitud de intervención de medios de las Fuerzas Armadas, se facilitarán los datos necesarios para su actuación y el mejor conocimiento de las circunstancias en que se desarrolla el siniestro y se fundamenta la petición, en cuya elaboración asesorará y cooperará, en su caso, el representante de la autoridad militar (ACM de 31 de marzo de 1995, artículo 5.7).

PROCEDIMIENTOS

Con carácter general, corresponde al ministro del Interior solicitar del ministro de Defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas (Ley 2/85, artículo 16.f). Este procedimiento será empleado cuando las circunstancias permitan disponer de plazos de tiempo suficientes y, en general, en todo tipo de ejercicios, simulacros y actividades formativas y de prevención de riesgos.

Corresponde a la Dirección General de Protección Civil, como centro directivo del Departamento de Interior principal colaborador del ministro en esta materia, recibir y cursar al Ministerio de Defensa las solicitudes de colaboración formuladas por las autoridades civiles o que dimanen del propio Ministerio del Interior. En los casos de extrema urgencia o falta de enlace, la Dirección General de Protección Civil podrá remitir dichas soli-

citades directamente al Estado Mayor de la Defensa o a los Estados Mayores de los respectivos Ejércitos.

Corresponde a la DIGENPOL, como centro directivo del Departamento de Defensa principal colaborador del ministro en esta materia, recibir y canalizar las solicitudes de colaboración formuladas por el Ministerio del Interior o por sus centros directivos. Dichas solicitudes, una vez autorizadas por el ministro, serán remitidas al Estado Mayor Conjunto (EMACON) o, en casos de extrema urgencia, a los cuarteles generales correspondientes, dando cuenta al mencionado EMACON (Real Decreto 1.883/96, artículo 6.2.g).

Corresponde al Estado Mayor de la Defensa (EMAD) elaborar y remitir las directrices operativas y logísticas necesarias para dar respuesta, con el mayor grado de oportunidad y eficacia, a las previsibles solicitudes de colaboración formuladas por la autoridad civil en apoyo a las situaciones de emergencia (Real Decreto 1.883/96, artículo 7).

Corresponde a los jefes de Estado Mayor de los respectivos Ejércitos elaborar y remitir las normas o instrucciones generales que, de acuerdo con las directrices dictadas por el EMAD, deban seguirse en el ámbito de sus respectivos Ejércitos para dar respuesta, con el mayor grado de oportunidad y eficacia, a las previsibles solicitudes (Real Decreto 1.883/96, artículo 19).

Cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija o las circunstancias de los hechos no admitan demora, las autoridades civiles (delegados y subdelegados de Gobierno) podrán recabar directamente de las autoridades militares territoriales la colaboración de las Fuerzas Armadas, prevista o no con anterioridad. Tan pronto como sea posible, las autoridades civiles y militares informarán a sus superiores jerárquicos. (Real Decreto 1.378/85, artículo 10).

No obstante lo anterior, las autoridades civiles podrán dirigirse directamente a cualquier mando de las Fuerzas Armadas en solicitud de apoyo, sin perjuicio de su inmediata petición oficial a la correspondiente autoridad militar. Por su parte, y en tanto realizan sus preparativos, los mandos de las Fuerzas Armadas requeridos, instarán de su respectiva autoridad militar la correspondiente autorización de intervención.

Cuando se lleve a cabo cualquier tipo de colaboración, diariamente deberá tener entrada en la DIGENPOL un informe de las actuaciones rea-

lizadas el día anterior. Igualmente, en el momento que se produzca cualquier novedad extraordinaria, deberá ser comunicada, vía fax o télex.

Si la autoridad militar territorial no pudiese atender la colaboración solicitada por falta de medios, el delegado o subdelegado de Gobierno cursará la petición a la Dirección General de Protección Civil, quien la transmitirá a la DIGENPOL. A su vez, los mandos de región o zona cursarán la petición a los jefes de Estado Mayor de sus respectivos Ejércitos.

En los respectivos planes estatales de Protección Civil, aprobados por el ACM, figuran las normas y procedimientos de colaboración específicos para cada tipo de riesgo. Igualmente, en los planes especiales de comunidad autónoma y de ámbito local y en los planes territoriales de los distintos niveles de planeamiento, homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil, figuran disposiciones acerca de la colaboración de las Fuerzas Armadas, ya revisadas en dicha Comisión. Dichos planes deben ser conocidos por todos los diferentes niveles de la cadena de mando militar, con objeto de prever las posibles situaciones susceptibles de solicitudes.

A los efectos del apartado anterior, los representantes de la autoridad militar territorial asistirán a las reuniones y cursos formativos que, tanto a nivel central como autonómico, se convoquen en materia de Protección Civil y colaboración de las Fuerzas Armadas.

Quedan excluidos de asignación a los planes de Protección Civil las unidades militares y los recursos y medios que colaborarán a petición de la autoridad civil y cuando la situación de emergencia lo exija (ACM de 6 de mayo de 1994).

Cuando esté prevista la participación y, en todo caso, cuando medios de las Fuerzas Armadas se encuentren interviniendo en apoyo a la resolución de una emergencia, un representante de la autoridad militar se integrará en el Comité Asesor del Centro de Conducción de la Emergencia, o cualquiera que sea su denominación en cada comunidad autónoma, al objeto de facilitar el planeamiento y la ejecución de la participación de dichos medios.

Todas estas normas enumeradas así como la lista de procedimientos que, de forma exhaustiva puntualizan el método a seguir en un gran número de situaciones posibles, han dado lugar a una estimable eficacia en las acciones de colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles.

Pero los resultados probablemente no serían tan satisfactorios, si la coordinación entre las Fuerzas de Seguridad, punta de lanza en operaciones de Protección Civil, y las unidades de las Fuerzas Armadas que en caso de extrema necesidad son requeridas para intervenir, no estuviese perfectamente definida en el lugar de la acción.

Es paradójico constatar que para llevar a cabo esta acción coordinada no existe un elevado número de documentos normativos o de procedimientos. Una vez establecidos a los niveles de dirección, la acción se desarrolla sin sobresaltos operativos debido sobre todo al mutuo reconocimiento de las capacidades específicas de unos y otros. Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas saben de sus mutuas posibilidades y carencias; y en situaciones límite, como las aquí tratadas, ambos protagonistas se complementan y apoyan sin necesidad de más normativa que la emanada a los niveles de dirección superiores.

Esto sucede también en operaciones internacionales en que, en muchas ocasiones, coinciden unidades militares y de la ésta. Ya sea cuando la Guardia Civil apoya a las unidades de las Fuerzas Armadas o cuando sucede lo contrario.

Y en estos supuestos ha de reconocerse que la colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores necesita de un profundo análisis encaminado a lograr una mayor eficacia, no tanto en los excelentes resultados finales, sino en el inicio de las intervenciones.

Desde que en el año 1991 la Brigada Paracaidista fue enviada en misión de ayuda humanitaria a un lejano campamento de refugiados kurdos, muchas fueron las misiones que las Fuerzas Armadas, en solitario o coordinadas con unidades de la Guardia Civil, realizaron en diversas partes del mundo, en beneficio de la población civil.

Sin pretender ser exhaustivo, se podrían reseñar:

- Operación *Alfa-Charlie* (ayuda humanitaria por el huracán *Mitch*).
- Crisis de Kosovo (ayuda humanitaria).
- Hammallaj (campo de refugiados y asistencia sanitaria en Albania).
- Terremoto de Turquía (ayuda humanitaria y asistencia sanitaria).
- Inundaciones de Mozambique (ayuda humanitaria y asistencia sanitaria).

Actuaciones como las reseñadas han merecido el reconocimiento público, tanto de los diferentes gobiernos como de la población civil. Pero es justo reconocer que en algunos casos faltó el impacto que produce la

intervención inmediata, como imagen internacional de capacidad de respuesta.

Es el caso de la intervención en Centroamérica como consecuencia de la catástrofe producida por el huracán *Mitch*. Los primeros buques que trasladaron personal y material, tardaron casi un mes en iniciar la operación.

Por supuesto que en otras ocasiones no sucedió así, como en el caso de Mozambique, donde España fue el único país que instaló un hospital de campaña, llevando a cabo más de 8.000 actuaciones sanitarias.

Futuro

Como se ha mencionado anteriormente, el modelo español de Protección Civil está diseñado como un proceso abierto, sujeto a aquellos cambios paulatinos que aumenten su eficacia y alcancen la mayor coordinación posible entre los elementos implicados. Este continuo deseo de mejora da lugar a nuevos proyectos legislativos, basados en los resultados prácticos y en la experiencia acumulada, encaminados a conseguir la mejor organización posible de Protección Civil, con un ámbito de actuación tanto nacional como internacional.

En este contexto, por parte de la Dirección General de Protección Civil, existe el deseo de poner en marcha un nuevo modelo de coordinación de todos los recursos del Estado ante las catástrofes.

El modelo actualmente en estudio, se articulará en torno a un denominado Grupo de Apoyo a la Gestión de Emergencia (GAGE), complementado con las unidades de apoyo ante desastres, en las que se cuenta con que las Fuerzas Armadas colaboren de una forma destacada.

Se pretende que el GAGE disponga de un elevado nivel de información para asesorar al delegado de Gobierno de la comunidad autónoma donde se produzca un desastre.

En él se integrarían las organizaciones que están al servicio del Estado para la gestión de emergencias en primer lugar: FCSE; y en caso de necesidad, las Fuerzas Armadas.

Los representantes de estas organizaciones conocerían los recursos humanos y materiales de que dispone cada una de ellas para los distintos tipos de emergencias y de esa forma los convocarían cuando fuera necesario y los coordinarían sobre el terreno.

Para evitar las interferencias y saturaciones que en estos casos se producen por los canales convencionales de radio y telefonía, este grupo de apoyo deberá contar con una unidad de transmisión de datos, sonido e imágenes que funcione vía satélite, aumentando así la capacidad actual de acceso directo a las unidades y a sus mandos.

El GAGE sería el único órgano que intervendría en todos los casos de catástrofes que puedan producirse en España, acumulando experiencias y corrigiendo errores de cara a actuaciones posteriores, evitando así lo que en la actualidad sucede cuando ocurre un desastre en una comunidad autónoma y el balance final de la intervención no trasciende de la Delegación de Gobierno correspondiente.

Por otra parte, el proyecto concibe unas unidades de apoyo ante desastres formadas por un centenar de personas, que en muy pocas horas deberían estar listas para ser transportadas por aire al lugar de la catástrofe y en las que es previsible un importante contingente militar.

El personal deberá haber recibido un adiestramiento específico en intervención rápida y tendrá que estar dotado de equipos tecnológicos que permitan una inmediata entrada en acción.

La coordinación de Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad en estos supuestos sería máxima, porque las mismas unidades podrían contar con personal de diferentes organismos, pero con la misma formación específica.

El proyecto en estudio contempla la posibilidad de utilizar a estos grupos de intervención en desplazamientos al exterior, siguiendo el modelo de países como Francia, Japón o Estados Unidos.

La idea básica del proyecto futuro y su esquema inicial ofrecen una imagen ciertamente atractiva pero posiblemente deba ser contrastada detenidamente con la normativa legal vigente y llevar a cabo un profundo estudio de las modificaciones que sería necesario introducir en el ordenamiento jurídico actual.

Es perfectamente lógico que la Dirección General de Protección Civil impulse nuevas ideas, conciba nuevos sistemas y proponga actuaciones futuras. Pero leyes actuales como la Ley de la Jefatura del Estado 50/1997, de 27 de noviembre, sobre organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, establece que, en el caso de que los recursos afecten a varios departamentos ministeriales, la potestad reglamentaria recae en el Ministerio de la Presidencia.



Esto supone que en casos como el aquí presentado, la normativa legal necesaria deberá ajustarse a los mencionados parámetros reglamentarios, de la misma forma que las relaciones jurídicas entre Administraciones Públicas tendrán que desarrollarse en el marco previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cuanto a las posibles actuaciones de las unidades de apoyo ante desastres en el extranjero, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno en relación con el artículo 97 de la Constitución, considera competente en estos supuestos al Consejo de Ministros.

Además, al tratarse de un tema que, de alguna forma, debe ser considerado de política de cooperación internacional, resultaría de aplicación la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por lo que sería necesario contrastarla con la futura reglamentación sobre las actuaciones en el exterior de las mencionadas unidades de apoyo.

Otro aspecto que resulta especialmente importante mencionar es el de las funciones que en esta materia incumbe a la DIGENPOL, por atribución del Real Decreto 1.883/96, de 2 de agosto.

Teniendo en cuenta que una de las misiones de dicha DIGENPOL es proponer la normativa y gestionar la colaboración de las Fuerzas Armadas con el Ministerio de Asuntos Exteriores a nivel internacional, los proyectos de futuro sobre Protección Civil en el exterior deberían contemplar su participación en la coordinación para ayuda al extranjero, dado que, de ordinario, es el Ministerio de Defensa el único Departamento participante con sus diferentes medios y formas de acción.

Otro aspecto a considerar en lo que a normativa legal se refiere, es el de los acuerdos jurídicos internacionales. Si el Estado español ratificó el día 4 de agosto de 1952 los Convenios de Ginebra de 1949, y el 11 de abril de 1989 los Protocolos adicionales a los Convenios de 1977, este conjunto de reglas internacionales para protección de las víctimas de los conflictos armados, deben ser considerados, al plantearse los procedimientos legales que los españoles han de seguir fuera de nuestras fronteras.

No se puede olvidar que actuaciones de Protección Civil pueden ser realizadas tanto en paz como en conflictos armados, siendo este último caso el más frecuente cuando se interviene fuera de las fronteras de España.

Y para cometidos de esta índole, el artículo 67 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra dispone que los miembros de las Fuerzas Armadas y las unidades militares que se asignen a organismos de Protección Civil serán respetados y protegidos a condición de:

- Que ese personal y esas unidades estén asignados de modo permanente.
- Que no desempeñe ninguna otra función militar durante el conflicto.
- Que se pueda distinguir claramente de los otros miembros de las Fuerzas Armadas, exhibiendo de forma ostensible el signo distintivo internacional de la Protección Civil.
- Que ese personal y esas unidades estén dotados sólo de armas individuales ligeras con el propósito de mantener el orden o para su propia defensa.
- Que no participe directamente en las hostilidades, ni sea utilizado para cometer actos perjudiciales para la parte adversa.
- Que desempeñen sus tareas de Protección Civil sólo dentro del territorio nacional de su parte.

Además se ha establecido que si el personal militar que presta estos servicios cae en poder de una parte adversa, será considerado prisionero de guerra.

No cabe duda que cuestiones de esta índole y otras similares, deberán ser tenidas en cuenta al desarrollar la normativa legal para la creación de las denominadas unidades de apoyo ante desastres.

En relación con las actuaciones de las mencionadas unidades de apoyo en territorio español, también habrá que adecuar los deseos del proyecto en estudio sobre el futuro de las acciones de Protección Civil en casos de catástrofe o calamidad pública, a la legislación vigente o, en su caso, promover las correspondientes modificaciones legales.

No se puede olvidar que en la actualidad existe un marco jurídico en vigor que, de alguna forma, puede limitar algunos de los objetivos que los proyectos de futuro propugnan:

- Según la ya mencionada Ley 2/85, la participación de las Fuerzas Armadas deberá limitarse al caso de que «la gravedad de la situación de la emergencia lo exija».
- Esta participación debe ser solicitada a la autoridad militar que corresponda y no se contempla como una intervención obligatoria de las mismas.

- Las unidades militares participantes estarán encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales.
- Existe una serie de previsiones en el Real Decreto 1.125/76 que todavía especifican con mayor amplitud las vías de colaboración de las autoridades militares con las civiles.

Posiblemente, para llevar a buen fin los meritorios deseos de mejora, que los nuevos proyectos contemplan, sería deseable un completo paquete de medidas legales que podrían aconsejar hasta una revisión de la Ley Orgánica 6/80, de 1 de julio, por la que se Regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

De la lectura del *Libro Blanco de la Defensa 2000*, puede deducirse que nuevos tiempos exigen nuevos modos; y éstos deben ser legalmente regulados desde el nivel que se considere necesario.

El actual concepto de Defensa Civil, debe dar lugar a una revisión de la legalidad vigente en la que se contemple, no solamente la articulación en la misma de los nuevos criterios recogidos en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, sino también la posible publicación de una ley específica de Defensa Civil, que fije, entre otras cosas, las formas y condiciones de la colaboración de las Fuerzas Armadas a requerimiento de la autoridad civil en los casos clásicos de Protección Civil.

Con independencia del beneficio que la mayor especialización del soldado profesional puede representar en la colaboración de las Fuerzas Armadas en tareas humanitarias y su mayor predisposición a la perfecta coordinación con las FCSE, la figura del reservista puede ser clave en una nueva visión de defensa global, en el que los límites entre Defensa Militar y Defensa Civil se desdibujan, comprometiendo a toda la sociedad en situaciones excepcionales, ya sean en paz o en guerra.

No se pretende con estas puntualizaciones infravalorar los deseos de mejora que desde la Dirección General de Protección Civil se intentan introducir en el sistema actual. La idea es llevar al ánimo de los interesados en el tema la necesidad de estudiarlo desde todos los puntos de vista, ante la complejidad que representa la integración de un buen número de organismos administrativos diferentes y de intereses nacionales e internacionales diversos, hacia un fin común que ha de ser definido y valorado como tal al más alto nivel, respetando los cometidos específicos de cada parte involucrada en el proceso y afianzando los principios de:

- Responsabilidad.
- Autonomía de organización y gestión.
- Coordinación.
- Complementariedad.
- Subsidiaridad.
- Solidaridad.
- Capacidad de integración.
- Garantía de información.

Conclusiones

En un deseo natural de resumir todo lo anteriormente expuesto en unos cuantos párrafos aclaratorios, puede concluirse resaltando lo siguiente:

- La Protección Civil forma parte importante de la Defensa Civil.
- Es un servicio público cuya responsabilidad es asumida por la Administración Civil y en su representación por el Ministerio del Interior.
- La Protección Civil es un mecanismo de coordinación territorial de servicios públicos y, en su caso, privados relacionados con la emergencia sobrevenida.
- La Protección Civil descansa en la existencia de unos planes de actuación para cada tipo de emergencia, más que sobre una estructura organizativa con medios propios.
- A la vista del elevado número de directrices, normas y procedimientos, se puede deducir que existe una incidencia negativa en el desarrollo de la Protección Civil debida a la manera de ser de los españoles, en algunos casos poco previsoros, así como al corporativismo administrativo que en ocasiones dificulta la cooperación entre Administraciones.
- No es este el caso de la coordinación en la acción de Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad, conocedoras de sus propias posibilidades y carencias y revestidas de un marcado espíritu de servicio en beneficio de la comunidad.
- La Protección Civil ha tenido un impulso notable en estos últimos años, reflejado en una serie de programas que mejoran notablemente su funcionamiento, así como en un conjunto de proyectos normativos con visión de futuro que, una vez madurados a la luz de una visión global de los nuevos conceptos de la defensa, las normas comunitarias, la legislación internacional en vigor y el nuevo concepto estratégico de la Alianza, podrán constituir la base fundamental de la organización del sistema de Protección Civil para las próximas décadas.

Bibliografía

- Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de marzo de 1992, por el que se amplía el de 28 de febrero de 1992, sobre colaboración de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los actos de 1992.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Centro de Documentación: diversos trabajos monográficos sobre Protección Civil.
- Constitución española.
- Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos adicionales.
- Cuadernos de Estrategia*, «La sociedad y la Defensa Civil», del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).
- Decreto 1.125/1976, de 8 de abril, sobre colaboración de las autoridades militares con las gubernamentales en estados de normalidad y excepción.
- Dirección General de Política de Defensa. Documentación diversa.
- Dirección General de Protección Civil. Texto sobre la legislación usual sobre Protección Civil y documentación diversa.
- Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se Regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio (Jefatura), de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.
- Ley 2/1985, de 21 de enero (Jefatura), sobre Protección Civil.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley de la Jefatura del Estado 50/1997, de 27 de noviembre, sobre Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno.
- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.
- Libro Blanco de la Defensa 2000*.
- Real Decreto 1.375/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia, en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.
- Real Decreto 888/1986, de 21 de marzo, por el que se crea la Comisión Nacional de Protección Civil.
- Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.
- Real Decreto 1.883/1996, de 2 de agosto, (modificado), de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.
- Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*.
- Revista de Defensa Española*, de junio de 1999.

CAPÍTULO QUINTO

LA COOPERACIÓN FUERZAS ARMADAS-GUARDIA CIVIL EN MISIONES INTERNACIONALES

LA COOPERACIÓN FUERZAS ARMADAS-GUARDIA CIVIL EN MISIONES INTERNACIONALES

Por FRANCISCO DÍAZ ALCANTUD

Introducción

Es bien conocido que la Guardia Civil es un cuerpo policial de naturaleza militar, así es definido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando en su artículo 9.b dice que:

«Es un Instituto Armado de naturaleza militar.»

El alcance de la naturaleza militar, en cuanto a su significación y contenido es en buena parte el análisis desarrollado en los diferentes temas que componen esta *Monografía*. Asimismo se puede afirmar que esta delimitación enmarcará en gran medida la cooperación y las relaciones que se llevarán a efecto entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil.

Desde la creación de la Guardia Civil en el año 1844, partiendo del Ejército, las relaciones entre el Instituto Armado y las Fuerzas Armadas han sido constantes, evidentemente las formas y su materialización han ido cambiando y adaptándose a la propia evolución de la sociedad. La Guardia Civil ha mantenido a lo largo de más de siglo y medio de historia su naturaleza militar, conjugando el acatamiento a la legalidad vigente en cada momento con una constante voluntad de servicio a los ciudadanos, los cuales siempre han mostrado su confianza y reconocimiento a la labor desempeñada.

La nueva etapa democrática que vive nuestro país con la promulgación de una nueva Constitución diseña un nuevo marco en el que la Guardia Civil deja de pertenecer al Ejército de Tierra y por tanto a las Fuerzas Armadas, a esta circunstancia se han unido otros factores, entre los que se pueden destacar:

- La designación por el Gobierno de un civil como director general del Cuerpo, cargo que anteriormente estaba ocupado por un general del Ejército de Tierra.
- La sustitución del antiguo Estado Mayor de la Institución, formado por personal procedente del Ejército por profesionales de la propia Guardia Civil.
- La mayor preponderancia de las misiones de carácter policial que desempeña la Guardia Civil, sobre todo en época de paz.

Este escenario, junto con la falta de definición y desarrollo normativo de las misiones militares que prevén las Leyes Orgánicas de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, parecían haber difuminado en alguna forma las relaciones institucionales y la cooperación entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, ha sido en el contexto de las misiones internacionales de apoyo a los procesos de paz donde esta cooperación se ha relanzado y aumentado considerablemente, constituyendo una estampa común en las operaciones de paz en las que participa España la confluencia de unidades de las Fuerzas Armadas con unidades de la Guardia Civil desarrollando funciones de Policía Militar.

Esta actuación conjunta está constituyendo un excelente banco de pruebas, donde se está acumulando gran experiencia que servirá en gran medida para la definición de las futuras misiones militares que se puedan encomendar al Instituto Armado.

Las misiones internacionales de apoyo a la paz

Para llegar a comprender mejor como se desarrolla la cooperación entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil en las misiones internacionales, conviene realizar en primer lugar una breve exposición de que se entiende por este tipo de misiones, cuales fueron las razones que motivaron su aparición, cuales son los diferentes escenarios que se pueden presentar y en definitiva cual es el contexto donde esa cooperación se está llevando a efecto.

Antecedentes

La confrontación ideológica y política de los dos bloques surgidos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial motivó un difícil equilibrio entre las superpotencias en orden a evitar una confrontación directa que provocara una nueva escalada de la tensión que desembocara en una conflagración mundial, este escenario llevó consigo que el funcionamiento del Consejo de Seguridad, en cuestiones de importancia estratégica, en la solución de los conflictos internacionales estuviera a muy bajo nivel por el continuo uso del veto por estas superpotencias.

Para salvar esta situación el entonces secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Dag Hammarskjöld, propuso una solución *ad hoc*, como fueron las operaciones de mantenimiento de la paz, para la resolución de determinados conflictos internacionales. Estas operaciones no figuran como tales en la Carta de Naciones Unidas y se consideraron actuaciones situadas entre el capítulo VI «Arreglo pacífico de controversias» y el capítulo VII «Medidas coercitivas», por esto se les ha conocido en algunos ámbitos como acciones del capítulo VI y medio.

En este sentido Naciones Unidas se plantearon la realización de misiones de mantenimiento de paz como un instrumento adecuado para mantener la seguridad internacional y conseguir la estabilización derivada de los procesos de paz después de un periodo de conflicto en el ámbito de la comunidad internacional.

El primer antecedente de una misión de mantenimiento de la paz como tal, la encontramos en mayo del año 1948, cuando el Consejo de Seguridad decidió establecer una operación para supervisar la frágil tregua surgida de la primera guerra árabe-israelí; en esta ocasión fueron desplegados 36 observadores militares que se pueden considerar los primeros *cascos azules* de la historia.

Las primeras operaciones, tradicionalmente se limitaron esencialmente a vigilar y ayudar a mantener el alto el fuego, observar las líneas fronterizas, actuar como fuerza de interposición entre los beligerantes, controlar el desarme de las partes en conflicto o asistir en la retirada de tropas, contribuyendo así a evitar una reanudación de las hostilidades; por tanto, estas operaciones perseguían como objetivo principal el «mantener la paz», de aquí su primigenia denominación. Este tipo de operaciones eran llevadas a cabo principalmente por fuerzas de tipo militar y se solían activar después de un conflicto armado internacional. Al tratar básicamente

de mantener la paz, obtenida en muchos casos de forma precaria, estas operaciones se fundamentaban en tres principios relacionados entre sí: el asenso de las partes implicadas, el recurso a la fuerza solamente en caso de legítima defensa y el mantenimiento de la imparcialidad en el desarrollo de la misión.

Al no disponer Naciones Unidas de fuerzas propias, son los Estados miembros los que, voluntariamente aportan los diferentes contingentes para participar en estas misiones, estos militares participantes lo hacen con la uniformidad de su propio país, siendo el único rasgo identificativo de su actuación bajo la bandera de Naciones Unidas portar un casco o boina azul y la insignia de la ONU, de esta característica se ha derivado que sean internacionalmente conocidos como los *cascos azules*.

Evolución

Las operaciones de mantenimiento de la paz al demostrar su utilidad como instrumento adecuado de Naciones Unidas para preservar la seguridad y la paz internacionales continuaron siendo empleadas, pero es a partir de finales de los años ochenta, coincidiendo con el desmantelamiento del bloque soviético y la desaparición de la confrontación de los dos bloques antagónicos, cuando estas operaciones experimentan un salto cuantitativo y cualitativo, para ilustrar esta afirmación señalar que de las cuarenta y nueve operaciones acometidas hasta finales del año 1998, sólo trece se produjeron en el periodo de tiempo de la guerra fría (del año 1948 al 1988), es decir en los primeros cuarenta años trece operaciones y en los siguientes diez un total de treinta y seis (el triple en una cuarta parte del tiempo).

En el ámbito internacional el periodo posterior a la guerra fría se ha caracterizado por una proliferación de guerras civiles y otros conflictos armados dentro de los Estados que amenazan la paz y la seguridad internacionales y causan sufrimientos humanos de forma masiva. Las operaciones de mantenimiento de paz, desarrolladas inicialmente como un medio para intervenir en los conflictos entre Estados, han sido empleadas cada vez con mayor profusión en conflictos dentro de Estados y guerras civiles. Actualmente los conflictos tienen lugar, con frecuencia, entre múltiples facciones armadas con diferentes objetivos políticos y sin una línea de confrontación definida.

El panorama mundial diseña un escenario donde, quizás, haya disminuido el peligro de una confrontación a gran escala, pero ha aumentado en gran

medida los conflictos regionales e internos de los países, en muchas ocasiones estos conflictos son irregulares y como consecuencia los participantes en operaciones de paz se han encontrado en situaciones límites donde los acuerdos de alto el fuego eran ignorados, o la presencia de los *cascos azules* era cuestionada, y en ocasiones donde las Instituciones y la Administración de un Estado habían dejado de funcionar o estaban muy deterioradas. Las acciones llevadas a cabo por fuerzas irregulares o milicias que ignoran o violan a propósito los derechos humanos y el constante cambio de la línea de confrontación han complicado la labor de los componentes de las operaciones de paz.

Con las consideraciones anteriores se puede decir que en los últimos años no sólo ha habido un aumento del número y de la envergadura de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, sino también una imprevista ampliación de su mandato, trascendiendo, a menudo, claramente las fronteras del tradicional mantenimiento de la paz y siendo completadas a tales efectos con estructuras de personal y de equipamiento adecuadas. A veces, para solucionar conflictos se ha tenido que acudir a lo estipulado en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas que prevé actuaciones coercitivas para restaurar la paz y seguridad, para lo cual no es preciso el asenso de las partes en conflicto, estas operaciones se han catalogado como de «imposición de la paz» en lugar de las tradicionales de «mantenimiento de la paz», aunque en ocasiones la diferencia entre unas y otras no esté claramente delimitada, ya que en ocasiones los objetivos de algunas operaciones pueden distar considerablemente de las funciones de interposición o de supervisión asignadas a las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz y ampliarse al establecimiento de un entorno seguro en un país asolado por la guerra civil, a fin de propiciar las condiciones necesarias para la distribución de la asistencia humanitaria. En otros casos, las fuerzas de Naciones Unidas pueden estar encargadas de proteger algunas zonas contra los efectos de las hostilidades cuando dichas zonas y su respectiva población son precisamente el objetivo militar de una de las partes beligerantes, lo que menoscaba gravemente la neutralidad de la operación y por último en los casos antes mencionados los conceptos tradicionales de uso mínimo de la fuerza y de defensa propia pierden toda su validez.

En este nuevo escenario de la actuación de las operaciones de paz, junto con las fuerzas militares participan oficiales de policía, observadores electorales, supervisores de derechos humanos, otro personal civil e incluso Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Sus cometidos van desde

proteger y distribuir la asistencia humanitaria hasta ayudar a las partes en conflicto a llevar a la práctica complicados acuerdos de paz. Se ha acudido a estas fuerzas de Naciones Unidas para que contribuyan a desarmar y desmovilizar a los beligerantes, para que realicen las tareas de formación y supervisión de la policía y para que organicen y supervisen procesos electorales, así mismo en colaboración con los organismos de Naciones Unidas y con otras organizaciones humanitarias, las fuerzas intervinientes en este tipo de operaciones han colaborado para que los refugiados regresen a sus hogares, han vigilado el respeto de los derechos humanos, han limpiado campos de minas o han iniciado tareas de reconstrucción de infraestructuras.

Como resultado de este proceso evolutivo se puede afirmar que las tradicionales operaciones de mantenimiento de paz han sufrido un cambio y es más correcto referirse al conjunto de posibilidades de actuación de la comunidad internacional como operaciones de paz de forma genérica, siendo las de mantenimiento de paz un caso específico.

Como características de la evolución experimentada desde el inicio de estas actuaciones cabe señalar:

- Menor riesgo de una confrontación a gran escala, pero un incremento de los conflictos regionales y locales.
- Incremento en el recurso a las operaciones de paz por parte de la comunidad internacional como medio para la resolución de conflictos contribuyendo a la consolidación y fortalecimiento de la paz y seguridad mundial. Esta situación ha sido posible gracias al mayor compromiso de las grandes potencias en la cooperación en la resolución de los conflictos en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- A diferencia de las operaciones iniciales en las que prácticamente sólo se trataban de pequeños contingentes militares, las actuales están formadas por numerosos componentes conjugando personal militar, policial y civil.
- La aparición de diversos componentes dentro de la misma operación de paz hace necesario una mayor coordinación para asegurar el eficaz funcionamiento de la estructura.
- Gran abanico de funciones que una operación de paz puede desarrollar: desde acciones militares a asistencia humanitaria en todas sus vertientes, tutela de procesos electorales, formación y supervisión de la policía, fortalecimiento de las Instituciones.

Clasificación de las operaciones de paz

La evolución que han experimentado a lo largo de su historia las actuaciones de Naciones Unidas para asegurar la consecución de la paz y la seguridad internacional, así como la complejidad de su definición ha llevado a las propias Naciones Unidas a realizar un intento de clasificar estas actuaciones de la forma siguiente:

- Diplomacia preventiva: son medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, que las controversias existentes se transformen en conflictos y que éstos, si ocurren, se extiendan.
- Establecimiento de la paz (*peace-making*): acciones diplomáticas para llevar a las partes hostiles a negociar acuerdos a través de medios pacíficos previstos bajo el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas. Entre este tipo de acciones se pueden señalar el recurso a la Corte Internacional de Justicia, la mediación y negociación y la prestación de asistencia para solucionar las causas de la disputa.
- Mantenimiento de la paz (*peace-keeping*): se trata de operaciones de Naciones Unidas desplegadas en la zona de las hostilidades, normalmente compuesta por personal militar, policial y civil, con el consentimiento de las partes involucradas, y con el objeto de controlar la implementación de acuerdos relativos al control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas, etc.), de su solución o para asegurar el suministro de la asistencia humanitaria.
- Imposición de la paz (*peace-enforcement*): se podrá emplear cuando otros esfuerzos pacíficos hayan fracasado. La autorización de su uso está proporcionada por el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, e incluye el uso de medidas coercitivas a través de una fuerza armada para mantener o restaurar la seguridad y la paz internacional en aquellas situaciones en las que el Consejo de Seguridad ha determinado la existencia de una amenaza para la paz, ruptura del orden público o actos de agresión.
- Consolidación de la paz (*peace-building*): son acciones posteriores a un conflicto, una vez logrado un acuerdo de paz estable. Incluye la identificación y apoyo de las medidas y estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz y la confianza entre los antiguos enemigos, para evitar una reanudación del conflicto. Entre este tipo de actuaciones se pueden indicar: la asistencia técnica para la reorganización y formación de las fuerzas de seguridad, el apoyo al fortalecimiento de las instituciones, la repatriación y ubicación de refugiados, la tutela de procesos electorales, el desminado de grandes áreas para reanudar

segmentos vitales de la economía de un país como son el transporte o la agricultura.

- Sanciones: consiste en aplicar medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales, su objetivo es tratar de modificar la actitud de una o ambas partes en el conflicto a través de la presión política internacional. Suele ser un paso previo al posible empleo de la fuerza armada para solucionar el conflicto. Entre este tipo de acciones se encuentran: la ruptura total o parcial de las relaciones económicas a través de embargos, interrupción total o parcial de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas u otro tipo de comunicación, la ruptura de relaciones diplomáticas.
- Desarme: consiste en acciones dirigidas a la recogida, el control o la destrucción de las armas. Este tipo de actuación no se suele presentar en un contexto aislado o como una acción independiente, sino que normalmente acompaña a otro tipo de actuaciones y se presenta en alguna de las definidas anteriormente, de esta forma lo podemos encontrar como una acción en el proceso de consolidación de la paz (*peace-building*), o puede seguir a una actuación de imposición de la paz (*peace-enforcement*), así como es normal que cualquier régimen de sanciones incluya el embargo de armas.

Componentes de una operación de paz

En el seno de la estructura de una operación de paz y considerando los diferentes componentes que la pueden formar (político, derechos humanos, electoral, repatriación, policial, militar, *staff* internacional y local, observadores, etc.), el componente militar adquiere una especial importancia y, prácticamente, está presente en todas las operaciones; en el mismo sentido el componente policial ha adquirido una progresiva importancia constituyendo en los últimos años un componente de gran peso específico y, actualmente, se encuentra presente en todas las operaciones de paz.

En las funciones desarrolladas por estos dos componentes es donde se va a centrar la cooperación de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil en las misiones internacionales; en el componente militar por la coincidencia de unidades de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil en su carácter de Policía Militar, y con el componente policial en la condición de la Guardia Civil como cuerpo policial y en la necesidad de que estos dos

componentes, de tanta trascendencia en la estructura de una operación de paz, estén coordinados en la ejecución de sus funciones, en las cuales coincidirán sobre el terreno en numerosas ocasiones.

A continuación se va a analizar estos dos componentes de una operación de paz, profundizando más en el componente policial por ser, quizás, más desconocido para los lectores.

Componente militar

Es el componente que ha estado presente en todas las operaciones de paz desde su inicio, las funciones que cumplían en las primeras operaciones de mantenimiento de la paz estaban muy focalizadas al mantenimiento de un clima de distensión y confianza que asegurara la continuidad del acuerdo de paz alcanzado por las partes involucradas, para ello se desplazaban a la zona de operaciones pequeños contingentes ligeramente armados en un entorno donde, prácticamente, sólo podían usar la fuerza en casos de legítima defensa. Se trataba, pues, de separar a los contendientes, crear zonas neutras, supervisar altos el fuego o controlar procesos de desarme.

En el proceso que siguió a la desaparición del enfrentamiento de bloques y la mayor cooperación en el Consejo de Seguridad, la comunidad internacional comenzó a emplear el uso de la fuerza previsto en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas como medio para la resolución de conflictos que pudieran poner en peligro la paz y seguridad internacionales, todo ello cuando las iniciativas del capítulo VI (arreglo pacífico de las controversias) no hubiesen sido suficientes.

En este contexto de uso de la fuerza, el componente militar adquiere su mayor preponderancia y la importancia adquirida en misiones como las desarrolladas en Bosnia, Kosovo o Timor ha sido vital, en estas operaciones han ejecutado las misiones militares tradicionales de los ejércitos, aunque siempre en un entorno muy diferente a los enfrentamientos clásicos.

Es el componente militar el que proporciona el clima de seguridad y la protección necesaria al resto de componentes de la operación de paz, así como a las organizaciones de ayuda humanitaria (ONG) para que puedan desarrollar las diversas funciones que son responsabilidad de cada componente.

Independientemente de las acciones en fuerza que puedan desarrollarse al amparo del capítulo VII, el componente militar desempeña en las ope-

raciones de paz otras actividades que no son las tradicionales de fuerzas militares y que han necesitado de una ligera adaptación para conseguir su cumplimiento con garantías de éxito, entre ellas podemos destacar:

- El apoyo a la distribución de ayuda humanitaria.
- El acompañamiento y escolta de convoyes, tanto de personal civil como de ayuda humanitaria.
- El apoyo en el mantenimiento del orden y la ley en la sociedad civil. Esta función se presenta sobre todo al inicio de una operación de paz, cuando no existe una estructura adecuada que pueda asumir el control de la legalidad vigente.
- La actuación en actividades relacionadas con la Protección Civil.
- El mantenimiento de un entorno de seguridad pública en la zona de operaciones.

Es en este escenario de misiones no puramente militares donde la cooperación entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil puede resultar más fructífera, pudiendo aportar la Guardia Civil su experiencia como Cuerpo de Seguridad más acostumbrado a la relación con la población civil y las autoridades de las diferentes administraciones de un Estado.

Componente policial

A medida que las operaciones de mantenimiento de paz se van desarrollando históricamente surge una problemática que es necesario afrontar, básicamente se trata de controlar la actuación de la policía local del país en conflicto.

En conflictos como los que se producen en un país que sufre una guerra civil (sobre todo cuando se enfrentan fuerzas guerrilleras a las de un gobierno no democrático), o en aquellos donde se enfrentan etnias diferentes que conviven en un mismo territorio, en los procesos de paz que siguen al cese de hostilidades surge un denominador común que es la desconfianza de una de las partes a la actuación de la policía del país que, normalmente, ha estado vinculada durante el conflicto a la otra parte, o bien ha pertenecido en su mayoría a una de las etnias involucradas.

La necesidad de crear un clima de confianza entre las partes involucradas en la futura actuación de las fuerzas policiales encargadas de proporcionar un entorno de seguridad civil, unida a la exigencia de que estas fuerzas policiales ejecuten sus funciones con arreglo a los estándares internacionales en cuanto al respeto a los derechos humanos, el trato a los detenidos y la no discriminación hizo aconsejable la presencia de un com-

ponente de policía que supervisase y controlase la actuación de esta policía local.

Desde la primera actuación de un componente policial en el año 1964 se ha producido una evolución tanto en el número de participantes en este componente como en el número de funciones a realizar; llegando en las últimas operaciones de paz a convertirse en uno de los componentes (junto al militar) de mayor peso específico, como ejemplo cabe señalar que en la IPTF (*International Police Task Force*) en Bosnia el componente policial lo constituían más de 2.000 hombres y en Kosovo más de 3.000.

El funcionamiento de un sistema de justicia y de seguridad adaptados a las peculiaridades de la zona de operaciones, que a su vez sea fiel observador de la legislación internacional sobre los derechos humanos y que haga cumplir la ley y el orden es una premisa fundamental para la Administración Pública, la estabilidad política y el desarrollo económico. Consecuentemente el componente policial está llamado a jugar un papel predominante en el proceso de transición del conflicto a una paz duradera.

En algunos conflictos, después del cese de hostilidades, los cuerpos policiales y el sistema de justicia han sido las primeras instituciones de la administración a ser reorganizadas como medida para asegurar la transición pacífica, en estas ocasiones el componente policial ha desarrollado una función de fortalecer la capacidad de la policía local en el cumplimiento más eficaz de sus obligaciones, llevando a cabo procesos de formación o de reforma y reestructuración de estos cuerpos policiales.

Como resumen se puede señalar que las funciones a desarrollar por el componente policial en una operación de paz se pueden catalogar en los siguientes grupos:

- Controlar, asesorar y tutelar: controlar que la actuación de la policía local se ajusta a los estándares internacionales y al respeto a los derechos humanos, en caso necesario asesorar a los componentes de la policía local en el desarrollo de actividades o investigaciones. En caso de contravención de las normativas, no cooperación con los miembros del componente policial o denuncias presentadas por la población civil se deben elaborar los correspondientes informes dependiendo del incidente ocurrido.
- Formación: proporcionar la formación necesaria a la policía local para un mejor cumplimiento de sus misiones, esta formación puede ir dirigida a tres tipos diferentes de auditorio: personal de nuevo ingreso, reciclaje de los policías existentes o formadores de la propia policía

local que posteriormente se hagan cargo de asegurar la continuidad del proceso formativo.

- Reforma y reestructuración: en ocasiones de los convenios de paz en los conflictos se deriva la necesidad de una reestructuración del cuerpo policial existente para adaptarse a los estándares internacionales. Esto puede incluir en su versión más amplia la determinación de un nuevo marco normativo regulador (código de conducta, código disciplinario, régimen de personal, modelo de carrera y diseño formativo), el diseño de una nueva estructura orgánica, el diseño de procedimientos operativos de empleo y doctrina de actuación policial, programas de infraestructuras y equipamiento de medios.
- Creación y establecimiento de nuevos cuerpos policiales: en algunos conflictos puede ser necesario la creación de un nuevo cuerpo policial. En este caso se realizarían funciones parecidas al punto anterior pero no partiendo de un cuerpo policial existente al que se reestructura sino creando uno nuevo íntegramente.

Las funciones anteriores reflejan el abanico más amplio que se puede dar en el componente policial, pero esto no significa que estén todas las funciones presentes en todas las operaciones de paz, pueden existir algunas donde únicamente se lleve a cabo el primer grupo de funciones. En cualquier caso y como norma general de la actuación del componente policial se puede señalar como características:

- No disponen de poder Ejecutivo, éste corresponde a la policía local del país en cuestión, por tanto no se puede asumir funciones policiales de mantenimiento de la ley y el orden sino controlar y asesorar la actuación de la policía local en el cumplimiento de sus tareas.
- No llevan armas, al no disponer de poder Ejecutivo.

El efecto Kosovo

Las especiales características y circunstancias que concurrieron en Kosovo han producido un cambio significativo en la ejecución de las operaciones de paz.

Después de una imposición de la paz o de un grave conflicto de enfrentamiento civil se puede desembocar, como sucedió en Kosovo, en un escenario donde no existe una administración del propio país que controle el territorio, el problema se agrava al desaparecer también todas las instituciones del Estado como es el caso de la Policía, la Justicia, el sis-

tema penitenciario, las administraciones locales, etc. En este entorno es necesario que Naciones Unidas asuman interinamente la administración del territorio hasta que después de un periodo transitorio se puede regenerar el aparato administrativo y se pueda dotar de nuevas instituciones al territorio en cuestión.

Evidentemente toda administración necesita de un cuerpo policial que proporcione un entorno de seguridad civil y haga mantener el orden y la legalidad vigente. En estos caso el componente policial se convierte en un cuerpo policial con poder Ejecutivo que tiene que desarrollar las funciones policiales tradicionales en cualquier Estado.

La actuación con poder Ejecutivo realizando el patrullaje, la recogida de denuncias, la prevención del delito, la investigación de delitos, la detención de infractores y resto de las actividades policiales hace conveniente que, en estas circunstancias, sea necesario llevar armas.

Esta situación, muy diferente a la normalmente conocida en la generalidad de las operaciones de paz, durará hasta que el territorio en cuestión disponga de su propio y adecuado cuerpo policial, en esos momentos el componente policial pasará a realizar las tradicionales funciones de control y asesoramiento de la actuación de la policía del territorio.

Este escenario de Kosovo que posteriormente se ha repetido en Timor hace también necesario la creación, por parte del componente policial, de un nuevo cuerpo policial que se haga cargo de las actividades policiales en el territorio. Para ello habrá que organizarlo, formarlo y dotarlo de medios e infraestructuras.

El componente policial y militar en Kosovo

La estructura de una operación de paz activada por Naciones Unidas en ocasiones anteriores, y como norma general, había consistido en una serie de componentes, entre los que se encontraba el policial y el militar, todos ellos bajo la dependencia del representante especial del secretario general, figura política de prestigio que encabezaba la misión en nombre del secretario general de Naciones Unidas. En Kosovo se produce una diferencia cualitativa (que se ha repetido en otras misiones como Timor), al marcarse dos partes dentro de la llamada «presencia internacional»:

- La primera de ellas es la conocida como presencia internacional de seguridad, que está constituida por las fuerzas militares Fuerza de Paz Internacional para Kosovo (KFOR) que se sitúan bajo la dependencia

del comandante de estas fuerzas estas fuerzas actúan, básicamente, en la estructura de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), aunque estén bajo el paraguas y mandato de Naciones Unidas.

- La segunda la constituye la presencia internacional civil, conocida como Misión de Administración Interina de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) encabezada por el representante especial del secretario general, dentro de esta parte civil se sitúa la Policía Internacional de Naciones Unidas (componente policial), bajo el mando de un «comisionado de policía».

Esta situación provoca que la cooperación y coordinación que, es básica entre los componentes de cualquier operación de paz, sea mucho más necesaria en este tipo de operaciones en la que la separación entre el componente militar y el resto es más acusada. En este ámbito la existencia de un cuerpo policial de naturaleza militar como la Guardia Civil, que puede actuar en ambas partes es de gran utilidad para asegurar los mecanismos de coordinación entre las Fuerzas Armadas y el componente policial de la parte civil, sobre todo en aquellas zonas donde las unidades del Ejército español sean desplegadas. En este contexto situar oficiales de la Guardia Civil como enlaces en los organismos que se diseñen para proporcionar la coordinación y enlace entre las fuerzas militares y el componente policial puede ser de gran utilidad al disponer de conocimientos y experiencia contrastada tanto en el ámbito militar como en el desarrollo de actividades policiales.

Independientemente de la más diáfana separación entre el componente militar y el resto de la misión, en escenarios como el producido en Kosovo ha acontecido también un hecho característico desde el punto de vista operativo. En un territorio donde no existe una estructura administrativa ni instituciones locales que puedan controlar con garantías la seguridad y el cumplimiento de la ley y el orden, son las fuerzas militares (componente militar) las que en una fase inicial garantizarán la seguridad pública y el mantenimiento de la ley y el orden hasta que la parte civil de la misión (con su Policía Internacional) pueda asumir la responsabilidad de esta tarea.

Las razones para adoptar esta clase de operativo las podemos encontrar en que en una primera fase, donde asegurar un entorno de seguridad en un territorio altamente conflictivo y con graves problemas de inestabilidad se convierte en un periodo muy crítico, se necesitan fuerzas con la capacidad operativa suficiente tanto en medios disuasorios adecuados, logís-

tica autosuficiente y alto nivel de organización. Estas características sólo las reúnen las unidades militares y sobre todo cuando se trata de unidades pertenecientes a Organizaciones (como es la OTAN) que disponen de procedimientos y doctrina de empleo comunes, medios similares y están acostumbrados a una actuación conjunta en marco multinacionales, estas circunstancias las hacen ser mucho más operativas y eficaces que la simple mezcla o superposición de unidades de diferentes países sin nexos en común.

Se prevé, pues, una fase inicial en la que las fuerzas militares proporcionaran la seguridad pública y funciones básicas de mantenimiento de la ley y el orden, para que posteriormente y a través de un proceso gradual se produzca la transferencia de responsabilidad hacia la presencia internacional civil con su Policía Internacional.

Durante esta fase inicial y periodo transitorio se articula un enlace con miembros de la Policía Internacional (componente policial) para que asesoren y asistan a las fuerzas militares en el mantenimiento de la ley, el orden y la seguridad pública.

En este esquema novedoso y característico desde el punto de vista operativo de operaciones de paz de connotaciones similares a la de Kosovo, cuerpos policiales como la Guardia Civil pueden revelarse especialmente idóneos para asegurar la transferencia de responsabilidad de las fuerzas militares a las civiles de tal forma que el cambio no sea brusco y no se produzcan fracturas en la continuidad de las operaciones. Asimismo la función de asesoramiento y asistencia a las fuerzas militares en el desempeño de actividades relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden, puede ser ejecutada de una forma más coordinada por cuerpos policiales de naturaleza militar al disponer de comunidad de ideas y de mayores lazos y nexos de unión que los cuerpos policiales de naturaleza civil.

Cooperación cuerpos policiales de naturaleza militar y las Fuerzas Armadas en misiones internacionales de paz

La especial aptitud de cuerpos policiales de estructura militar (conocidos en algunos ámbitos internacionales como «fuerzas constabulares») en las modernas operaciones de paz ha sido reconocida internacionalmente, incluso por países que no disponen de un sistema policial como el nuestro, donde coexisten fuerzas policiales de naturaleza militar con otras de naturaleza civil.

En este sentido es de resaltar el debate abierto en el seno de la OTAN sobre la actuación de este tipo de cuerpos policiales en operaciones de la Organización para enfrentar operaciones de paz. Un ejemplo de esta corriente es el estudio llevado a cabo en el año 1998 por el ex embajador Robert B. Oakley (Estados Unidos) y el coronel Michael Dzedzic (del Ejército del Aire estadounidense) en el Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales de la Universidad de la Defensa Nacional de Washington titulado *Constabulary Forces and future NATO operations*.

El vacío en el despliegue

El cambio radical en los conflictos en el mundo después de la guerra fría, ha dibujado un escenario donde se ha pasado de un enfrentamiento entre Estados con líneas de confrontación definidas y sujetos combatientes perfectamente delimitados a otro tipo de conflictos dentro de los Estados, con combatientes irregulares, sin líneas de confrontación claras y donde la población civil es un objetivo claro de las hostilidades.

Paralelamente a esta evolución, la misión tradicional de las fuerzas militares que participaban en una operación de mantenimiento de la paz era el despliegue de observadores como fuerza de interposición entre ejércitos rivales para verificar el cumplimiento de los acuerdos; las nuevas operaciones de paz surgidas en los últimos conflictos han puesto de manifiesto otras funciones que se deben llevar a cabo y que requiere la participación no solo de unidades militares sino de otros componentes (policiales, civiles, electorales, etc.).

Una de las tareas fundamentales que surge en un área de operaciones posterior a un conflicto es la necesidad de disponer de una «seguridad pública» adecuada, para ello uno de los grandes desafíos de las nuevas operaciones de paz es la restauración y posterior mantenimiento de la ley y el orden, para lo cual, en muchos casos, es necesario el fortalecimiento institucional del sistema policial y de justicia.

Si persiste un importante vacío en la «seguridad pública» llevará consigo cruciales consecuencias que impedirán la normalización de la situación, entre ellas se pueden destacar:

- Reticencias de los refugiados (si existen) a volver a sus asentamientos, al no poder asegurarles su seguridad.
- El desarrollo económico se verá afectado, al no disponer los posibles inversores de un entorno seguro para la actividad empresarial.

- No existirá un clima adecuado de confianza para una reconciliación entre las partes.
- Los procesos electorales no serán libres y transparentes al desenvolverse en un clima de inseguridad.
- Los recursos empleados por la comunidad internacional habrán sido en vano, al no conseguir consolidar el proceso y entorno de paz.

En estos ámbitos de falta de «seguridad pública» es donde las mafias y el crimen organizado tienen el terreno abonado para florecer y desempeñar sus actividades ilícitas, sumando un factor importante de desestabilización en la zona e impidiendo, por tanto, la normalización del área del conflicto.

En esta situación, posterior a un conflicto y con una operación de paz en marcha, se produce lo que en algunos foros se ha denominado el «vacío» (*gap*), ya que:

1. Por un lado las unidades militares no están concebidas para afrontar estas situaciones de «seguridad pública», en cuanto al mantenimiento de la ley y el orden (sobre todo en el control de desórdenes públicos y manifestaciones) y la lucha contra el crimen organizado. Estas unidades no disponen de la formación policial ni de los medios adecuados para desenvolverse en estas tareas.
2. Por otro lado la Fuerzas Militares y el Componente Policial (CIVPOL) (por lo menos hasta la misión de Kosovo) se ha constituido como un conglomerado de policías de diferentes países, cuya misión primordial consistía en controlar la actuación de la policía del territorio del conflicto e informar de las incidencias. De este planteamiento se desprendía sobre el terreno las siguientes consecuencias:
 - Al realizar labores de observación, se trataba de personal sin armas y sin poder Ejecutivo para intervenir en el cumplimiento de la ley y el orden.
 - Al coincidir en la misma estación policial miembros de diferentes países del mundo, nos encontramos con una amalgama con distinta idiosincrasia y cultura, con diferentes métodos de actuación, distinta formación y desigual preparación profesional. Estas circunstancias no configuran el mejor elemento operativo para desarrollar con eficacia la labor policial, sobre todo cuando se trate de realizar funciones con poder Ejecutivo. Por tanto, podemos afirmar que la CIVPOL, tal como ha estado concebida, no constituye el elemento operativo eficaz necesario para afrontar estos retos, sobre

todo en entornos de alto riesgo cuando la situación posterior a un conflicto ha desembocado en una sociedad altamente inestable y con un ambiente de alto riesgo en cuanto a la seguridad pública.

En definitiva se puede decir que entre la actuación de las fuerzas militares pertenecientes a unidades regulares de combate, equipadas con armamento pesado y desproporcionado para situaciones de mantenimiento del orden y la ley y la actuación de la CIVPOL prácticamente desarmada o con armamento muy ligero (armas cortas) no se produce la necesaria continuidad y solape, sino que se genera un *gap* que es preciso solventar.

Para afrontar este *gap* es necesario disponer de una fuerza intermedia (tercera fuerza) con una formación policial especializada, con medios no letales suficientes y que, a su vez, se desenvuelva como unidades de Infantería Ligera con armamento adecuado para actuar ante estos retos. Estas características son reunidas por los cuerpos policiales de naturaleza militar, que pueden actuar a caballo de las fuerzas militares y del componente policial, sobre todo en aquellos escenarios de alto riesgo y conflictividad, en los que son necesarios medios y capacidades policiales especiales para mantener la seguridad pública.

A todo esto habría que añadir la mayor flexibilidad, rapidez y operatividad al movilizar unidades de cuerpos policiales de naturaleza militar ya encuadradas en sus países, que la más rígida labor de movilizar primero y encuadrar después fuerzas policiales de diferentes países.

El proceso de transición

Conjugar la actuación del componente militar (fuerzas militares) con el componente policial (CIVPOL), sobre todo en estas situaciones de alto riesgo para la seguridad pública, es un proceso que adquiere gran importancia para asegurar la transición de responsabilidades y evitar rupturas y vacíos que pongan en peligro la continuidad en el nivel de seguridad.

Un esquema para este periodo, podría consistir en:

- Incluir unidades de cuerpos policiales de naturaleza militar en el despliegue inicial del componente militar.
- Estas unidades policiales se encargarían, después de las primeras actuaciones en fuerza de las unidades militares, de afrontar el mantenimiento de la ley y el orden, por su especial preparación policial y por disponer de formación y equipos no letales para tratar estas facetas.

— Hasta que el entorno de seguridad no sea el adecuado y el despliegue de la CIVPOL no sea totalmente operacional, las unidades anteriores continuarán asegurando el mantenimiento de la ley y el orden, asimismo asegurarán el contacto y la coordinación con la CIVPOL, para de un modo progresivo la CIVPOL se vaya integrando en estas funciones, para finalmente acabar en un escenario en el que las unidades de los cuerpos policiales de naturaleza militar pasen a trabajar integradas en el componente policial.

De esta forma el proceso de transición, en lo que respecta al mantenimiento de la ley y el orden, entre la actuación del componente militar y el policial se produce de una forma continua, sin rupturas y coordinadamente.

Enlace entre componentes

Asimismo y posteriormente a este proceso, cuando los dos componentes estén actuando en el cumplimiento de sus misiones, será necesario asegurar la coordinación entre ellos, disponer para esta importante función de enlace de cuerpos policiales de naturaleza militar que puedan actuar en los dos ámbitos será de gran utilidad al conocer las dos perspectivas de actuación y ser mejor aceptados por ambas partes, incrementando la cooperación y confianza mutuas.

Cooperación Fuerzas Armadas españolas y Guardia Civil

Después de analizar de forma genérica la cooperación de cuerpos policiales de naturaleza militar con fuerzas militares, vamos a analizar el caso español, planteando la cooperación que, actualmente, se está produciendo en las operaciones de paz, valorando la aportación que cada Institución realiza para conseguir un conjunto armónico de encuadramiento en el que se desarrollan las actividades en las zonas de operaciones.

Apoyo de las Fuerzas Armadas a la Guardia Civil

El principal apoyo que recibe la Guardia Civil de las Fuerzas Armadas proviene de la escasa capacidad de proyección logística que la Guardia Civil dispone. Como cuerpo policial que desarrolla sus funciones en territorio nacional, la mayor parte de las necesidades logísticas se solucionan a través de la contratación local de recursos, por tanto, no se dispone de medios logísticos adecuados para proyectar al exterior unidades con los

niveles de autosuficiencia que, en determinadas áreas de operaciones, son necesarios. En este sentido el apoyo recibido por las Fuerzas Armadas es crucial para asegurar la operatividad de las unidades, tanto las que se integran en las grandes unidades militares como Policía Militar como aquellas otras que se integran en el componente policial de la operación de paz.

Este apoyo es variado, aunque se puede destacar el proporcionado en los siguientes aspectos:

- a) Transporte: las Fuerzas Armadas disponen de medios de transporte adecuados, tanto aéreos como marítimos, para efectuar los desplazamientos de incorporación y de retorno del personal, material y equipo de las unidades a la zona de operaciones. Asimismo y una vez en la zona de operaciones, estos medios de transporte aseguran el enlace con el territorio nacional, proporcionando un apoyo importante para asegurar el canal de abastecimiento de material necesario de todo tipo. Igualmente, y no menos importante por el impacto que tiene en la moral, estos medios de transporte aseguran las evacuaciones sanitarias que sean necesarias y proporcionan una posibilidad para desplazarse a España en disfrute de permisos.
- b) Mantenimiento y recuperación: para la Guardia Civil sería altamente costoso responsabilizarse en la zona de operaciones del mantenimiento y reparación de los vehículos, sobre todo los de tercer escalón. El apoyo que los órganos logísticos de las Fuerzas Armadas proporcionan en este apartado constituye una valiosa aportación que asegura la operatividad de los vehículos en zonas que, en ocasiones, están muy alejadas del territorio nacional y para las que nos sería ágil ni factible realizar el apoyo desde España. La carencia de este apoyo obligaría a buscarlo mediante contratación local, que además de costosa en algunas áreas, posteriores a conflictos, incluso pueden no existir. Connotaciones parecidas tiene el apoyo en recuperación de vehículos, ya que los órganos logísticos del Ejército disponen del equipo necesario para poder recuperar un vehículo averiado o accidentado y trasladarlo al centro de reparación o evacuarlo a territorio nacional.
- c) Asistencia sanitaria: especial mención merece este apoyo, ya que una de las principales preocupaciones de los que participan en operaciones de paz en el exterior, así como de sus familias, es tener asegurada unas condiciones adecuadas de tratamiento sanitario ante cualquier eventualidad. Este aspecto influye directamente en la moral de los par-

ticipantes en la operación de paz, y el poder disponer de asistencia sanitaria nacional, además de ofrecer mayor confianza y garantías que las del país en conflicto puede constituir, en ocasiones, el único medio sanitario en la zona que ofrezca una asistencia adecuada. Además de la importante parte asistencial ante cualquier eventualidad, en esta área también se brinda el apoyo en la parte preventiva, sobre todo en el control de las vacunaciones tan necesaria en algunas zonas del mundo.

- d) Alojamiento y manutención: la capacidad de las unidades que la Guardia Civil desplaza al exterior para cubrir estas facetas es nula, ya que se tratan, normalmente, de unidades reducidas en su entidad y, además, incluso en territorio nacional, no se dispone de medios propios para cubrir estos aspectos. De aquí la necesidad de que las pequeñas unidades de la Guardia Civil que se integran en las grandes unidades del Ejército se incorporen a la propia estructura de las Fuerzas Armadas para cubrir estos aspectos, siendo considerados como una unidad más de la unidad militar a la que prestan sus servicios.
- e) Otros apoyos: existen otros apoyos que, aunque sean de menor entidad, no por eso son menos importantes, ya que influyen en la moral del personal, entre ellos se pueden destacar:
 - Proporcionar la posibilidad de uso de las comunicaciones telefónicas con España para llamadas particulares.
 - Facilitar el acceso al envío de paquetería y correo postal, a través de las estafetas regulares que se establecen.
 - Proporcionar vestuario y uniformidad para los componentes de la Policía Militar.
 - En general para toda esta clase de apoyos las Fuerzas Armadas consideran componentes de su propia unidad a los que prestan su servicio como Policía Militar a esa unidad.

Apoyo de la Guardia Civil a las Fuerzas Armadas

El principal apoyo que presta la Guardia Civil a las Fuerzas Armadas (y más concretamente al Ejército de Tierra) consiste en proporcionar personal para formar parte de la Policía Militar de las unidades con que el Ejército participa en las operaciones de paz en el exterior.

Las misiones a desempeñar en la Policía Militar se pueden clasificar en los siguientes grupos:

a) Circulación:

- Control de movimientos de transportes militares en la zona de responsabilidad de la unidad.
- Regulación del tráfico militar en su zona de responsabilidad, controlando las normas que, sobre circulación, sean emitidas (velocidad, distancias, etc.).
- Marcaje y señalización de las rutas.
- Escolta o acompañamiento de aquellas columnas o vehículos que, por sus especiales circunstancias, dimensiones, peso u otras características lo necesiten.
- Velar por el cumplimiento de las normas circulación, restricción de movimientos y control de velocidad que estén establecidas.

b) Mantenimiento del orden y la disciplina:

- Velar por el mantenimiento del orden y la disciplina militar sobre las personas sujetas a la jurisdicción castrense, tanto en el interior de las zonas militares como en el exterior.
- Vigilar y exigir el cumplimiento de las leyes, reglamentos y órdenes vigentes en el marco de la operación de paz, conforme lo dispuesto en los Acuerdos de los Estatutos de la Fuerza (SOFA), u otros acuerdos en vigor.
- Patrullar la zona de responsabilidad para comprobar el cumplimiento de las órdenes particulares del mando (prohibición de acceso a determinadas zonas o lugares, consignas de seguridad, autorizaciones de salida, etc.).
- Control de vehículos para verificar la aplicación de las normas emitidas por el mando (armamento, dotación individual, material, etc.).

c) Seguridad:

- Protección de las autoridades pertenecientes a la gran unidad en la que se está encuadrado y a aquellas otras que, temporalmente, se desplacen a la zona de responsabilidad.
- Control de acceso y seguridad perimetral de las instalaciones militares.
- Seguridad de los puestos de mando y de aquellas instalaciones sensibles que lo necesiten.
- Expedir, tramitar y controlar las tarjetas de identificación de personas y vehículos a las zonas que se determinen.
- Custodia y conducción de prisioneros, presos y arrestados que por sus especiales circunstancias se determinen, y en especial los acu-

sados por tribunales internacionales de justicia por crímenes de guerra.

- Escolta de transporte especiales (fondos, material clasificado, etcétera).

d) Especialidades: en este grupo se engloban todas aquellas actividades que necesitan de especialistas para llevarlas a cabo, entre ellas podemos destacar:

Investigación de delitos:

- Iniciar investigaciones por comisión de delitos o faltas cometidos por o contra miembros de las unidades militares.
- Elaborar las diligencias judiciales necesarias por la comisión de delitos.
- Actuar como policía judicial en auxilio de jueces y tribunales militares, así como de aquellas de carácter internacional que se constituyan en la operación de paz.

Fiscal:

- Controlar el cumplimiento de la normativa aduanera, cuando existan terminales portuarias o aeroportuarias responsabilidad de la unidad militar donde se están encuadrados.

Armas y explosivos:

- Inspección y control de las armas y explosivos que sean depositados, ocupados o intervenidos en la zona de responsabilidad como consecuencia de las acciones de unidades militares y demás disposiciones legales en vigor.

Informes técnicos de accidentes de tráfico:

- Realizar los informes técnicos de los accidentes de tráfico en los que estén involucrados vehículos militares en la zona de responsabilidad.

Del conjunto de misiones mencionadas y que constituyen una visión global de las que se pueden asignar a una unidad de Policía Militar, la Guardia Civil está llevando a cabo en las operaciones de paz una gran variedad de ellas dependiendo de la operación en concreto.

En estos momentos no se ha definido claramente en España cual será el modelo de Policía Militar de las Fuerzas Armadas, y, por tanto, como se acometerán el cumplimiento de las diferentes misiones, sin embargo, parece más claro que la contribución de la Guardia Civil a este tipo de uni-

dades se debe centrar en asumir aquellas misiones que conlleven uno de los siguientes condicionantes:

- Sea necesario para su ejecución el carácter de agente de la autoridad y de Policía Judicial, que en estos momentos y por ley no disponen los miembros de las Fuerzas Armadas.
- Se necesite una especial preparación profesional para su desempeño.

Desde esta perspectiva la aportación de la Guardia Civil a la Policía Militar en las operaciones de paz se debería centrar en llevar a cabo las misiones de:

- Policía Judicial e Información.
- Informes técnicos de accidentes de tráfico.
- Fiscal y control de armas y explosivos incautados.
- Protección de altas personalidades que requieran de personal especializado en esta área.

Además de estas misiones la Guardia Civil puede aportar otras cooperaciones con las Fuerzas Armadas, que dependerán de las operaciones de paz en concreto, pero entre otras se pueden destacar las de enlace y canalización de las relaciones de coordinación del componente militar con el policial, así como la obtención y análisis de información relacionada con la vida civil donde no sea factible o aconsejable el uso de medios militares para su obtención.

Cooperación conjunta

Al margen de los apoyos y campos en que cada Institución puede aportar sus capacidades en beneficio de la otra, existen otras posibilidades, no muy exploradas hasta ahora, en las que la actuación de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil podría ir en común, complementándose lo mejor de sus respectivas capacidades dentro de la misma estructura para obtener una mayor eficacia. Entre estas posibilidades cabe señalar:

- Asuntos cívicos-militares (CIMIC): la mayor experiencia de un cuerpo policial como la Guardia Civil en el trato y relación con la población civil y con las autoridades de las diferentes administraciones podría ser muy ventajosa a la hora de construir un canal de relación más fluido y de confianza mutua. La naturaleza militar de la Guardia Civil proporcionaría el mejor encaje con la otra faceta de estas relaciones (la militar), facilitando el enlace con el esquema militar en el cual estarían integrados.

- Inteligencia: la necesidad de información en una operación de paz difiere bastante de las requeridas en los enfrentamientos bélicos convencionales. Como se ha tratado en puntos anteriores, en una operación de paz después de un conflicto cobra especial relevancia el alcanzar un entorno adecuado de seguridad pública, en el cual la posible aparición del crimen organizado y la necesidad de mantener la ley y el orden hace necesario disponer de una información adecuada para posibilitar la consolidación de los procesos de paz. En la obtención, análisis y explotación de la información, sobre todo en lo referido al entorno civil y a la delincuencia organizada, la Guardia Civil dispone de una gran experiencia y de expertos contrastados que pueden cooperar en gran medida en las células de inteligencia, aportando este enfoque que complementaría el resto de la información de procedencia militar.

Puntos débiles de la cooperación

Esta nueva etapa de cooperación entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil relanzada a partir de la actuación de unidades de la Guardia Civil en el seno de unidades militares en las operaciones de paz ha demostrado la existencia de varios puntos débiles, que es necesario tener en cuenta para, aprendiendo de la experiencia sobre el terreno, se pueda mejorar la cooperación en un futuro. Entre estas cuestiones a mejorar se pueden indicar las siguientes:

- Falta de definición clara de las misiones militares que corresponde a la Guardia Civil. Tanto la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como la Ley Orgánica 6/80 de la Defensa Nacional prevén que la Guardia Civil desarrollará unas misiones militares en tiempo de paz, las cuales no so especificadas y se remiten a un posterior desarrollo legislativo que, hasta ahora, no ha tenido lugar a pesar del tiempo transcurrido. En consecuencia parece necesario acometer este desarrollo que aporte claridad a la actuación de la Guardia Civil en este ámbito.
- Falta de concreción del modelo de Policía Militar que se aplicará en las Fuerzas Armadas, la delimitación del modelo y de la participación de la Guardia Civil en él aportará una mayor claridad en la definición de las misiones y cometidos que el personal de la Guardia Civil debe cumplir en sus funciones de Policía Militar.

- Falta de un marco legal que respalde la actuación de la Guardia Civil como Policía Militar. En la actualidad existen algunas dudas, y a veces interpretaciones contradictorias respecto del carácter de la Guardia Civil cuando actúa como Policía Militar, la disposición de una legislación adecuada que dote de un marco legal específico constituirá un respaldo a las actividades desempeñadas y aportará la tranquilidad de disponer de seguridad jurídica en las actuaciones.
- La falta de definición de la participación de la Guardia Civil en las misiones militares hace que no estén perfectamente concretados los canales institucionales de la estructura que debería soportar la imbricación de la Guardia Civil en las misiones militares. Esta circunstancia provoca, a veces, falta de coordinación que se traduce, en ocasiones, en que la Guardia Civil no esté presente en el planeamiento de la participación de sus unidades como Policía Militar en las diferentes operaciones de paz, igual sucede cuando se planea cambiar los cometidos o estructuras.
- Hasta el momento la tendencia en la participación de la Guardia Civil en el seno de unidades militares en las operaciones de paz ha sido como meros ejecutores de funciones de Policía Militar, sin haber valorado la posibilidad de que, a su vez, se puedan encuadrar a oficiales de la Guardia Civil en aquellos niveles de decisión que fuese factible su inclusión. El aumento de la experiencia, el fomento de las relaciones institucionales y una mayor coordinación puede solventar este punto y para un futuro cercano poderse plantear la conveniencia de incluir a oficiales de la Guardia Civil en otros niveles diferentes al mero ejecutor.

Conclusiones

Independientemente de la existencia de los puntos débiles antes mencionados que, en su mayor parte, se deben a la falta de disposición de un marco legal adecuado que desarrolle las misiones militares; es necesario subrayar que la cooperación entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil en las operaciones de paz ha sido altamente positiva y satisfactoria, siendo el ámbito donde esta cooperación, tradicional históricamente, se ha visto reforzada y ha constituido un campo en el cual se ha almacenado una enorme experiencia sobre el funcionamiento de la Policía Militar, tanto en entornos nacionales como multinacionales. Asimismo hay que señalar que, hasta la activación de las operaciones de paz, la cooperación en

misiones de Policía Militar prácticamente solo se recogía de forma teórica sobre el papel, pero no se disponían de experiencias operativas de entidad.

Entre las conclusiones más importantes que se pueden deducir de la cooperación entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil en las operaciones de paz se encuentran las siguientes:

- Los cuerpos policiales de naturaleza militar, como la Guardia Civil, presentan una gran «versatilidad» debido, por un lado a su carácter de cuerpo policial y por otro a su estructura militar, lo cual les permite formar parte de los dos grandes componentes de una operación de paz, el militar y el policial.
- Facilidad de estos cuerpos policiales para servir de nexo de unión entre el componente militar y el policial, y, por tanto, asegurar la coordinación y el enlace.
- Por sus características especiales, estos cuerpos policiales de naturaleza militar, les hacen constituir una eficaz fuerza intermedia (tercera fuerza) que les convierte en unidades especialmente aptas para cubrir el vacío entre la actuación de las CIVPOL en una operación de paz.
- A través de estos cuerpos se puede asegurar sin rupturas el proceso de transferencia de responsabilidad en el control de la seguridad pública, desde las fuerzas militares al componente policial.
- Necesidad de disponer de un marco legal específico que establezca la participación de la Guardia Civil en las misiones militares prevista por la legislación.

Necesidad de definir el futuro modelo de la Policía Militar en las Fuerzas Armadas, delimitando el papel que la Guardia Civil desempeñará en ese modelo.

Fomentar la actual cooperación institucional entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, sobre todo en la presencia exterior, involucrando en niveles de decisión y planeamiento a oficiales de la Guardia Civil.

CAPÍTULO SEXTO

UN MODELO ESPAÑOL DE POLICÍA MILITAR

UN MODELO ESPAÑOL DE POLICÍA MILITAR

Por FRANCISCO JAVIER ABAJO MERINO

Introducción

Tradicionalmente la función de las Fuerzas Armadas ha estado orientada a la aplicación de la fuerza para la consecución de objetivos políticos, sean cuales fueran las condiciones reinantes en el escenario de aplicación.

Sin embargo, la naturaleza de los últimos conflictos y las características que previsiblemente tendrán los futuros nos plantea un escenario asimétrico donde unos ejércitos, concebidos para hacer frente a un adversario que actúa dentro de un área localizada y de acuerdo a una serie de normas o protocolos, deben afrontar una serie de nuevos riesgos y condicionantes que rompen la simetría existente entre las partes en conflicto.

Durante la operación en Kosovo y especialmente durante su fase de bombardeo aéreo, el despliegue y utilización de la fuerza, tanto a nivel estratégico como operacional, se realizó dentro de un contexto en el que, por citar los más relevantes, la amenaza del crimen internacional, el terrorismo, la guerra informativa y los movimientos masivos de refugiados fueron actores principales. No constituían objetivos en sí mismos pero influyeron en el desarrollo de la operación tanto o más como la situación atmosférica o el despliegue de las fuerzas contrarias.

Es dentro de este escenario de riesgos emergentes donde nuestras fuerzas serán desplegadas en el nombre de la seguridad más que en el de la

defensa, para hacer frente a objetivos imprecisos para los que no fueron organizadas ni equipadas. Su misión no será destruir al enemigo o conquistar su territorio, sino establecer las condiciones que permitan encontrar una solución al conflicto.

Indudablemente esto exigirá garantizar la seguridad exterior del territorio en el que fueron desplegadas, pero también exigirá establecer y mantener un entorno de seguridad interior que facilite el retorno a las condiciones deseadas. Éste es el punto en el que la aparece revalorizado el concepto de Policía Militar, puesto que a su condición de fuerza militar une las características de elemento policial que, con las limitaciones legales que corresponda, va a contribuir decisivamente a mantener el orden y la legalidad vigente.

La necesidad de Policía Militar

El despliegue y sostenimiento de unidades militares en un área de operaciones lleva consigo una serie de servidumbres, entre las que podemos destacar la necesidad de garantizar una corriente fluida de apoyo de retaguardia a vanguardia. Esta necesidad se puede generalizar a todos los escalones en los que se estructura una fuerza militar sobre el terreno, pero es a partir de un cierto nivel de fuerzas donde la extensión de su zona de retaguardia y la complejidad de los cometidos que hay que realizar lleva consigo una exigencia de unidades especializadas en esa función.

Nacen así las unidades de Policía Militar como elemento específico para proporcionar a las grandes unidades el necesario nivel de seguridad interior que permita el desarrollo de todas las acciones que se llevan a cabo en apoyo de las operaciones en vanguardia. Las misiones que genéricamente tienen asignadas este tipo de unidades abarcan desde la seguridad a instalaciones, lugares o personalidades, hasta el mantenimiento del orden y la disciplina, pasando por el apoyo a movimientos y, en general, al desarrollo de las operaciones militares.

Su existencia es una constante dentro de la organización de la fuerza militar, aunque su constitución ha planteado diferentes respuestas. Así podemos encontrar unidades de Policía Militar formadas y estructuradas como cualquier otra unidad militar, llegando a constituir grandes unidades propias, y también Fuerzas Armadas cuya Policía Militar es obtenida directamente de cuerpos u organismos policiales con una determinada estructura militar.

La aprobación del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica oficializa la ampliación de su ámbito de actuación, a la vez que introduce un nuevo compromiso de contribución a la paz y estabilidad del área euroatlántica y la inclusión de las operaciones de gestión de crisis como tarea fundamental de seguridad.

Asimismo, como elemento fundamental para acometer los nuevos desafíos de seguridad, se proclama la necesidad de que las fuerzas de la Alianza deben reestructurarse para reflejar la naturaleza conjunta y multinacional de las nuevas misiones de la Alianza.

Es en este sentido, operaciones de gestión de crisis y fuerzas multinacionales, donde aparece una nueva dimensión de las unidades de Policía Militar, pues por una parte el despliegue de una fuerza fuera del territorio nacional conlleva una serie de exigencias, respecto al propio contingente, relativas al mantenimiento del Derecho Nacional en su área de despliegue y, por otra parte, como elemento esencial en el restablecimiento de las condiciones de seguridad necesarias, las unidades militares deben establecer unas estrechas relaciones con los organismos civiles implicados y con la propia población.

El factor multinacional, en creciente generalización a todos los niveles como elemento de cohesión y determinación en la defensa común, introduce un plus de complejidad a la constitución de unidades de Policía Militar, sin que disminuya la necesidad sentida de contar con un elemento de seguridad interna para el conjunto de la unidad multinacional.

Por otra parte, es indudable que una vez restablecido un suficiente nivel de seguridad y protección, se debe acometer la restauración y posterior mantenimiento de la ley y el orden, para lo cual es necesario el fortalecimiento institucional del entramado legal y policial anterior al conflicto. Cometido este de «seguridad pública» que, como ya se ha mencionado en otros trabajos de este mismo tema monográfico, no puede ser desarrollado por las unidades militares que ni están constituidas ni dotadas de los medios necesarios, ni deben comprometerse en situaciones en las que puedan poner en peligro el desarrollo de su misión principal.

Las unidades de Policía Militar, como parte integrante del componente militar, tendrán responsabilidades en ese restablecimiento del clima de seguridad y protección, mientras que en el de la «seguridad pública» únicamente serán colaboradores en el ámbito de sus áreas de responsabilidad.

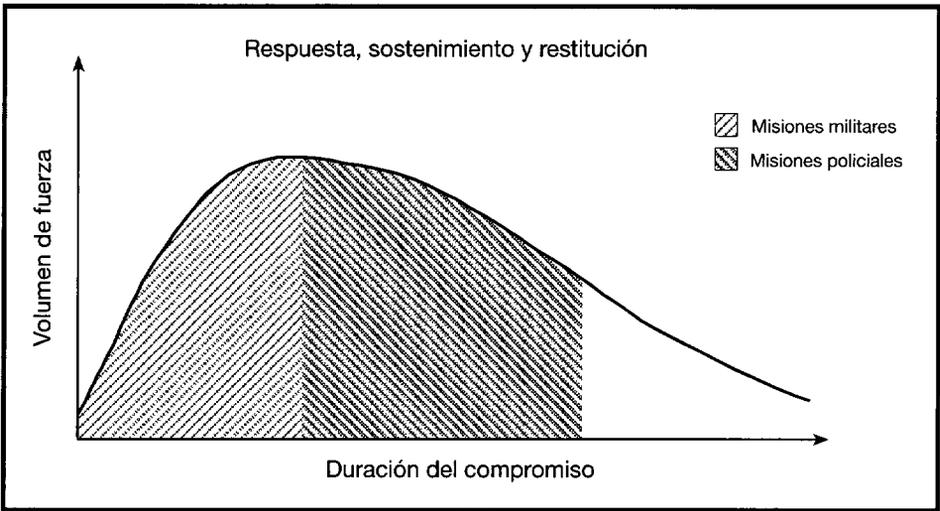


Figura 1. Escenario de operaciones de gestión de crisis.

La figura 1 muestra las tres fases en las que podríamos dividir el desarrollo de una operación de gestión de crisis: respuesta, sostenimiento y restitución. En cada una de estas fases predominará un tipo de misiones y, por lo tanto, una estructura diferente del contingente desplegado para hacerlas frente. Igualmente, las necesidades de elementos o componentes policiales será diferente para cada una de ellas.

La primera fase —respuesta— estará caracterizada por un incremento rápido y significativo de las unidades desplegadas en el área de operaciones, para materializar el control de la zona por el contingente militar. La estructura que se establecerá sobre el terreno será básicamente militar, con los correspondientes elementos y nexos de unión con la estructura civil existente. Dentro del contingente militar las unidades de Policía Militar constituirán un elemento clave no sólo para su propio despliegue, sino también para garantizar, desde el inicio de la operación, un entorno de seguridad interior favorable al desarrollo de la misma.

La segunda fase —sostenimiento— conllevará el mantenimiento inicial del esfuerzo desplegado, para ir disminuyéndolo posteriormente según vayan alcanzándose los objetivos previstos y se vayan restableciendo las condiciones iniciales previas al despliegue del contingente militar. Sobre el terreno se superpondrán una estructura civil y otra militar que irá cediendo sus responsabilidades a favor de la primera según se vayan alcan-

zando las condiciones precisas. Las unidades de Policía Militar contribuirán a este esfuerzo en la medida de sus posibilidades, reteniendo únicamente sus cometidos de apoyo al contingente militar.

Durante la tercera de las fases —restitución— el componente militar de la operación pasará a un segundo plano, permaneciendo desplegado el mínimo número de unidades necesario para garantizar el entorno de seguridad exterior. El componente civil adquirirá preponderancia, estableciéndose una estructura organizativa que permita el desarrollo de la sociedad civil. Las unidades de Policía Militar permanecerán con el contingente militar con las misiones que tienen asignadas en tiempo de paz y las limitaciones que impongan los acuerdos de coordinación establecidos por la estructura civil.

Sobre este esquema podríamos resaltar que cada fase tiene sus propias características y, en lo relativo al restablecimiento de los niveles de seguridad interior, sus propios elementos principales. La secuencia normal de las actividades originará una transición desde el componente militar al civil, desde la Policía Militar a la Civil.

Sin embargo, también es necesario destacar que el contingente militar continuará necesitando sus unidades de Policía Militar para el apoyo de sus movimientos, el mantenimiento del orden y la disciplina, la protección de instalaciones y personalidades o el apoyo a las operaciones, en definitiva para garantizar su propia «seguridad interior».

Implicaciones de los nuevos riesgos emergentes

Durante la pasada década Europa ha vivido una época de profundos cambios en las relaciones internacionales que han propiciado un entorno de seguridad totalmente diferente del que dio origen a la creación de los antiguos bloques antagónicos.

La nueva situación creada por el declive de la amenaza militar soviética, que afectaba de forma generalizada e inmediata a la seguridad europea, supuso el fin de la bipolaridad y permitió que la situación política y estratégica europea cambiara, en términos generales, hacia una era de mayor estabilidad que se va consolidando paulatinamente.

Sin embargo, el ocaso de la bipolaridad no ha ido acompañado de la ausencia de conflictos. La desaparición de un enemigo de gran entidad no ha tenido como consecuencia la deseada estabilidad porque la apari-

ción de pequeños conflictos ha dado lugar a una situación de incertidumbre más compleja que la que presentaba la anterior amenaza única. Los riesgos que ahora se deben afrontar tienen carácter multidireccional y multifacético y exigen nuevas soluciones.

Nuestro *Libro Blanco de la Defensa 2000* es explícito cuando indica que: «[...] el mundo afronta riesgos derivados principalmente de la tensión social generada por los desequilibrios económicos, la explosión demográfica, los déficit democráticos, las agresiones al medio ambiente y la confrontación entre diferentes culturas.»

Por su parte el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica detalla que, no sólo subsiste la posibilidad de que surja a largo plazo la amenaza de una agresión a gran escala, sino que los riesgos militares y no militares a los que se debe hacer frente comprenden:

«[...] la posibilidad de que se produzcan en la periferia de la Alianza crisis regionales de rápida evolución» y que «las rivalidades étnicas y religiosas, los conflictos territoriales, la insuficiencia o el fracaso de los esfuerzos de reforma, los abusos contra los derechos humanos y la disolución de Estados pueden conducir a una inestabilidad local e incluso regional.»

Este conjunto de desafíos y riesgos se ven incrementados por la particularmente inquietante posibilidad de proliferación de armas de destrucción masiva —nucleares, químicas y biológicas— y de sus medios de lanzamiento, que constituyen un grave factor de inestabilidad por alterar el equilibrio estratégico y ser de efectos extremadamente dañinos.

Por último y aunque la globalización es, en principio, un factor de progreso, la difusión a escala mundial de tecnologías utilizables para la producción de armas y la gran dependencia de las naciones occidentales de sus sistemas de información pueden llevar, por una parte a una mayor disponibilidad de capacidades militares sofisticadas por parte de un posible adversario y, por otra parte, a intentar explotar esa dependencia respecto de los sistemas de información mediante operaciones destinadas a perturbar el funcionamiento de esos sistemas.

Frente a todos estos riesgos emergentes el papel de la Fuerzas Armadas continúa siendo el de proteger la paz y garantizar la integridad territorial, la independencia política y la seguridad de la nación. Deben ser capaces de asegurar una disuasión y una defensa eficaces, de mantener o restablecer la integridad territorial y, en caso de conflicto, de poner rápidamente fin a la guerra, obligando al agresor a cesar su ataque y retirarse.

Sin embargo, para evitar que alguno de estos riesgos pueda desembocar en una crisis que pueda poner en peligro la propia estabilidad del esfuerzo colectivo de defensa del que formamos parte, las fuerzas militares podrían verse implicadas en la puesta en marcha de operaciones de respuesta en casos de crisis más allá de su territorio nacional.

Alguna de las operaciones de respuesta a crisis puede comportar tantas exigencias como ciertas misiones de defensa, por lo que para que la contribución militar sea eficaz son esenciales fuerzas bien adiestradas y dotadas de las capacidades militares necesarias que permitan imponer su superioridad tecnológica desde los primeros momentos del conflicto y así conseguir el éxito rápidamente.

De entre esas capacidades militares hay que destacar en particular la importancia del mantenimiento de una adecuada entidad de unidades de Policía Militar, para poder hacer frente con eficacia a alguno de los riesgos mencionados anteriormente. En concreto, nos estaríamos refiriendo al terrorismo y el crimen organizado, así como a los movimientos masivos de refugiados e inmigrantes, riesgos a los que, por encontrarlos dentro de sus áreas de operaciones, ya están haciendo frente las fuerzas militares desplegadas en los Balcanes, con gran profusión de unidades de Policía Militar.

El terrorismo y el crimen organizado

Aunque el terrorismo ha estado presente como amenaza durante décadas y se ha manifestado en su más cruda realidad en muchas ocasiones, sus implicaciones con el crimen organizado le confieren actualmente una faceta más amplia y peligrosa.

Su manifestación en tiempo de paz es ampliamente conocida y sufrida por nuestras Fuerzas Armadas y por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), al que están haciendo frente con medidas activas y pasivas, pero lo que se pretende ahora es analizar brevemente sus implicaciones en las operaciones militares, sobre la perspectiva de las operaciones que se encuentran en curso.

En estas operaciones de respuesta ante una crisis, iniciadas en el nombre de la seguridad y de la ley humanitaria más que en el de la defensa, las fuerzas militares están desplegando en un teatro de operaciones incardinado en una sociedad civil que, pese a todos los graves problemas que sufre, intenta normalizar su situación. Es decir, nuestras fuerzas están

operando entre la población, en el nombre de una ley que intentan establecer y mantener.

Es en este punto en el que la fuerza militar se constituye en parte de esa población, teniendo que modificar sus procedimientos tácticos para llevar a cabo su misión y constituyéndose en sujeto de acciones de terrorismo en la medida en que se interponga en el camino de los grupos radicales o criminales que utilizan el terror como arma para imponer su voluntad.

Por otra parte, no es de descartar que en determinadas áreas de operaciones la fuerza militar se enfrente a la amenaza terrorista de grupos financiados y apoyados por un Estado con intereses en la zona y opuesto a la intervención militar. La utilización de tácticas terroristas por un enemigo derrotado o en situación de clara desventaja tampoco es de descartar en este tipo de conflictos.

Bosnia, Albania o Kosovo, por no remontarnos hasta el Líbano o Arabia Saudí, nos han mostrado numerosos casos donde se han producido acciones contra las fuerzas militares que claramente pueden enmarcarse dentro de este apartado, aunque alguno de ellos haya sido presentado como un acto reivindicativo u hostil de alguna de las partes en conflicto.

Las posibilidades que en este campo pueden aportar las unidades de Policía Militar son singulares no sólo por su cometido fundamental de elemento de seguridad interna, sino también por su aptitud para actuar, en estas circunstancias, como elemento policial dentro del despliegue de la fuerza.

La actuación de estas unidades de Policía Militar podrá tener carácter ejecutivo o no, pero lo que indudablemente proporcionarán al comandante militar es un elemento especializado con el que poder desarrollar una acción coordinada en toda su zona de operaciones, a la vez que le servirá de nexo de unión con los organismos civiles correspondientes en caso de que existan.

Los movimientos masivos de refugiados e inmigrantes

Tanto el cruce voluntario de fronteras como el involuntario pueden constituir por sí mismos elementos fundamentales en la toma de decisiones dentro de una operación militar. En el primero de ellos, los inmigrantes llegados masivamente como consecuencia de una catástrofe humanitaria o simplemente en busca de unas mejores condiciones de vida pueden colapsar la infraestructura de la nación que los acoge y, por extensión,

dificultar o limitar el despliegue de fuerzas militares y su posterior empleo en las operaciones.

En el caso de refugiados o incluso de desplazados dentro de su mismo país, en busca de mejores condiciones de seguridad fuera del área de conflicto, las posibilidades de que sus movimientos masivos incidan sobre las operaciones militares son mucho mayores y se han visto corroboradas por la realidad de los últimos conflictos.

La dificultad para realizar movimientos de unidades militares, para la utilización de la escasa infraestructura existente y la carga logística que supondrá, aún en el caso más restrictivo, el apoyo selectivo a Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y demás organizaciones implicadas en su atención, supondrán una importante limitación a las operaciones militares cuando no su razón de ser durante una fase de las mismas.

No se trata de que la fuerza militar asuma el control de estos movimientos masivos, sino de ser consecuentes con una realidad que indudablemente se presentará en muchas de las situaciones futuras en las que serán empleadas fuerzas militares. Si inicialmente el papel principal respecto al control de los movimientos de refugiados y desplazados será desempeñado por las unidades militares, éstas pasarán a apoyar a las ONG establecidas sobre el terreno en cuanto se encuentren dentro de un ambiente seguro.

Es aquí donde volvemos a encontrar a las unidades de Policía Militar como elemento clave para llevar a cabo esa unión entre la seguridad exterior proporcionada por las unidades de combate y la seguridad interior que precisan estas Organizaciones para el desarrollo de su labor.

Un modelo español de Policía Militar

Los profundos cambios experimentados en el escenario estratégico actual han llevado de la mano una clara difusión de los conceptos tradicionales sobre los que las Fuerzas Armadas acostumbraban a desarrollar su función. Conceptos como campo de batalla o zona de retaguardia han dado paso a otros más ambiguos como teatro de operaciones o zona retrasada.

Esta ambigüedad o difusión de los límites establecidos entre zonas o áreas en las que las características de las operaciones militares adquirían

connotaciones específicas se ha visto favorecida no sólo por la aparición de sistemas de armas que globalizan la aplicación del poder militar en el nivel operacional (misiles de largo alcance, armas *stand-off*, etc.), sino también por otra característica relevante de las operaciones militares actuales: su ejecución dentro de un contexto social donde la población es sujeto, activo o pasivo, de las mismas.

En este contexto, la creciente implicación de las Fuerzas Armadas españolas en acciones exteriores ha supuesto un auténtico revulsivo para la renovación de estructuras de mando y logísticas, a la vez que ha resaltado las necesidades y carencias de nuestra fuerza. Una de estas últimas es la constitución de una verdadera Policía Militar sobre cuyo modelo profundizaremos a lo largo de este apartado, teniendo en cuenta que la situación actual de estas unidades se ha ido consolidando a partir de determinadas soluciones específicas y muy circunscritas a su labor de apoyo a la Institución Militar, fundamentalmente en el campo de la jurisdicción militar y el mantenimiento del orden y la disciplina.

El aspecto legal

La legislación que desarrolla y establece los estatutos referentes a la Policía Militar, tiene su punto de partida en la Orden de Presidencia de Gobierno de 14 de septiembre del año 1960 por la que se constituye, en el entonces Alto Estado Mayor, una Comisión Interministerial para Estudiar la Creación del Servicio de Policía Militar de las Fuerzas Armadas.

Desde entonces se ha venido desarrollando todo un entramado legislativo que, sin embargo, sólo se ha podido concretar en una regulación legal dispersa y poco definida en lo que respecta a sus funciones y cometidos, que se ciñen de manera casi exclusiva al apoyo a la Institución Militar. Asimismo, dicha regulación no contempla la actuación de la Policía Militar en el exterior (integrada o no en organizaciones multinacionales).

De entre las normas que contienen disposiciones específicas relativas a la Policía Militar, o que pueden ser aplicables a ella durante su actuación en apoyo de las operaciones militares, podemos destacar las siguientes:

- Tratados internacionales, como el SOFA (*Status of Force Agreement*), que debidamente ratificados por España amparan cualquier actuación de fuerzas militares que se encuentre contemplada en los mismos.
- Ley Orgánica 13/85, del Código Penal Militar, que en su artículo 86 regula el delito contra la Policía Militar, en su función de agentes de la autoridad.

- Ley Orgánica 4/1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, que en su artículo 85 señala que la Policía Militar actuará en auxilio de los Órganos y Fiscales de la Jurisdicción Militar cuando sea requerida para ello.
- Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que en el artículo 7.13 sanciona como falta leve la irrespetuosidad o la leve desobediencia a órdenes de la Policía Militar en su función de agentes de la autoridad, y en el artículo 8.21 sanciona como falta grave los actos con tendencia a ofender de obra a la Policía Militar en su función de agentes de la autoridad.
- Real Decreto 2.945/1983, Reales Ordenanzas para el Ejército de Tierra, que en los artículos 404 a 414 contiene una regulación extensa sobre la Policía Militar, haciendo referencia a sus unidades, personal, carácter y funciones que pueden desempeñar.
- Real Decreto 1.396/1992, aprueba el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios Militares, que en su artículo 26 señala que la vigilancia y seguridad exterior de los establecimientos penitenciarios militares corresponderá a la Policía Militar y a las FCSE.
- Orden Ministerial número 54/86, que regula el servicio de escolta a realizar por la Policía Militar.
- Acuerdos de estandarización de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)/Acuerdos de Normalización (*Stanag*), como el *Stanag* 2.085 que regula el establecimiento y las funciones de la Policía Militar Combinada de la OTAN, que con arreglo a lo dispuesto en la Orden Ministerial número 54/1988, de 13 de julio, tienen el rango de Orden Ministerial delegada (artículo 4.2) y sus disposiciones también amparan las actuaciones que se realizan.

No se recogen en esta relación ninguna de las Leyes Orgánicas que regulan tanto los criterios básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar, como los estados de alarma, excepción y sitio, en las que se establecen las condiciones para la dependencia de la autoridad militar de las FCSE, las Policías de las comunidades autónomas y cualesquiera otra de ámbito local, por estar centrado el trabajo en la actuación de las unidades de Policía Militar en situaciones de normalidad.

En el ámbito internacional, el marco jurídico en el que tienen que operar las unidades de Policía Militar, con independencia de su sujeción al derecho de la guerra y al derecho humanitario, viene delimitado fundamentalmente por los acuerdos que sustentan y regulan la intervención de las

fuerzas militares en cada caso y la legislación del país receptor aunque, en la práctica, toda esta normativa revierte sobre cada una de las legislaciones nacionales de los componentes de la fuerza.

Aparte de la clara dispersión legislativa que refleja la anterior relación, el principal problema jurídico al que se enfrenta la Policía Militar es que no cuenta con una norma con rango de Ley Orgánica que legitime sus actuaciones como agentes de la autoridad frente a determinadas conductas delictivas, sobre todo aquéllas que han de ser enjuiciadas por órganos jurisdiccionales civiles. Esta limitación motiva que para determinadas actuaciones la Policía Militar tenga que requerir el auxilio y colaboración de otros cuerpos como la Guardia Civil, cuyos miembros si tienen reconocida a todos los efectos su condición de agentes de la autoridad por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Asimismo, la situación contraria tampoco está libre de polémica, pues no existe unanimidad sobre la interpretación de los términos jurídicos que otorgan a los miembros de la Guardia Civil la consideración de agentes de la autoridad, existiendo informes jurídicos en los que se plantea que tal condición se les asigna exclusivamente en su consideración de Cuerpo de Seguridad y en el desarrollo de las funciones que como tal Cuerpo se les asigna en la Ley Orgánica 2/1986, no siendo trasladable el citado estatuto a las misiones de carácter militar que puedan encomendárseles.

En este mismo sentido, tampoco está desarrollada la normativa que debería regular la participación de la Guardia Civil en misiones de carácter militar, y aunque existe un borrador de proyecto de Real Decreto que se encuentra en trámite de aprobación, las numerosas interrupciones que ha sufrido sólo añaden urgencia a la necesidad de su aprobación como paso inicial para desarrollar los requisitos y condiciones de dicha colaboración. Otro factor distorsionador es la disparidad del ámbito disciplinario, ya que la Guardia Civil se rige por su propia Ley Disciplinaria, contenida en la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, mientras que las Fuerzas Armadas se rigen por la Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, la ausencia de una normativa que defina y regule las misiones y cometidos de las unidades nacionales de Policía Militar, así como su propia estructura y organización, está condicionando la participación de esta unidades en el esfuerzo multinacional para hacer frente a las actuales situaciones de crisis. Las soluciones adoptadas para la organi-

zación de elementos de Policía Militar no afrontan los problemas pendientes y únicamente están basadas en la profesionalidad y el sentido de la responsabilidad del personal que temporalmente los constituye.

Por todo ello se considera que es imperativo acometer el problema con una cierta profundidad y que cualquier modificación legislativa que se vaya a emprender debe abordar la actuación de la Policía Militar de forma global, tanto en territorio nacional como en el exterior, porque normalmente en el exterior se autorizará que la Policía Militar realice aquellos cometidos que pueda ejercitar con arreglo a la legislación española y que no los impida la legislación del Estado receptor o el correspondiente convenio o tratado bajo el que actúen.

Misiones y cometidos

Las misiones que las unidades de Policía Militar deben ser capaces de llevar a cabo se extienden a un amplio espectro de situaciones, dependiendo fundamentalmente del carácter de su actuación (ayuda humanitaria, crisis o conflicto), del tipo de operación en la que participan, de la estructura orgánica establecida y del ámbito geográfico de actuación. Con carácter genérico dichas misiones las podemos agrupar bajo los siguientes conceptos:

- Seguridad.
- Mantenimiento del orden y la disciplina.
- Apoyo a los movimientos.
- Apoyo a las operaciones.

Además, en el ámbito estrictamente nacional se pueden añadir las siguientes misiones:

- Apoyo a la Institución Militar.
- Auxilio y colaboración con autoridades civiles.
- Apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

De cada una de estas misiones se derivan una serie de cometidos que se considera necesario acometer para poder cumplimentar dichas misiones en cualquiera de las situaciones en las que se puedan ver envueltas las unidades de Policía Militar. Con ello no se trata de atribuir dichos cometidos a la Policía Militar, y mucho menos a su actual estructura, sino de definir a que aspectos debería ser capaz de hacer frente en las operaciones futuras y, por lo tanto, cuales son los requisitos a los que debería dar respuesta una nueva organización de las unidades de Policía Militar.

Alguno de dichos cometidos está atribuido actualmente, por ley, a las FCSE, por lo que antes de pensar en proponer una modificación de dichas Leyes sería más realista establecer algún mecanismo para facilitar la contribución de personal especialista de dichas fuerzas y cuerpos a la nueva organización de las unidades de Policía Militar.

SEGURIDAD

Constituye la misión más importante y frecuente que puede realizar este tipo de unidades y está encaminada a proporcionar seguridad a determinadas instalaciones militares y puntos específicos o sensibles del despliegue de una fuerza, así como la escolta y protección de autoridades. Entre los cometidos que se derivan de esa misión se pueden destacar los siguientes:

- Seguridad de puestos de mando y puntos sensibles.
- Seguridad a lugares de negociación.
- Escolta y guía de personas o unidades.
- Seguridad de transportes especiales.
- Patrullas y vigilancia dentro de la zona retrasada del despliegue.
- Reacción en caso de amenaza o ataque.

MANTENIMIENTO DEL ORDEN Y LA DISCIPLINA

Dirigida principalmente al control de los componentes de la fuerza y a velar por el cumplimiento de las normas de comportamiento y el gobierno de las tropas dentro de instalaciones militares y allí donde se encuentran desplegadas fuerzas militares. Entre los cometidos que se derivan de esa misión se pueden desatacar los siguientes:

- Patrullas y vigilancias para controlar el cumplimiento de las órdenes cursadas (consignas de seguridad, controles de salida y entrada, prohibiciones, etc.).
- Controles de identidad y acceso.
- Control de vehículos (medidas de seguridad y prevención de accidentes).
- Investigaciones e informes.

APOYO A LOS MOVIMIENTOS

Misión que debe desarrollarse en cooperación con otros cuerpos policiales que, dentro del territorio nacional o en un teatro de operaciones, tengan las competencias en esta materia, si bien las unidades de Policía Militar deben ser capaces, por sí mismas, de realizar el control, acompa-

ñamiento, escolta y protección de los convoyes militares, así como el reconocimiento de itinerarios y la adopción de las primeras medidas en caso de accidente en el que se vean envueltos vehículos militares.

La amplitud de los cometidos que pueden derivarse de esta misión estará supeditada a las competencias que legalmente puedan ser asumidas por este tipo de unidades, bien sea por estar legalmente atribuidas a otro organismo o porque así lo hayan especificado los acuerdos que regulen la intervención de la fuerza militar. Se pueden destacar los siguientes cometidos:

- Reconocimiento y marcado de itinerarios.
- Jalonamiento y guía en itinerarios.
- Regulación y control de la circulación militar, especialmente en puntos e itinerarios críticos para el despliegue.
- Control de movimientos.
- Acompañamiento de convoyes especiales.
- Primeras medidas en caso de accidente.
- Redacción de informes de accidente.

APOYO A LAS OPERACIONES

Desarrollada en beneficio de las operaciones militares en su conjunto, tiene como principal aspecto garantizar la seguridad interior de la zona retrasada del despliegue de una fuerza militar y puede abarcar tanto misiones de apoyo al combate como de combate con la finalidad de asegurar la libertad de acción del comandante de la operación en su zona retrasada. Serán cometidos derivados de esta misión:

- Reconocimiento e información sobre toda la zona retrasada.
- Reacción frente a una agresión o incursión exterior.
- Enlace entre las bases y centros incluidos en la zona retrasada.
- Contribución al control de daños de una zona.
- Apoyo a las Actividades de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC).
- Apoyo y control de las medidas de evacuación de personal civil.
- Custodia de campos de desplazados y refugiados.
- Custodia y conducción de prisioneros de guerra.

APOYO A LA INSTITUCIÓN MILITAR

Derivada de las normas e instrucciones militares para apoyo a la jurisdicción militar, se concreta en los cometidos de auxilio a los jueces y tribunales militares, así como la vigilancia y custodia de militares presos, arrestados y detenidos.

AUXILIO Y COLABORACIÓN CON AUTORIDADES CIVILES

Misión realizada a requerimiento de las mismas y normalmente para complementar los planes civiles de emergencia.

APOYO A LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

Desarrollada durante la realización de sus servicios o a requerimiento de las FCSE, pudiendo llegar, en ausencia de las mismas y ante flagrantes delitos, a la intervención directa, recabando tan pronto como les sea posible la presencia de aquellas y dando cuenta de su actuación a sus superiores.

Términos de referencia del modelo

Definido el marco legislativo vigente y las misiones que deben ser capaces de realizar las unidades de Policía Militar, antes de pasar a proponer un modelo de estructura y organización es conveniente introducir los términos de referencia que deberán enmarcar las posibles alternativas o soluciones, con la finalidad de no desviarse del objetivo del presente trabajo. En este sentido, el modelo español de Policía Militar que se pretende definir debe responder a los siguientes términos de referencia:

- Debe evitar una abierta modificación de la actual legislación que alargue innecesariamente el proceso de implantación del modelo de Policía Militar, siendo preferible complementar dicha legislación con las disposiciones que sean precisas para determinar claramente los puntos oscuros o lagunas legislativas actuales.
- Debe mantener el actual escenario de personal, por no considerarse realista una modificación significativa, al alza, de las actuales cifras de personal asignadas tanto a las Fuerzas Armadas como a las FCSE. Por el contrario, su modificación a la baja supondría una revisión del modelo por poder comprometer su viabilidad.
- El Cuerpo de la Guardia Civil, por su organización, mando, fuero, disciplina y formación militares, aún desarrollando primordialmente funciones de policía y seguridad para las que está preparado, es idóneo para llevar a cabo determinadas misiones de carácter militar, entre las que desataca la de Policía Militar. Para ello es urgente que se complete el marco legal existente con la definición de las misiones de carácter militar que se pueden asignar a la Guardia Civil.
- El potencial humano existente debe aprovecharse al máximo, teniendo en cuenta su aptitud y especialización, pero sin consagrar dentro del modelo miembros de primera y de segunda categoría. En

un plazo corto, el actual proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas puede conducir, razonablemente, a la constitución de un capital humano perfectamente preparado, mientras que sería poco eficiente desaprovechar la clara especialización que poseen algunos miembros de la Guardia Civil.

- No se debe descartar la existencia de unidades especializadas que temporalmente puedan adquirir la condición de unidad de Policía Militar para la participación en una determinada operación militar.
- El modelo de Policía Militar debe permitir que dichas unidades puedan hacer frente a los nuevos riesgos emergentes.

Un modelo de Policía Militar

De acuerdo con los términos de referencia anteriores, el modelo de Policía Militar que se propone intenta conjugar capacidades con posibilidades, huyendo de soluciones académicas que sean difíciles de poner en práctica, por ser poco realistas.

Los nuevos compromisos asumidos por España dentro del nuevo escenario mundial han acelerado el proceso de cambios internos que están realizando las Fuerzas Armadas y tanto las unidades como los cuarteles generales están acostumbrados a los procesos de generación de fuerzas para dar respuesta a los requisitos de una operación o ejercicio. Conceptos como multinacionalidad, agrupamiento táctico, fuerza conjunta, CJTF (*Combined Joint Task Force*), etc., son familiares por estar muy presentes en el desarrollo de las actividades de adiestramiento y operativas que realizan nuestra Fuerzas Armadas.

En este sentido no se considera realista pretender tener completamente activada una estructura de unidades de Policía Militar para poder hacer frente a todo el espectro de misiones que anteriormente hemos relacionado. Al contrario, si se ve factible tener constituida permanentemente una estructura básica, que contemple órganos de dirección o coordinación, y preparado el mecanismo de generación de fuerzas que permita dar respuesta, en los plazos de tiempo necesarios, a los requisitos operativos que surjan.

No estamos indicando en este punto que se oficialice un mecanismo de «improvisación» para salir del paso de los compromisos que se contraigan lo más dignamente posible, sino que se actúe con respecto a la constitución de unidades de Policía Militar tal y como se actuaría si se tratara de una fuerza conjunta o incluso una fuerza multinacional o combinada.

Para ello, como primera medida se considera necesario que se establezcan al más alto nivel los cauces necesarios para ganar eficacia en este proceso. La inclusión de cuadros de mando de la Guardia Civil dentro del Estado Mayor Conjunto y de aquellos mandos y cuarteles generales operativos que se designen, garantizaría en gran medida esa eficacia.

No se trataría de establecer una serie de oficiales de enlace sino de integrar a dichos cuadros de mando dentro de la propia estructura, para trabajar desde dentro de la misma en beneficio de las operaciones. Sería un contrasentido que dentro de poco tiempo las Fuerzas Armadas españolas estuvieran más acostumbradas a operar con personal multinacional que con el nacional.

Respecto a la necesidad de unidades de Policía Militar habría que diferenciar aquellas cuya actividad tenga carácter territorial, de aquellas con vocación operativa y cuya misión vendrá delimitada por la de la gran unidad a la que apoye. En este sentido se considera que las primeras estarán compuestas básicamente por personal de las Fuerzas Armadas y que su número será el mínimo compatible con las misiones que se les asigne, fundamentalmente de seguridad y de apoyo a la Institución Militar.

Sobre las unidades operativas de Policía Militar este modelo prevé que tengan un núcleo básico constituido por personal de las Fuerzas Armadas y dedicado fundamentalmente a cometidos de seguridad y mantenimiento del orden y la disciplina, así como para el apoyo a las operaciones. Para la realización de ejercicios y operaciones estas unidades completarán sus plantillas con personal especializado de la Guardia Civil.

La necesidad de que las unidades de la Guardia Civil sigan desempeñando, en territorio nacional, sus funciones policiales, fiscales y de Policía Administrativa hará difícil compaginar dichos compromisos con la participación en operaciones de gestión de crisis en el exterior y con el adiestramiento en el resto de sus cometidos como Policía Militar. Para superar estos condicionantes y mantener la eficacia requerida se debe contar con una serie de unidades de la Guardia Civil que, bajo el concepto de «asignación» o el de «atribución», tengan prevista y organizada su contribución a la constitución de unidades de Policía Militar para estas misiones.

Esta contribución se concretaría mediante la inclusión de equipos de especialistas en áreas determinadas como investigación, atestados o protección ecológica y también mediante la organización de unidades especiales de intervención que proporcionen al mando de la operación la capacidad de hacer frente tanto a situaciones que afecten al orden público como a acciones especiales antiterroristas.

Es indudable que existirán zonas grises, como la regulación y control de la circulación militar, donde la disyuntiva estará entre la utilización de las unidades especializadas de la Guardia Civil, siempre escasas y condicionadas por su compromiso permanente con el mantenimiento de la seguridad pública, y la especialización de elementos militares en esas funciones. En cualquier caso no habría que confundir la respuesta a estas disyuntivas con el apoyo puntual del Cuerpo de la Guardia Civil a una necesidad determinada que pueda exceder la capacidad de las Fuerzas Armadas.

Por ello parece aconsejable que en estas funciones, utilizando terminología operativa militar, el apoyo directo a las unidades sea realizado por unas unidades de Policía Militar cuyo componente básico sea militar, mientras que el apoyo general sea realizado por unidades con un componente mayor o total de elementos de la Guardia Civil.

Por último hay que constatar que los problemas que en alguna ocasión se han podido presentar por cuestiones relativas a la cadena de mando o al régimen disciplinario, motivados fundamentalmente por la dualidad de leyes disciplinarias por la que se rigen los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, no deberían ser resueltos de manera diferente a como están siendo abordados dentro del contexto multinacional en el que cada vez nos encontramos más presentes. Una adecuada representatividad en la cadena de mando, el uso prudente de la figura del segundo jefe o *deputy* y el respeto a las diferencias en cuanto a estatutos permitirán que estas cuestiones no interfieran en el desarrollo de la misión.

En concreto el modelo que se propone abarca los siguientes extremos:

- Una adecuada participación de cuadros de mando de la Guardia Civil en los Estados Mayores operativos que se designen, para garantizar su integración en el proceso de planeamiento desde su inicio.
- Una mínima entidad de Policía Militar que, desarrollando cometidos de seguridad y apoyo a la Institución Militar, satisfaga las necesidades de una estructura territorial integrada de las Fuerzas Armadas. Podrá tener adscrito personal especialista de la Guardia Civil.

- Una estructura operativa de unidades de Policía Militar que presten su apoyo a las grandes unidades de manera global y basada en tres tipos de unidades:
 - Unidades de Policía Militar en apoyo directo: formadas básicamente por personal de las Fuerzas Armadas y con capacidad para desarrollar todos los cometidos que se asigne hasta el nivel brigada. Tendrán prevista la incorporación de equipos de especialidades de la Guardia Civil en caso de que se les encomiende cometidos de entidad superior.
 - Unidades de Policía Militar en apoyo general: formadas por un núcleo permanentemente de personal militar capaz de desarrollar los cometidos básicos de seguridad, mantenimiento del orden y la disciplina, así como el de apoyo a las operaciones militares. Tendrán asignadas determinadas unidades de la Guardia Civil para desarrollar el resto de los cometidos.
 - Unidades Especiales de Intervención de Policía Militar: formadas por personal de la Guardia Civil, que serán activadas para la realización de una determinada operación de gestión de crisis fuera del territorio nacional. Fundamentalmente realizarán cometidos especiales relativos al mantenimiento del orden público y acciones anti-terroristas.
- La asignación de personal o unidades de la Guardia Civil a una determinada unidad de Policía Militar solo será efectiva a la activación de un determinado plan de contingencia u operativo, así como para los ejercicios correspondientes que se determinen.
- Para facilitar la integración del personal o las unidades de la Guardia Civil en las correspondientes unidades de Policía Militar es necesario que ambos provengan de unidades «predeterminadas» de la Guardia Civil que, mediante el adiestramiento conjunto y la realización de operaciones reales, posean la suficiente cualificación inicial en este tipo de misiones que permita acortar los plazos de integración durante el proceso de generación de fuerzas.

La formación del personal

Un factor determinante en la credibilidad y viabilidad del modelo de Policía Militar que se propone es el de la formación de su personal como elemento clave para garantizar la cohesión y operatividad de las unidades que lo compongan. Aunque el punto de partida es poco homogéneo, el objetivo no parece difícil de alcanzar puesto que, jugando con las

palabras, no se trata de «militarizar» la policía (Guardia Civil), ni de hacer policías a los militares (Fuerzas Armadas), sino más bien de especializar a estos últimos y de adiestrar en determinadas misiones militares a aquéllos.

En las Fuerzas Armadas la situación de partida contempla tanto cuadros de mando y tropa con una aceptable especialización, adquirida básicamente por la permanencia en destinos ligados a la función de Policía Militar, como personal recientemente incorporado y con una insuficiente preparación específica. En términos generales no existe una especialidad que abarque dichas funciones, ni tampoco un reconocimiento oficial de la especialización adquirida, aunque puede existir cierta homologación civil gracias a la asistencia a determinados cursos.

Respecto a los cuadros de mando no parece difícil que su formación pudiera mejorarse incluyendo determinados cursos de especialización impartidos por la Guardia Civil y de esta forma no sólo conseguir la requerida homogeneidad, sino también un mayor grado de homologación civil. La tropa profesional de la que están nutridas estas unidades de manera dispar, pero que ineludiblemente será el componente básico de la futura Policía Militar, presenta la particularidad de su alta motivación, por lo que su formación especializada puede ser tan elevada como se considere.

Tras el proceso de selección inicial y su posterior formación básica como combatiente durante un periodo no superior a dos meses, el soldado profesional deberá adquirir una formación específica como Policía Militar en un centro de enseñanza especializado. Las ventajas de realizar esta formación específica dentro del entorno de la Guardia Civil y bajo su dirección no sólo serían de índole profesional sino que también podrían facilitar la posterior homologación civil de la cualificación adquirida, aspecto este esencial para el futuro profesional de una tropa que tiene limitada en gran medida su continuidad dentro de las Fuerzas Armadas.

Los inconvenientes que pudiera ocasionar sobre la estructura de enseñanza de la Guardia Civil el asumir la responsabilidad de formar al personal de estas unidades sería minimizado por la poca entidad del personal implicado (dilatando en el tiempo el impulso inicial para homogeneizar todo el personal actualmente en plantilla) y por la clara delimitación de los objetivos a alcanzar. Como dijimos anteriormente, no se trata de formar «Guardias Civiles Auxiliares» sino de adiestrar a un personal de tropa profesional en los cometidos policiales que deberá realizar la Policía Militar.

Por su parte, la designación de una serie de unidades de la Guardia Civil como «predeterminadas» para que le sean asignados cometidos de Policía Militar facilitará en gran medida el adiestramiento de su personal en dichos cometidos, algo que básicamente se adquirirá mediante la participación activa en ejercicios y operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior.

Conclusiones

Dentro del nuevo escenario de riesgos emergentes nuestras Fuerzas Armadas serán desplegadas para hacer frente a objetivos imprecisos, donde será prioritario garantizar tanto la seguridad exterior del territorio en el que fueron desplegadas, como establecer y mantener un entorno de seguridad interior que facilite el retorno a las condiciones deseadas.

Las unidades de Policía Militar unen a su condición de fuerza militar las características de elemento policial, lo que las hace idóneas como elemento específico para proporcionar a las grandes unidades el necesario nivel de seguridad interior que permita el desarrollo de todas las acciones que se llevan a cabo en apoyo de las operaciones en vanguardia.

La necesidad de un nuevo modelo de Policía Militar profesional es una realidad que viene impulsada por la cada vez mayor implicación de nuestras Fuerzas Armadas en acciones exteriores dentro de un entorno multinacional, lo que ha obligado a adoptar soluciones provisionales para adaptar nuestras unidades de Policía Militar a las exigencias de la misión.

El modelo que se propone está basado en un equilibrio entre capacidades y posibilidades, es riguroso con la legislación existente y permite acometer los nuevos retos a los que previsiblemente deberán hacer frente nuestras Fuerzas Armadas. Las acciones básicas a las que habrá que dar respuesta para su implantación se resumen en los siguientes puntos:

- Actualización y clarificación del marco jurídico y reglamentario aplicables a la Policía Militar en su conjunto y, en particular, a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil que realicen dicha función.
- Formación específica en cometidos de Policía Militar de los miembros de las Fuerzas Armadas que desarrollen dichos cometidos y adiestramiento del personal de la Guardia Civil en la función de Policía Militar.
- Inclusión de cuadros de mando de la Guardia Civil en los Estados Mayores operativos que se designen, para garantizar su integración en el proceso de planeamiento desde su inicio.

- Establecimiento de una mínima entidad de Policía Militar en apoyo de una estructura territorial integrada de las Fuerzas Armadas.
- Establecimiento de una estructura operativa de unidades de Policía Militar que presten su apoyo a las grandes unidades de manera global y basada en tres tipos de unidades:
 - Unidades de Policía Militar en apoyo directo: formadas básicamente por personal de las Fuerzas Armadas.
 - Unidades de Policía Militar en apoyo general: formadas por un núcleo permanentemente de personal militar y determinadas unidades de la Guardia Civil asignadas para desarrollar cometidos específicos.
 - Unidades Especiales de Intervención de Policía Militar: formadas por personal de la Guardia Civil, para la realización de cometidos especiales fuera del territorio nacional.
- Establecimiento de una serie de unidades de la Guardia Civil como «predeterminadas» para realizar funciones de Policía Militar.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Por IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ

La principal conclusión que podemos extraer de los diferentes trabajos que comprenden esta *Monografía* es la necesidad de superar definitivamente la distinción clásica entre la seguridad exterior y la seguridad interior, una separación que aparece cada vez más difuminada y carente de sentido. Esta difuminación está motivada por la creciente convergencia que se está produciendo entre los riesgos interiores y los riesgos exteriores. Como se ha reiterado en varias ocasiones a lo largo de estas páginas, el terrorismo, el narcotráfico o el crimen organizado, aspectos que tradicionalmente se combatían en el campo de la seguridad interior, tienen hoy una dimensión internacional determinante.

Esta convergencia de riesgos ha provocado a su vez una creciente interacción entre lo militar y lo policial. Así, en las misiones de paz, las Fuerzas Armadas deben hacer frente a problemas de orden público, seguridad ciudadana, protección de refugiados, ayuda humanitaria, procesos electorales, supervisión de derechos humanos, reconstrucción de infraestructuras, entre otras muchas tareas. La experiencia demuestra que los ejércitos deben utilizar más recursos y medios en estas tareas de naturaleza civil que en las propias misiones estrictamente militares.

Pero las misiones civiles de los ejércitos no tienen sólo lugar en el marco de las operaciones de paz. Las Fuerzas Armadas se ven arrastradas progresivamente a involucrarse también en territorio nacional en la vigilancia de fronteras, en la contención de la inmigración irregular, en operaciones

contra el narcotráfico o en tareas de protección civil, como pone de manifiesto el recientemente publicado *Libro Blanco de la Defensa 2000*.

Junto a esta «civilización» de las Fuerzas Armadas nos encontramos con una creciente proyección exterior de las fuerzas policiales. Así, en Bosnia-Herzegovina son más de 2.000 los policías que realizan funciones de observación y monitorización policial bajo mandato de Naciones Unidas. En Kosovo ese contingente policial alcanza los 3.000 efectivos que en este caso tienen, además, un carácter ejecutivo y potestad, por tanto, para usar un poder coercitivo. En nuestro país, sólo la Guardia Civil mantiene un despliegue exterior en estos momentos que ronda los 500 efectivos.

La diferencia entre operaciones militares y operaciones policiales tienden así a diluirse, de forma que ambas esferas se superponen en una sola acción. Esta superposición es especialmente visible en las operaciones de paz, pero se produce también en el abordaje de un navío que transporta un cargamento de drogas en aguas internacionales o en la labor de vigilancia de una frontera, donde los elementos militares y policiales se superponen y entremezclan en muchas ocasiones.

La convergencia de la seguridad exterior y la seguridad interior plantea múltiples interrogantes en el campo político, social y jurídico. Las Fuerzas Armadas han estado encargadas históricamente de hacer frente a las amenazas externas, teniendo vetada en buena medida su participación en la seguridad interior. Por su parte, la policía ha estado a cargo de la seguridad interior sin verse involucrada en ningún caso en operaciones exteriores. Hoy todo esto está cambiando. Las Fuerzas Armadas realizan una colaboración cada vez más intensa para hacer frente a los nuevos riesgos emergentes de naturaleza no militar y las fuerzas policiales tienen cada vez una mayor proyección exterior en operaciones de paz.

El problema de fondo de todo este proceso de cambio es la falta de adecuación de los instrumentos tradicionales de los que disponen los Estados, ejércitos y cuerpos policiales, para hacer frente a los nuevos riesgos y a las nuevas misiones. Así, los ejércitos tienen crecientes dificultades para hacer frente a las tareas no estrictamente militares en las que se ven involucrados en el desarrollo de una misión de paz. Por su parte, los cuerpos de policía carecen en muchos casos de las capacidades y el adiestramiento para proyectar y sostener una fuerza significativa sobre un territorio lejano, con infraestructuras muy deterioradas y un clima de conflictividad entre comunidades enfrentadas.

Pero estos mismos cuerpos policiales tienen también crecientes dificultades en su propio país para hacer frente a los flujos de inmigrantes irregulares que pretenden penetrar en su territorio, para aprehender el gran caudal de droga que llega a nuestros países y para luchar contra los fenómenos de corrupción y delincuencia organizada que acompañan a todo este tipo de tráficos ilícitos.

La doctrina clásica que diferenciaba entre Defensa Militar y Defensa Civil pierde en este contexto buena parte de su vigencia. Muchas de las amenazas actuales son de naturaleza compleja e incluyen aspectos tanto militares como civiles. La proliferación de armas de destrucción masiva, por ejemplo, ha sido considerada tradicionalmente un riesgo militar. El terrorismo ha sido por el contrario un problema más interior y policial. Sin embargo, hoy la probabilidad de un ataque con este tipo de armas está más en la acción de grupos terroristas internacionales que en la agresión de otro Estado. Es sólo un ejemplo de cómo ambas esferas se superponen.

Necesitamos, por tanto, reformular el concepto de Defensa Nacional hacia una perspectiva más global y sobre todo más integrada. Un concepto en el que lo determinante sea hacer frente de forma eficaz a las amenazas reales, al margen de cual sea su naturaleza específica. Pero dar respuesta a las amenazas emergentes exigirá a su vez una mayor integración y una mayor coordinación de todos los instrumentos del Estado. En este sentido, es urgente desarrollar un nuevo marco de colaboración entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad para poder dar una respuesta común a las nuevas amenazas.

En este nuevo concepto de Defensa Nacional es donde un Cuerpo de Seguridad como la Guardia Civil, de naturaleza militar pero con una función esencialmente policial, puede resultar particularmente adecuado y útil. La Guardia Civil ha demostrado reiteradamente su capacidad para proyectar fuerzas en el marco de operaciones de paz, tanto en misiones de naturaleza militar, como de naturaleza policial e incluso mixta. Pero, además, la Guardia Civil, por su dimensión, su despliegue, su versatilidad, su polivalencia y su especialización múltiple, está demostrando ser un instrumento esencial para hacer frente a los riesgos emergentes a los que se enfrenta la seguridad nacional. A esta adecuación no es ajena en absoluto esa doble capacidad para actuar tanto en el campo militar como en el civil o en el policial.

No obstante, el principal valor de este Cuerpo no son sus propias capacidades, sino su potencialidad como elemento de engarce entre la segu-

ridad interior y la seguridad exterior, su capacidad de interlocución entre todas las instituciones implicadas en este ámbito y su virtualidad como un instrumento privilegiado para potenciar la colaboración entre Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad. Es importante destacar, sin embargo, que esta colaboración debe ser bidireccional y que cada vez resultará más necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Civil para hacer frente a los riesgos emergentes a los que se enfrenta nuestro país en su conjunto. Sobre esta colaboración recíproca, en sus diversas facetas, es sobre la que han trabajado con intensidad y profundidad los miembros del grupo de trabajo que he tenido el honor de presidir. A continuación paso a destacar sus principales conclusiones.

Manuel Nieto Rodríguez, general de brigada de la Guardia Civil, desarrolla el primer trabajo bajo el título «El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes», llegando a la conclusión de que el «nuevo orden» mundial, tras el final del anterior orden bipolar, ha traído consigo un concepto y una percepción de la seguridad más multidimensional, global y dinámica.

Así, mientras en la guerra fría existía una nítida separación entre el concepto de seguridad externa, principalmente militar, y el de seguridad interna, esencialmente policial, estos límites se difuminan ante los nuevos planteamientos geoestratégicos.

Entre los principales factores de este cambio en el concepto de seguridad debemos destacar: la desaparición de la amenaza militar clásica, los cambios en la naturaleza de los conflictos, la globalización, la revolución tecnológica y la multiplicidad de los actores internacionales.

La interacción de todos estos factores ha localizado la seguridad hacia riesgos que si bien ya existían en la mayor parte de los casos en la época anterior, han adquirido en la actualidad unas nuevas dimensiones de peligrosidad, ubicuidad y globalidad que los hacen cada vez más peligrosos para nuestra seguridad.

Todo ello ha producido un proceso de convergencia entre la seguridad exterior (militar) y la seguridad interior (policial) que se fundamenta en una percepción común de los riesgos emergentes, como amenazas compartidas tanto para la seguridad interior como para la estabilidad internacional. Esta aproximación conceptual abre de esta forma sugerentes y novedosos campos de colaboración y cooperación entre los dos instrumentos coercitivos de todo Estado: las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad.

José Ignacio Laguna Aranda, general de brigada de la Guardia Civil, analiza en su trabajo «La participación de la Guardia Civil en la Defensa Nacional», las perspectivas de colaboración desde el punto de vista de un Cuerpo de Seguridad de naturaleza militar.

En sus conclusiones, señala que la Guardia Civil es por su naturaleza, características y organización la fuerza de seguridad ideal para apoyar a las Fuerzas Armadas en todas las tareas relacionadas con la Defensa Civil (circulación, policía judicial, relaciones con autoridades civiles, protección y escolta, entre otras muchas). Pero en su opinión, esta colaboración debe ser también recíproca, cuando sea precisa la colaboración de las Fuerzas Armadas para hacer frente a un riesgo o amenaza de importancia en nuestro territorio.

Por otro lado, las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil deberán ser conformes con las características y posibilidades del Cuerpo ya que, independientemente de éstas, el Cuerpo deberá seguir desarrollando sus funciones policiales, fiscales y de Policía Administrativa.

La modalidad de apoyo de la Guardia Civil a las Fuerzas Armadas puede ser doble. Por un lado, como misiones de apoyo en tanto que fuerza de seguridad del Estado o como misiones de carácter militar bajo la exclusiva dependencia exclusiva del Ministerio de Defensa e integrada en la cadena de mando de las Fuerzas Armadas.

En este sentido, es preciso abordar la elaboración de una normativa que determine la aportación de la Guardia Civil a la Defensa Militar, que debe definir las misiones de carácter militar a desempeñar por el Cuerpo, las condiciones en las que se deben llevar a cabo estas misiones, los mecanismos de coordinación con los Órganos de Defensa y el estatuto jurídico de las unidades implicadas.

No obstante, el general Laguna plantea también el dilema entre la aptitud de la Guardia Civil para desarrollar este tipo de misiones y la reducida disponibilidad de sus unidades, ocupadas en misiones de seguridad pública en el interior. Como respuesta a este dilema propone el aumento de plantillas y recursos como forma de compatibilizar con eficacia ambos tipos de misiones.

El coronel Honorio Iglesias Longo desarrolla una cuestión particularmente novedosa y compleja, como es «La colaboración de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior». Lo primero que este autor pone en evidencia es

la carencia de una doctrina respecto a estas posibles misiones en el interior de los ejércitos dado que hasta la fecha no es algo que se haya contemplado en nuestro país, salvo en los estados de sitio o de guerra.

Sin embargo, en el marco de la legislación vigente es posible desarrollar diversas misiones de apoyo técnico y logística de las Fuerzas Armadas a las Fuerzas de Seguridad. La experiencia de otros países muestra, además, un papel más operativo de sus ejércitos frente a sus conflictos internos, aunque este tipo de misiones está sometido siempre a estrictos límites y muchas restricciones.

En este sentido, el *Libro Blanco de la Defensa 2000*, aprobado recientemente por el Gobierno, abre la vía para que las Fuerzas Armadas puedan actuar en la lucha contra el terrorismo internacional, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada. Estas nuevas posibilidades, que exige la actual situación estratégica, necesitará ahora de un desarrollo que haga ágil y eficiente el apoyo de las Fuerzas Armadas.

En cuarto lugar, el coronel del Ejército del Aire, Diego Franco Couceiro, desarrolla la cuestión de «La coordinación Fuerzas Armadas-Fuerzas de Seguridad en la Protección Civil». Entre las conclusiones de este trabajo cabe señalar en primer lugar que la Protección Civil forma parte importante de la Defensa Civil, competencia que es asumida principalmente por el Ministerio del Interior como Administración Civil.

En segundo término, define la Protección Civil como un mecanismo de coordinación territorial de servicios públicos y, en su caso, privados, relacionados con la emergencia sobrevenida. La Protección Civil descansa, por tanto, en la existencia de planes de actuación preestablecidos para cada tipo de emergencia, más que sobre una estructura organizada y permanente dotada de medios propios.

Finalmente, el autor destaca el papel esencial que tanto las Fuerzas y Cuerpos Seguridad del Estado como las Fuerzas Armadas desarrollan en el campo de la Protección Civil, frente a una realidad normativa excesivamente compleja, la escasa capacidad previsora de algunas administraciones y las dificultades de coordinación que se producen entre otras instituciones. No obstante estas carencias, destaca también el impulso notable de esta cuestión en los últimos años, con la puesta en marcha de una serie de programas que mejoran de forma notable su funcionamiento, así como un conjunto de proyectos normativos que en el marco de los nuevos conceptos nacionales, europeos e internacionales que están sur-

giendo en esta materia, podrán constituir la base de un nuevo sistema de Protección Civil más completo y más eficaz.

El comandante de la Guardia Civil, Francisco Díaz Alcantud, desarrolla por su parte la cuestión de «La cooperación Fuerzas Armadas-Guardia Civil en misiones internacionales». Para este autor, pese a la existencia de un marco normativo adecuado, es de destacar que la colaboración entre ambas Instituciones en las operaciones de paz ha sido altamente positiva y satisfactoria, viniendo a reforzar y abrir nuevos campos de actuación a una cooperación histórica entre ambas partes.

Entre las conclusiones de este trabajo destaca en primer lugar que los cuerpos policiales de naturaleza militar, como la Guardia Civil, presentan una gran «versatilidad» debido tanto a su carácter policial como a su estructura militar, lo que les permite estar presentes en las dos esferas principales de toda operación de paz, la militar y la policial. En este sentido, estos Cuerpos pueden servir de nexo de unión entre ambas esferas y asegurar así la necesaria coordinación y enlace entre ambas.

Este tipo de Cuerpos constituyen además en una fuerza intermedia o tercera fuerza que les convierte en unidades especialmente aptas para cubrir el vacío entre la actuación de las Fuerzas Militares y el Componente Policial (CIVPOL) en una operación de paz. Estos Cuerpos pueden asegurar además el proceso de transferencia de responsabilidades en el control de la seguridad pública, desde las fuerzas militares al componente policial de una misión de paz.

No obstante, para que esta cooperación pueda dar mayores frutos, en el futuro sería necesario impulsar el marco legal específico que desarrolle las misiones de carácter militar previstas por la legislación para la Guardia Civil, el desarrollo de un futuro modelo de Policía Militar en las Fuerzas Armadas, delimitando el papel que la Guardia Civil debe desempeñar en ese modelo, y fomentar la cooperación institucional entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil sobre todo en la presencia exterior, involucrando en niveles de decisión y planeamiento a oficiales de la Guardia Civil.

Por último, el teniente coronel de Infantería, Francisco Javier Abajo Merino, desarrolla un estudio sobre «Un modelo español de Policía Militar». Para este autor, dentro del nuevo escenario de riesgos emergentes, nuestras Fuerzas Armadas deberán ser desplegadas para hacer frente en muchas ocasiones a objetivos imprecisos, donde será prioritario garanti-

zar tanto la seguridad exterior del territorio como establecer un entorno de seguridad interior.

La Policía Militar une a su condición de fuerza militar las características de fuerza policial, lo que las hace idóneas para proveer ese necesario nivel de seguridad interior. La necesidad de un nuevo modelo de Policía Militar viene impulsada también por la cada vez mayor implicación de nuestras Fuerzas Armadas en acciones exteriores.

El modelo propuesto por el teniente coronel Abajo está basado en un equilibrio entre capacidades y posibilidades, no requiere de modificaciones legislativas y permite acometer los nuevos retos a los que deben hacer frente las Fuerzas Armadas.

Este modelo se basa en las siguientes propuestas: la actualización y clarificación del marco jurídico y reglamentario aplicables a la Policía Militar, la formación específica de miembros de las Fuerzas Armadas que formen parte de estas unidades y el adiestramiento de guardias civiles en estas tareas, la inclusión de cuadros de mando de la Guardia Civil en los Estados Mayores operativos, y el establecimiento de una mínima entidad de Policía Militar en apoyo de una estructura de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, el autor propone el desarrollo de una estructura operativa de unidades de Policía Militar que presenten su apoyo a las grandes unidades basada en tres tipos distintos de unidades: unidades de apoyo directo (formadas exclusivamente por personal de las Fuerzas Armadas), unidades de apoyo general (de carácter mixto) y unidades especiales de intervención (formadas por personal de la Guardia Civil). Todo esto exige a su vez la existencia de unidades de la Guardia Civil predeterminadas para desarrollar estas funciones de Policía Militar.

En definitiva, asistimos a un proceso de globalización que tiene sus implicaciones no sólo en el terreno económico sino también en el ámbito de la seguridad y que implica la aparición de nuevos riesgos y amenazas a nuestra seguridad a las que sólo podremos dar respuesta desde una eficaz cooperación de las Fuerzas Armadas con las Fuerzas de Seguridad.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ

*Licenciado en Ciencias Políticas.
Doctor en Historia Contemporánea.*

Coordinador: D. JOSÉ MANUEL AMOR HUIDOBRO

Coronel de Infantería (DEM).

Secretario: D. LUIS ALONSO MERA

Coronel del Ejército del Aire (DEM).

Vocales: D. MANUEL NIETO GONZÁLEZ

General de brigada de la Guardia Civil (DEM).

D. JOSÉ IGNACIO LAGUNA ARANDA

General de brigada de la Guardia Civil (DEM).

D. HONORIO IGLESIAS LONGO

Coronel de Artillería (DEM).

D. DIEGO FRANCO COUCEIRO

Coronel del Ejército del Aire (DEM).

D. FRANCISCO JAVIER ABAJO MERINO

Teniente coronel de Infantería (DEM).

D. FRANCISCO DÍAZ ALCANTUD

Comandante de la Guardia Civil (DEM).

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación

ABSTRAC

The typical distinction between external security and internal security is becoming less and less clear in the current strategic environment. This is due to the growing convergence of internal and external threats. Thus, phenomena like terrorism, irregular immigration, drug trafficking or organised crime, which normally were tackled within the internal security framework, now have a critical international dimension

This convergence of threats has in turn give way to a growing interaction between military and political matters. Thereby, in peace missions, the Armed Forces must face a large amount of civil tasks. The experience shows that during these operations the Armed Forces must use more resources and means for civil tasks than for their own strictly military missions.

But the Armed forces do not only perform civil missions within the framework of peace operations. The Armed Forces are progressively obliged to get also intervene in their national territory with their involvement in borders surveillance, control of irregular immigration, drug trafficking operations or emergency services tasks, as it is stated in the just released *White Book on Defence 2000*.

On the other hand, there is at the same time a growing external intervention of police forces. This way, in Bosnia-Herzegovina there are over 2,000 police officers working as police observers and police monitors under the auspices of United Nations. In Kosovo this police element has a strength of 3,000, and in this mission they also have an executive role. Just the Civil Guard has a current external deployment of approximately 500 officers.

The typical doctrina that made a distinction between Military Defence and Civil Defence looses in this context a lot of its effectiveness. A large

amount of current threats have a complex nature and include both military and civil aspects. Therefore, we need to formulate again the concept of National Defence adding to it a more global and, specially, a more integrated vision. This concept must focus on facing real threats in an efficient way, independently of its specific nature.

Nevertheless, to answer the emerging threats will require a larger integration and better coordination of all the Governmental instruments. In that sense, it is urgent to develop a new cofiaboration framework between the Armed Forces and the Security Forces in order to provide a common response to these new threats.

It is within this new concept where a Security Body as the Civil Guard, with a military nature but which tasks are mainly police ones, can be specially suitable and useful. The Civil Guard has repeatedly shown that can intervene in peace missions, both in rnilitary missions and police missions, and even in a mixture of both. But, also the Civil Guard, due to its extent, deployment, versatility, multidisciplinary nature and specialization, Is proving to be a key instrument for tackling the emerging threats that national security has to face.

However, it is important to emphasize that this collaboration must be bidirectional and that there is a increasingly need for collaboration between the Armed Forces with the Civil Guard in order to fight against the emerging threats that our country must face. This document tries to analyze and go deeply into the different aspects of this essential reciprocal collaboration between the Armed Forces and the Security Forces.

ÍNDICE

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| SUMARIO | 7 |
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| <i>Capítulo primero</i> | |
| EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD: AMENAZAS Y RIESGOS EMERGENTES..... | 15 |
| Introducción..... | 17 |
| El nuevo orden mundial..... | 18 |
| El actual concepto de seguridad..... | 22 |
| Las nuevas amenazas: conflictos, crisis y riesgos..... | 23 |
| El escenario internacional: características y tendencias..... | 25 |
| — <i>Europa</i> | 29 |
| — <i>Otras áreas geopolíticas</i> | 30 |
| — <i>Zonas de inestabilidad</i> | 31 |
| Amenazas y riesgos emergentes..... | 34 |
| — <i>Terrorismo</i> | 35 |
| — <i>Crimen organizado transnacional</i> | 42 |
| — <i>Tráfico internacional de drogas</i> | 47 |
| — <i>Inmigración irregular</i> | 53 |
| Resumen y conclusiones..... | 57 |

| | |
|--|----|
| LA PARTICIPACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL EN LA DEFENSA NACIONAL..... | 59 |
| Objetivos..... | 61 |
| Encuadramiento de la Guardia Civil en la Defensa Nacional..... | 62 |
| — <i>Defensa Militar</i> | 62 |
| — <i>Defensa Civil</i> | 62 |
| — <i>Defensa diplomática</i> | 63 |
| — <i>Defensa económica</i> | 63 |
| — <i>Defensa científica y técnica</i> | 63 |
| — <i>La Inteligencia para la defensa</i> | 63 |
| — <i>Traslado al problema de las amenazas y riesgos emergentes</i> | 63 |
| — <i>Nota diferencial de la Guardia Civil</i> | 64 |
| — <i>La Directiva de Defensa Nacional: convergencia de esfuerzos</i> | 65 |
| — <i>La aportación del Libro Blanco de la Defensa 2000</i> | 66 |
| Generalidades sobre la Guardia Civil..... | 66 |
| — <i>Concepto y marco legal</i> | 66 |
| — <i>Funciones policiales que desarrolla el Cuerpo</i> | 67 |
| — <i>Características de la Guardia Civil</i> | 69 |
| — <i>Servidumbres y ventajas</i> | 70 |
| — <i>Áreas funcionales</i> | 73 |
| Actuaciones de la Guardia Civil en el ámbito de la Defensa Nacional | 74 |
| — <i>En el marco de la Defensa Civil</i> | 74 |
| — <i>En el marco de la Defensa Militar</i> | 79 |
| Actitudes y posibilidades de la Guardia Civil para llevar a cabo las misiones de carácter militar..... | 82 |
| — <i>Colaborar en actividades de Inteligencia y Contrainteligencia</i> | 82 |
| — <i>Formar parte de los CIMIC</i> | 83 |
| — <i>Colaborar en la defensa del territorio</i> | 84 |
| — <i>Realizar funciones de Policía Militar</i> | 87 |
| Resumen y conclusiones..... | 92 |
| — <i>Resumen</i> | 92 |
| — <i>Conclusiones</i> | 94 |

| <i>Capítulo tercero</i> | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| LA COLABORACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD INTERIOR..... | 99 |
| Introducción..... | 101 |
| — <i>Aspectos generales</i> | 101 |
| — <i>Consideraciones previas</i> | 103 |
| — <i>Marco legal</i> | 104 |
| — <i>Marco doctrinal</i> | 107 |
| La actuación de las FCSC y la posible colaboración de las Fuerzas Armadas..... | 109 |
| — <i>Actuaciones en situación de normalidad</i> | 109 |
| — <i>Actuaciones durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio</i> | 111 |
| — <i>Intervenciones internacionales de la Guardia Civil</i> | 112 |
| — <i>Actuaciones contra el terrorismo</i> | 113 |
| — <i>Actuaciones contra el tráfico internacional de drogas</i> | 115 |
| — <i>Actuaciones contra la inmigración ilegal</i> | 119 |
| La colaboración de las Fuerzas Armadas con las de Seguridad de otros países..... | 120 |
| — <i>El terrorismo</i> | 121 |
| — <i>Operaciones antidroga</i> | 121 |
| — <i>Operaciones en disturbios civiles</i> | 122 |
| Conclusiones..... | 122 |
| <i>Capítulo cuarto</i> | |
| LA COORDINACIÓN FUERZAS ARMADAS-FUERZAS DE SEGURIDAD EN LA PROTECCIÓN CIVIL..... | 125 |
| Introducción..... | 127 |
| De la Defensa Nacional a la Protección Civil..... | 128 |
| Protección Civil..... | 130 |
| — <i>Principios conceptuales</i> | 131 |
| — <i>Organización</i> | 132 |
| — <i>Funciones y competencias a nivel del Estado</i> | 135 |
| Coordinación entre las Fuerzas Armadas y las FCSE..... | 138 |

| | |
|---|-----|
| — <i>Situaciones de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otra necesidad pública, contempladas todas ellas en la Norma Básica de Protección Civil</i> | 139 |
| — <i>Otras situaciones de colaboración</i> | 140 |
| — <i>Normas y procedimientos de colaboración</i> | 141 |
| Futuro..... | 146 |
| Conclusiones..... | 151 |

Capítulo quinto

| | |
|--|-----|
| LA COOPERACIÓN FUERZAS ARMADAS-GUARDIA CIVIL EN MISIONES INTERNACIONALES..... | 153 |
| Introducción..... | 155 |
| Las misiones internacionales de apoyo a la paz..... | 156 |
| — <i>Antecedentes</i> | 157 |
| — <i>Evolución</i> | 158 |
| Clasificación de las operaciones de paz..... | 161 |
| Componentes de una operación de paz..... | 162 |
| — <i>Componente militar</i> | 163 |
| — <i>Componente policial</i> | 164 |
| El efecto Kosovo..... | 166 |
| — <i>El componente policial y militar en Kosovo</i> | 167 |
| Cooperación cuerpos policiales de naturaleza militar y las Fuerzas Armadas en misiones internacionales de paz..... | 169 |
| — <i>El vacío en el despliegue</i> | 170 |
| — <i>El proceso de transición</i> | 172 |
| — <i>Enlace entre componentes</i> | 173 |
| Cooperación Fuerzas Armadas españolas y Guardia Civil..... | 173 |
| — <i>Apoyo de las Fuerzas Armadas a la Guardia Civil</i> | 173 |
| — <i>Apoyo de la Guardia Civil a las Fuerzas Armadas</i> | 175 |
| — <i>Cooperación conjunta</i> | 178 |
| Puntos débiles de la cooperación..... | 179 |
| Conclusiones..... | 180 |

| <i>Capítulo sexto</i> | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| UN MODELO ESPAÑOL DE POLICÍA MILITAR..... | 183 |
| Introducción..... | 185 |
| La necesidad de Policía Militar..... | 186 |
| Implicaciones de los nuevos riesgos emergentes..... | 189 |
| — <i>El terrorismo y el crimen organizado</i> | 191 |
| — <i>Los movimientos masivos de refugiados e inmigrantes</i> | 192 |
| Un modelo español de Policía Militar..... | 193 |
| — <i>El aspecto legal</i> | 194 |
| — <i>Misiones y cometidos</i> | 197 |
| — <i>Términos de referencia del modelo</i> | 200 |
| — <i>Un modelo de Policía Militar</i> | 201 |
| — <i>La formación del personal</i> | 204 |
| Conclusiones..... | 206 |
| CONCLUSIONES..... | 209 |
| COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO..... | 219 |
| ABSTRACT..... | 221 |
| ÍNDICE..... | 223 |

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las conversaciones de desarme convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interes militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
17. Second anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
18. Las misiones de paz de la ONU.
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.

22. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.
23. V Jornadas de Defensa Nacional.
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
29. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas (I).
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
31. El islam: presente y futuro.
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
33. La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
35. La seguridad en el Mediterráneo.
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: La Antártida.
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
39. La Aviación en la guerra española.
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
42. La seguridad en el Mediterráneo.
43. Rusia: conflictos y perspectivas.

44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.



MINISTERIO
DE DEFENSA

PUBLICACIONES



SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES



9 788478 238354