

EL PAPEL DE LAS FUERZAS POLICIALES PARAMILITARES EN LA LUCHA CONTRA LA INSURGENCIA

José Luíz Ruiz García

Capitán del Ejército de Tierra

Alex Calvo Cristina

Alférez reservista voluntario del Ejército de Tierra

INTRODUCCIÓN

El Objeto de este trabajo es analizar el posible empleo de los cuerpos policiales sometidos a disciplina militar¹ en la lucha contra la insurgencia, a partir de un estudio de sus características en comparación tanto con las fuerzas militares regulares como con los cuerpos de policía civiles así como de una mirada a diversos casos en que han sido empleados en dichas tareas y en estabilización y reconstrucción post-conflicto.

A partir de aquí procederemos a estudiar en más detalle los casos de nuestra Guardia Civil y la Fuerza Europea de Gendarmería, de la que forma parte, así como el actual conflicto en Afganistán.

INSURGENCIA Y LUCHA CONTRA LA INSURGENCIA. ESTABILIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN.

Es necesario empezar definiendo, aunque sea someramente, qué entendemos por insurgencia y lucha contra la insurgencia, así como por estabilización y reconstrucción, distinguiendo entre ambos pares de conceptos.

¹ En la literatura anglosajona normalmente denominados “constabulary forces”

Aunque es posible encontrar diversas definiciones de insurgencia, una de amplia y por tanto útil para nuestros propósitos sería: “Actividad político-militar prolongada, dirigida al control total o parcial de los recursos de un país a través del uso de fuerzas militares irregulares y formaciones políticas ilegales. La actividad de los insurgentes, que incluye la guerra de guerrillas, el terrorismo, y la movilización política (por ejemplo la propaganda, el reclutamiento, la organización de frentes políticos y partidos clandestinos, y las actividades internacionales) está dirigida a debilitar el control y la legitimidad gubernamentales e incrementar las propias. El común denominador de la mayoría de los grupos insurgentes es su deseo de controlar un área concreta”². A partir de esta definición y de la literatura clásica sobre insurgencia y lucha contra la insurgencia (COIN) debemos fijarnos en los siguientes aspectos:

- Preeminencia del carácter político de la lucha. La violencia es sólo un método. En palabras del General Chang Ting-chen, miembro del Comité Central en tiempos de Mao “La guerra revolucionaria es 80% acción política y sólo el 20% militar”³.
- La ausencia de violencia explícita no debe ser confundida con el control gubernamental. Los insurgentes intentan controlar la población mediante el miedo (de forma parecida a las redes de delincuencia organizada) con el objeto de obtener de la misma recursos económicos, refugio, e inteligencia. Una minoría convencida les da soporte, el resto debe ser coaccionado⁴.
- Es precisamente el control de la población lo que acaba decidiendo el resultado de la contienda. Por los mismos motivos que los insurgentes, las fuerzas gubernamentales necesitan controlarla, separándola de los mismos. Aun en el caso que un gobierno pueda sostenerse con los ingresos provenientes de la ayuda exterior y no necesite recaudar impuestos de su población civil, sin la inteligencia proporcionada por los ciudadanos no podrá enfrentarse con éxito a una insurgencia, ni aun con los modernos métodos de obtención de inteligencia electrónica.

² *Guide to the Analysis of Insurgency*, Central Intelligence Agency, approved for release on 5 January 2009, disponible en <http://www.fas.org/irp/cia/product/insurgency.pdf>.

³ DILEGGE Dave, “Peace, Love, COIN?”, *Small Wars Journal Blog*, 12-12-2007, disponible en <http://smallwarsjournal.com/blog/2007/12/print/peace-love-coin-1/>.

⁴ HAVOLL Harald, *COIN Revisited: Lessons of the classical literature on counterinsurgency and its applicability to the Afghan hybrid insurgency*, Security in Practice No 13, 2008, Norwegian Institute of International Affairs, p. 9, disponible en <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ord516=OrgaGrp&ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=92745>.

- Para que los civiles proporcionen inteligencia es necesario asegurarles que no sufrirán represalias a manos de los insurgentes. Sin un cierto grado de seguridad no es posible obtener la cooperación de la población, lo que lleva a reforzar dicha seguridad, entrando en un círculo virtuoso⁵. Por ello se opta tradicionalmente por la estrategia llamada de la “mancha de aceite”, en la que se aseguran pequeños enclaves, que poco a poco se van expandiendo⁶.

Aunque en el mundo actual el riesgo de conflictos convencionales continúa siendo notable, y sería un error olvidarlo, como el conflicto del año pasado en el Cáucaso o los actuales planes chinos para la construcción de portaaviones se encargan de recordarnos, es evidente que el espectro de tareas a desarrollar por las fuerzas armadas se ha ampliado notablemente tras el fin de la Guerra Fría y que las operaciones COIN⁷ tienen un lugar preeminente en las mismas.

Por otra parte, la estabilización y reconstrucción (ER) serían el conjunto de tareas a llevar a cabo una vez acabada la fase de combate (en un conflicto convencional) o una vez limpiada una zona de insurgentes (en un conflicto asimétrico). Se trata de uno de los cometidos más complejos y difíciles para unas fuerzas armadas: la resistencia organizada se ha acabado pero no se ha restaurado el orden; las autoridades locales son débiles e incapaces de funcionar sin soporte externo; y las instituciones judiciales y legales no existen, no funcionan, o no son percibidas como legítimas⁸. Esta fase representa el cambio a lo largo de dos ejes: el militar-civil y el externo-interno. Por una parte el papel de las unidades militares va cediendo paso gradualmente al de las

⁵ NAGL John A., *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005, p. 3.

⁶ JONES Seth G., *Counterinsurgency in Afghanistan*, RAND National Defense Research Institute, 2008, p. 94, disponible en http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG595.pdf.

⁷ De hecho ya en los años 60 se empezó a ver claramente la necesidad por parte de las fuerzas armadas de desarrollar un amplio espectro de capacidades que cubriesen desde la guerra nuclear en un extremo a la lucha contra la insurgencia en el otro. En Estados Unidos ello llevó a la sustitución, con la llegada de la administración Kennedy, de la doctrina de la “respuesta masiva” adoptada por la administración Eisenhower por la de la “respuesta flexible”. Sin embargo el énfasis del nuevo presidente en el desarrollo de capacidades contra la insurgencia topó con notables obstáculos institucionales.

⁸ ARMITAGE David T. y MOISAN Anne M., “Constabulary Forces and Postconflict Transition: The Euro-Atlantic Dimension”, *Strategic Forum*, No 218, November 2005, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, p. 1, disponible en <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=14827>.

organizaciones civiles, mientras que por otro las fuerzas locales deben asumir gradualmente la responsabilidad sobre la seguridad de la zona⁹.

La importancia de tratar conjuntamente ambos pares de conceptos estriba en dos factores. En primer lugar, el hecho que en algunos casos una insurgencia surge tras un conflicto convencional en el que se produce una rápida victoria aliada, que no se traduce sin embargo en un control inmediato sobre el territorio sino en un nuevo conflicto de características muy diferentes al original, que requiere unas fuerzas y una doctrina de otro tipo. Irak y Afganistán serían claros ejemplos de este fenómeno.

En segundo, porqué podemos observar como varios cuerpos policiales paramilitares europeos, integrados en la Fuerza Europea de Gendarmería e incluyendo nuestra Guardia Civil, han participado en misiones ER, por lo que es interesante estudiar como dicha experiencia puede servir de base para su uso en operaciones contra la insurgencia (COIN), en lo que sería una extensión lógica de las mismas. Además cualquier misión originalmente de naturaleza estrictamente ER puede convertirse rápidamente en COIN si algún grupo u organización decide emplear la fuerza en contra de la presencia internacional en la zona, como ocurrió en Somalia en 1992¹⁰.

EL EMPLEO DE UNIDADES MILITARES Y POLICIALES EN LA LUCHA CONTRA LA INSURGENCIA

Ante una insurgencia es necesario decidir si el peso de las operaciones COIN recaerán en unidades militares o policiales, y si la dirección de las mismas será responsabilidad de las autoridades militares o civiles. Históricamente tenemos ejemplos de ambas estrategias, por ejemplo en Vietnam de la primera y en Malasia de la segunda. Aunque

⁹ Ibidem.

¹⁰ Como previó el Pentágono “The Pentagon’s reluctance was echoed by Stephen J. Hadley, the assistant secretary of defense for international security policy. He really summed up the potential hazard with Somalia and said United States forces would become the object of attack and of a guerrilla war that could have no end”, LOFLAND Valerie J., “Somalia: US Intervention and Operation Restore Hope”, *Case Studies in Policy Making & Implementation*, Newport, Naval War College, 2002, p. 57-58, disponible en <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/navy/pmi/somalia1.pdf> .

son dos casos a menudo comparados¹¹, es preciso advertir que el carácter de la insurgencia en Indochina fue mixto, dándose el empleo conjunto de unidades guerrilleras y formaciones convencionales y llevando las últimas el peso de los combates tras el fracaso de la Ofensiva del Tet en 1968 y hasta la caída de Saigon¹², por lo que es preciso ser cautelosos al trasladar las lecciones de un conflicto al otro.

Por otra parte, no siempre es posible escoger entre ambas opciones, pues a menudo el conflicto asimétrico surge tras un enfrentamiento convencional, una vez derrocado el régimen enemigo, lo que determina que las fuerzas que se encuentren en dicho teatro sean de carácter militar, y bajo dicho mando. Los casos de Irak y Afganistán son de esta naturaleza: se da una rápida victoria pero las fuerzas derrotadas (u otros actores, locales o internacionales) optan por el terrorismo y la guerra de guerrillas, buscando un desgaste que acabe provocando la retirada de las fuerzas internacionales. En estos casos las unidades convencionales, que suelen estar poco preparadas para llevar a cabo, al menos por sí solas, las tareas de ER, se ven forzadas a transformarse en un corto espacio de tiempo¹³, lo que no siempre es fácil. De hecho puede ser mucho mejor disponer desde un primer momento de fuerzas específicamente formadas y equipadas para estas tareas. El tiempo disponible suele ser escaso, entre otros por los siguientes tres motivos:

- Las democracias son poco adeptas a sostener conflictos de larga duración¹⁴. Aunque la lucha contra la insurgencia suele requerir años, las opiniones públicas occidentales tienden a girarse en contra de cualquier operación bélica que se prolongue indefinidamente o sea percibida como tal.

¹¹ Por ejemplo véase NAGL John A., *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005.

¹² Por lo que algunos autores consideran, pese a las críticas habituales en la literatura de los últimos años (por ejemplo SORLEY Lewis, *A Better War: the Unexamined Victories and Final Tragedy of America's Last Years in Vietnam*, Orlando, Harcourt Inc., 1999), que la decisión del General Westmoreland de centrarse en la amenaza convencional que pesaba sobre la República de Vietnam fue correcta. ANDRADE Dale, "Westmoreland was right: learning the wrong lessons from the Vietnam War", *Small Wars & Insurgencies*, Routledge, Vol 19, No 2, June 2008, p. 145-181.

¹³ NAGL John A., *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005.

¹⁴ "As early as the XIX Century, Alexis de Tocqueville had observed that democracies – America's in particular – were better suited for 'a sudden effort of remarkable vigor, than for the prolonged endurance of the great storms that beset the political existence of nations', ..., Vietnam validated the observations of De Tocqueville and Marshall in a dramatic fashion", PETRAEUS David Howell, *The American Military and the Lessons of Vietnam: A study of military influence and the use of force in the post-Vietnam era*, Princeton University, 1987, p. 105-106, disponible en <http://www.brianbeutler.com/postvietnamerilitary.pdf>.

- La presencia de fuerzas extranjeras en cualquier país, aunque inicialmente sea bienvenida si pone fin a una dictadura, puede pasar rápidamente a ser percibida como una ocupación¹⁵.
- El despliegue de un gran número de unidades por un tiempo prolongado en misiones COIN puede suponer un debilitamiento de las capacidades convencionales de la OTAN que alimente las tentaciones expansionistas de otras potencias.

Además, las unidades convencionales no acostumbran a estar preparadas ni equipadas para llevar a cabo tareas que en ese momento son de gran importancia, y que van desde el orden público a la formación de las fuerzas policiales locales, incluyendo asimismo el control de fronteras o la protección de edificios. Los insurgentes, conocedores de dichas deficiencias, pueden fácilmente explotarlas, por ejemplo alimentando disturbios con el fin de provocar una respuesta desproporcionada por las fuerzas militares, si es posible con víctimas civiles, que las deslegitime a los ojos de la población civil local y las prive de la inteligencia humana proveniente de la misma, absolutamente vital en dicho escenario. Modular el grado de fuerza a utilizar por una unidad convencional es muy difícil, al no disponer la misma ni del equipo ni del entrenamiento necesario para dicha tarea.

Otro inconveniente es que su modo de operación, en unidades relativamente grandes pensadas para enfrentarse a otras de la misma naturaleza sin mezclarse con la población civil¹⁶, dificulta la lucha contra los insurgentes, que precisamente se imbuyen en la misma para controlarla y evitar ser detectados¹⁷. A menudo cuando una formación

¹⁵ Observación número 2 del General Petraeus sobre su experiencia en Irak: “las fuerzas de liberación deben actuar rápidamente, porque todo ejército de liberación tiene una vida media más allá de la cual se convierte en un ejército de ocupación”. PETRAEUS David H., “Learning Counterinsurgency: Observations from Soldiering in Iraq”, *Military Review*, January-February 2006, disponible en <http://usacac.army.mil/CAC/milreview/English/JanFeb06/Petraeus1.pdf>.

¹⁶ Como estrategia alternativa el Cuerpo de Marines de Estados Unidos optó en Vietnam por desplegar pelotones en pequeños pueblos, donde actuaban de forma coordinada con formaciones locales compuestas por efectivos a tiempo parcial. El programa, aunque limitado en su alcance, se consideró un éxito. WEST Bing, *The Village*, New York, Pocket Books, 2003.

¹⁷ Mao lo definió como “nadar como un pez en el agua”. HAVOLL Harald, *COIN Revisited: Lessons of the classical literature on counterinsurgency and its applicability to the Afghan hybrid insurgency*,

convencional reacciona en dicha situación lo hace causando un elevado número de bajas civiles, al no poder distinguir claramente al enemigo.

En otras ocasiones, cuando las fuerzas convencionales no son suficientemente numerosas para controlar la totalidad del territorio donde actúan tienden a recurrir en exceso a la artillería y al soporte aéreo táctico, con las consecuentes bajas civiles, que son explotadas propagandísticamente por los insurgentes. Si la respuesta son unas reglas de enfrentamiento (ROE) aun más restrictivas, los insurgentes se aprovechan de las mismas para operar impunemente desde las zonas pobladas.

Sin embargo la alternativa, es decir las fuerzas policiales civiles, presenta diversos obstáculos para su uso. En primer lugar no suelen disponer de la capacidad de despliegue allende sus fronteras necesaria para participar en este tipo de misiones, ni a nivel logístico, ni de número de efectivos, ni en lo referente a estructuras de mando. En segundo, su equipo y entrenamiento pueden ser insuficientes para operar en determinados ambientes, al no disponer en muchos casos por ejemplo de armas automáticas. En tercer lugar, por su naturaleza y estatuto jurídico puede ser difícil integrarlas en operaciones bajo mando militar.

Una tercera posibilidad, los contratistas privados, a menudo empleados en tareas como la protección de personalidades o el entrenamiento de fuerzas locales, aunque no puede ser descartada y tiene su utilidad en diferentes tareas, también supone ciertos inconvenientes y a menudo ha demostrado generar controversia¹⁸. A la ambigüedad de su estatuto jurídico se une el hecho que pese a las notables capacidades de ciertas empresas en ámbitos concretos, no pueden proporcionar la seguridad integral que es clave para separar a la población de los insurgentes.

Security in Practice No 13, 2008, Norwegian Institute of International Affairs, p. 9, disponible en <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ord516=OrgaGrp&ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=92745> .

¹⁸ ROBICHAUD Carl, "Private Military Contractors also Creating Problems in Afghanistan", *World Politics Review*, 30th October 2007, disponible en <http://www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=1287> .

Finalmente es preciso dejar claro que son las fuerzas locales las que deben asumir gradualmente la responsabilidad de proporcionar seguridad a la población, sin embargo dichas fuerzas son a menudo inexistentes o inadecuadas en las fases iniciales del conflicto, por lo que sin perjuicio de intentar su desarrollo lo más veloz posible, no son óbice para la necesidad de que un agente externo lleve el peso de dichas tareas inicialmente. Dicho agente sin embargo deberá integrar en su misión la formación de las fuerzas locales, y la actuación conjunta con las mismas, cediéndoles el protagonismo gradualmente.

Entre otras, las ventajas de las fuerzas locales sobre las internacionales son¹⁹:

- Posibilidad de adquirir inteligencia gracias al soporte público que naturalmente reciben las fuerzas armadas de un país.
- No necesidad de intérpretes.
- Comprensión y familiaridad con las lealtades tribales y familiares, de gran importancia política.

A lo que cabe añadir que su opinión pública tiene una mayor tolerancia que las occidentales ante las bajas, siendo éste un factor que lamentable hay que tener muy en cuenta.

La potenciación de las fuerzas locales fue uno de los pilares de la estrategia del General Petraeus en Irak y es asimismo un elemento fundamental de la nueva estrategia norteamericana y aliada en Afganistán²⁰. En Chechenia ha constituido una de las claves que ha permitido a Moscú declarar recientemente el éxito de sus operaciones antiterroristas en la región²¹.

CARACTERÍSTICAS Y POSIBLES VENTAJAS DE LOS CUERPOS POLICIALES PARAMILITARES

¹⁹ NAGL John A., *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005, p. xiv.

²⁰ Donde se prevé elevar el número de efectivos del Ejército Nacional Afgano a 134.000 y de la Policía Nacional Afgana a 82.000 en el plazo de dos años. *White Paper on the Interagency Policy Group's Report on US Policy towards Afghanistan and Pakistan*, White House, 27-03-2009, disponible en http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan_pakistan_white_paper_final.pdf.

²¹ "Geopolitical Diary: Russia Announces Mission Complete", Stratfor Global Intelligence, 17 Abril 2009.

Vistas pues las deficiencias tanto de las fuerzas armadas convencionales como de los cuerpos policiales civiles y los contratistas privados en tareas de estabilización y reconstrucción, así como de lucha contra la insurgencia, y el hecho que las fuerzas locales requieren un cierto tiempo para ser plenamente operativas, es preciso preguntarnos quien puede asumir dicha responsabilidad, especialmente en el periodo de tiempo entre el fin de las hostilidades convencionales y el funcionamiento de un estado homologable. Ello ha llevado a algunos observadores²² a fijarse en la figura de los cuerpos de policía paramilitares, entre los que se cuenta nuestra Guardia Civil, junto con la *Gendarmerie* francesa, los *Carabinieri* italianos, o la *Jandarma* turca, al considerar que por sus características propias pueden combinar algunas de las ventajas de las fuerzas militares convencionales y de las fuerzas policiales civiles. Estas ventajas incluirían²³:

- Haber recibido entrenamiento militar pero estar orientadas, y equipadas, hacia el uso mínimo o no letal de la fuerza, así como otras tareas normalmente consideradas policiales.
- A diferencia del soldado tradicional, su objetivo es desactivar situaciones potencialmente violentas a través de la negociación y la gestión de conflictos, en lugar de “neutralizar” al enemigo o destruir un objetivo.
- Su capacidad para proporcionar orden y seguridad en una zona tras el fin del combate, cuando las fuerzas convencionales han sido relevadas pero las fuerzas policiales locales son inexistentes.
- Comparten algunas características con la infantería ligera, entre ellas la capacidad de ser desplegadas rápidamente y de sostenerse logísticamente.
- Su personal suele tener más años de experiencia a sus espaldas, por ejemplo en el caso de los *Carabinieri* en Kosovo unos diez, el doble que los soldados de dicho país en la zona.
- La formación en materias como la inteligencia y los interrogatorios.

²² ARMITAGE David T. y MOISAN Anne M., “Constabulary Forces and Postconflict Transition: The Euro-Atlantic Dimension”, *Strategic Forum*, No 218, November 2005, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, p. 1, disponible en <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=14827> .

²³ Ibidem.

- La posesión, en muchos casos, de unidades especializadas, por ejemplo de francotiradores o perros policía.
- El equipamiento mixto, que incluye tanto piezas de carácter militar (armas automáticas, chalecos antibalas ...) como policial (escudos, gas lacrimógeno, defensas ...).

Más otras dos de gran importancia: por una parte la capacidad de establecer y gestionar instituciones clave para la restauración del estado de derecho, como las prisiones, y por otra la posibilidad de entrenar fuerzas de policía locales, cuyo papel, como ya se ha comentado, es esencial en cualquier campaña contra la insurgencia.

En definitiva, las fuerzas policiales bajo disciplina militar combinan características y capacidades militares y policiales, por lo que pueden ser de gran valor en aquellos conflictos en los que no hace falta el despliegue de grandes unidades convencionales pero en los que la naturaleza del enemigo, o las condiciones locales, hacen que una presencia puramente policial sea insuficiente o sencillamente no practicable.

Su presencia también puede tener un valor psicológico considerable, puesto que los insurgentes, como criaturas eminentemente políticas que son, pretenden transmitir a la opinión pública una sensación de anormalidad, una imagen de guerra, que la presencia de fuerzas convencionales no contribuye precisamente a evitar. En cambio las fuerzas policiales paramilitares, especialmente cuando actúan conjuntamente con cuerpos policiales locales, aportan una sensación de normalidad, transmiten la imagen de que la situación está bajo control y que pese a que no es ideal no requiere la actuación de unidades militares. El uso por un periodo de tiempo prolongado de fuerzas militares para mantener la ley y el orden es a menudo percibido como símbolo de debilidad, mientras que la policía es no sólo un elemento clave para garantizar la seguridad de la población, sino un símbolo del funcionamiento regular del estado, y concretamente de su función más básica. Precisamente por ello, la policía constituye un objetivo de primer orden para insurgentes y terroristas, que buscan forzar su sustitución, y para reaccionar ante dicha amenaza, que a menudo supone tener que operar en circunstancias no muy diferentes de las prevalecientes en el campo de batalla²⁴, una fuerza policial bajo

²⁴ THORNTON Rob, "What are the SWC thoughts on policing in combat?", *Small Wars Council*, 03-07-2008, disponible en <http://council.smallwarsjournal.com/showthread.php?t=5029>.

disciplina militar está mejor preparada, equipada, y entrenada, que una fuerza puramente civil.

Además, separar la lucha contra la insurgencia de la orientada a combatir la criminalidad común y organizada, otorgando dichas responsabilidades a organizaciones diferentes, no responde a la situación sobre el terreno habitual en estos casos. Los delitos comunes son a menudo una fuente de financiación para los insurgentes, y hasta cuando ambas actividades no están directamente relacionadas se puede afirmar que se benefician mutuamente, en una especie de relación simbiótica. Al ser tan difíciles de distinguir, tampoco es fácil distribuir los recursos disponibles para enfrenarse a las mismas²⁵.

ALGUNOS CASOS HISTÓRICOS DEL EMPLEO DE POLICÍAS PARAMILITARES EN LA LUCHA CONTRA LA INSURGENCIA

Habiendo analizado algunas de las posibles ventajas de este tipo de cuerpos tanto en operaciones contra la insurgencia como de estabilización post-conflicto, es preciso estudiar brevemente algunas experiencias históricas en este sentido.

El Japón imperial hizo un uso intensivo de dichas fuerzas en sus diversas colonias, en la transición entre la ocupación militar y la creación y consolidación de una administración civil, y junto con el empleo de mecanismos locales de control social, como la responsabilidad colectiva, ello explica en gran parte el éxito de su programa de pacificación²⁶. Especialmente destacable es el caso de Manchuria, donde el estado títere se enfrentó con éxito a una insurgencia de signo comunista.

El Imperio Británico se distingue por haber sido capaz de mantener el control sobre amplios territorios con muy escasas tropas y un uso ocasional de la fuerza, siendo gran parte del crédito atribuible al uso generalizado de unidades de policía bajo disciplina

²⁵ Ibidem.

²⁶ MYERS Ramon Hawley, PEATTIE Mark R., y CHEN Ching-chih, *The Japanese Colonial Empire, 1895, 1945*, New Jersey, Princeton University Press, 1987, p. 27-29.

militar. Ello evitó el elevado coste de mantener ejércitos permanentes de grandes dimensiones. Entre otras fuerzas destacan el *Royal Irish Constabulary*, la *Palestine Police Force*, y la *British South African Police Force*²⁷, y el caso de la “Emergencia” malaya, el combate con éxito durante una década contra la insurgencia comunista en dicho país, es un ejemplo muy claro de un uso efectivo de este tipo de fuerzas, que fueron clave para separar la población de los insurgentes, privando a los últimos de sustento e inteligencia hasta su derrota.

El ejemplo británico provoca a veces una cierta incomodidad política en Estados Unidos, que tradicionalmente ha enfatizado su oposición al colonialismo, sin embargo aunque las circunstancias sean naturalmente diferentes, la estabilización de un país del tercer mundo y el combate contra movimientos insurgentes en el mismo son tareas que guardan una innegable relación con la construcción de una administración colonial eficiente. La diferencia es que el objetivo último no es el control de dicho país, sino el establecimiento de un estado viable que permita la retirada de las tropas internacionales y la prevención de la emergencia de un santuario terrorista, como de hecho ocurrió en Malasia, donde Gran Bretaña dejó claro desde el primer momento que el objetivo de la campaña era eliminar la amenaza insurgente para poder proceder a la descolonización del país. Cualquier despliegue tiene fecha de caducidad, por las circunstancias antes descritas, y en el mundo globalizado de hoy día, toda región, por remota que nos pueda parecer, que caiga en el desgobierno y acoja a terroristas, supone una amenaza clara a nuestra seguridad nacional. La frontera entre seguridad interior y exterior ha desaparecido.

La Gendarmería Francesa se desplegó, junto con unidades militares del país vecino, en Haití y Cote d’Ivoire, contribuyendo al reestablecimiento de la policía local.

En Bosnia y Kosovo los *Carabinieri* italianos han efectuado patrullas conjuntas con la policía local, contribuyendo a generar confianza entre sus cuadros así como entre los civiles refugiados. Sus funciones incluyeron también la lucha contra el crimen organizado²⁸.

²⁷ CRAWSHAW Michael, *Running a Country: the British Colonial Experience and its Relevance to Present Day Concerns*, Defence Academy of the United Kingdom, Abril 2007, p. 26, disponible en <http://studies.agentura.ru/centres/csrc/shrivenham.pdf>.

²⁸ PERITO Robert, *Where is the Lone Ranger When We Need Him?*, Washington, USIP Press, 2004, p. 161-162.

EL CASO ESPAÑOL: LA GUARDIA CIVIL

El papel de la Guardia Civil, o de cuerpos relacionados con la misma, en operaciones contra la insurgencia o post-conflicto puede ser estudiado a tres niveles: históricamente, en colonias como las Filipinas o Guinea Ecuatorial, más recientemente encuadrada en fuerzas multinacionales en zonas como los Balcanes, y es posible que a corto y medio plazo en Afganistán. Esta última posibilidad será estudiada en el apartado correspondiente, procediendo aquí a dar unas breves pinceladas sobre la primera perspectiva.

En las Filipinas se estableció la Guardia Civil el año 1868, para sustituir a los Tercios de Policía y Partidas de Seguridad Pública, creándose varios tercios, con clase de tropa parcialmente indígena. Dichas unidades intervinieron en varias operaciones contra movimientos insurgentes, incluyendo algunas contra rebeldes musulmanes y piratas²⁹.

En Guinea Ecuatorial la historia de la Guardia Civil cubre más de medio siglo, del 1904 al 1969. Aunque la presencia española en dichas tierras se remonta mucho más atrás, es en la primera de estas fechas que el Ministerio de Estado asume su gobierno, formándose la entidad “Territorios Españoles del Golfo de Guinea” y disponiéndose en la ley de presupuestos que el mando e instrucción de su cuerpo de policía estaría a cargo de la Guardia Civil, siendo la tropa indígena, siguiendo el modelo filipino³⁰. Tres años más tarde se adopta oficialmente la denominación de “Guardia Civil de los Territorios Españoles del Golfo de Guinea” que en 1908 es sustituida por “Guardia Colonial de los Territorios Españoles del Golfo de Guinea”. Poco después, en 1911, comienzan las operaciones contra los rebeldes pamúes en el Distrito de Bata y el nuevo cuerpo se va consolidando, siendo sus patrullas las que a menudo exploran por primera vez muchas zonas de la colonia.

²⁹ “El Ejército Español en 1898”, *El Desastre del 98*, disponible en <http://www.eldesastredel98.com/capitulos/ejercito.htm>.

³⁰ NÚÑEZ Jesús, “La Guardia Civil en el Golfo de Guinea (1904-1969)”, *Guardia Civil*, Madrid, Marzo del 2000, disponible en <http://usuarios.lycos.es/historiaymilicia/html/gcguinea.htm>.

Al convertirse en provincias las colonias africanas en 1959, el cuerpo pasa a llamarse “Guardia Territorial de la Provincia de Guinea”, sin que se viesen modificados sus cometidos. La próxima independencia del Camerún y Gabón llevan a la reconstitución de una compañía móvil, que asumirá tareas de vigilancia de fronteras³¹, cometido que como hemos visto anteriormente a menudo recae en los cuerpos de policía sometidos a disciplina militar.

El entrenamiento de la compañía móvil, con sede en Bata, incluía la guerra de guerrillas y sus excelentes resultados llevaron a la creación de una segunda, destinada en Santa Isabel. Los servicios de la Guardia Civil en Guinea concluyen con la protección de la evacuación de la población civil española en 1969³², viéndose abortado su papel en la formación de las fuerzas de seguridad de la nueva república por la situación política existente en la misma.

EL CONTEXTO EUROPEO Y DE LA OTAN. LA FUERZA EUROPEA DE GENDARMERÍA

Son diversos los países europeos, miembros de la UE y la OTAN, que disponen de cuerpos similares a la Guardia Civil, siendo Francia e Italia los más conocidos. En Alemania por motivos históricos y constitucionales se da una estricta división entre las esferas policial y militar, mientras que en Gran Bretaña, pese al importante papel de este tipo de cuerpos en su imperio, ya visto, no están presentes en la isla. Turquía, miembro de la OTAN, dispone también de una policía bajo disciplina militar.

El hecho que Estados Unidos no disponga de una fuerza de este tipo, la ausencia francesa de la estructura militar atlántica, y la prioridad original otorgada a la guerra convencional en el teatro europeo, han implicado que históricamente la OTAN no haya incluido a los cuerpos policiales bajo disciplina militar en su planes operativos. Sin embargo todas estas circunstancias han en cierto modo cambiado: aunque Estados Unidos continúa sin dotarse de un cuerpo de estas características son cada vez más los

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

oficiales norteamericanos que valoran su potencial en la lucha contra la insurgencia. Francia ha vuelto este año a la estructura militar integrada de la OTAN, y tras el fin de la guerra fría y especialmente los ataques terroristas del 11 de septiembre la OTAN ha ampliado sus cometidos, pasando a incluir varios, como la lucha antiterrorista, la seguridad marítima, o la formación de fuerzas locales³³, que coinciden con las tareas tradicionalmente encargadas a los mismos.

Por otra parte, la Unión Europea va desarrollando gradualmente su política común de seguridad y defensa, aunque los presupuestos de defensa de la mayoría de sus miembros continúan siendo manifiestamente insuficientes y una opinión pública europea que parece haber olvidado que la historia nos enseña que el uso de la fuerza es a veces necesario, y dentro de la misma las tareas de estabilización y reconstrucción, incluyendo la capacidad de gestión civil de crisis, parecen tener un papel destacado, en un cierto reparto de papeles con la OTAN según el cual ésta se especializaría en las misiones bélicas propiamente dichas.

La primera operación europea de gestión de crisis se lanzó en enero del 2003, cuando la Misión Policial de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina relevó a la Fuerza Policial Internacional de Naciones Unidas. Ello supuso una notable coordinación multilateral, y la adquisición de una muy valiosa experiencia.

El año siguiente nace la Fuerza Europea de Gendarmería (EUROGENDFOR)³⁴, con un cuartel general permanente en Vicenza (Italia), y constituida por cinco miembros de la UE (España, Francia, Italia, Holanda, y Portugal), a los que más tarde se une Rumania, así como Polonia con un estatus de miembro asociado. Según se explica en su página web, la EUROGENDFOR debe ser capaz de realizar todo tipo de funciones policiales en operaciones de gestión de crisis, en el marco de la Declaración de Petersberg³⁵, con una atención especial a las misiones de sustitución, que son aquellas que tienen lugar en ausencia o inoperatividad de las fuerzas de policía locales, que no pueden garantizar el

³³ “Nato Operations and Missions”, *NATO Website*, disponible en http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm.

³⁴ Su web se encuentra disponible en <http://www.eurogendfor.org/>.

³⁵ Efectuada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental en Junio de 1992, y que contiene una lista de tareas que han sido incorporadas a la Política de Seguridad y Defensa Europea. “Petersberg Tasks”, *EUROPA – Glossary*, disponible en http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_en.htm. La declaración se puede consultar en <http://www.bits.de/NRANEU/docs/petersberg92.pdf>.

orden público. Para ello, la EUROGENDFOR puede llevar a cabo, en función de la misión, tareas como:

- Mantenimiento de la seguridad y el orden público, incluyendo la actuación en casos de disturbios.
- Asistencia a las fuerzas de policía locales en sus diferentes cometidos, incluyendo la investigación de delitos.
- Control del tráfico.
- Vigilancia de fronteras.
- Inteligencia en general.
- Investigaciones penales, incluyendo la detención de sospechosos y su entrega a las autoridades judiciales.
- Protección de personas y bienes.
- Formación de policías.
- Formación de formadores.

La EUROGENDFOR puede actuar tanto bajo mando militar como civil, lo que constituye a ojos de algunos observadores precisamente una de sus grandes ventajas³⁶. Dicho carácter dual puede permitir su empleo en las diferentes fases de un conflicto, desplegándose inmediatamente después, o hasta simultáneamente, con fuerzas convencionales, y permaneciendo en el teatro de operaciones cuando el fin de las hostilidades da paso a una campaña contra la insurgencia y a la reconstrucción de la zona y asistencia a la creación de un estado viable, incluyendo la formación de sus cuerpos policiales. La posibilidad que un mismo cuerpo asuma las diferentes responsabilidades que caracterizan cada fase del conflicto facilita la planificación de las operaciones y evita el surgimiento de vacíos que sin duda alguna pueden ser aprovechados por insurgentes y terroristas. Los casos tanto de Irak como de Afganistán nos muestran claramente la urgencia con la que hay que iniciar las tareas de reconstrucción y COIN, con especial atención a la formación de fuerzas locales, sin esperar a que el deterioro de la situación lo fuerce. La planificación de estas tareas debe

³⁶ “The advantage of the European Gendarmerie Force is that it can be placed under military command”, ARMITAGE David T. y MOISAN Anne M., “Constabulary Forces and Postconflict Transition: The Euro-Atlantic Dimension”, *Strategic Forum*, No 218, November 2005, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, p. 3, disponible en <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=14827>

ser parte integral de la planificación de la operación en su conjunto, desde el primer día, no un apéndice añadido posteriormente.

Es necesario también destacar que la consolidación de EUROGENDFOR y en general de las capacidades europeas de gestión de crisis, asistencia y reconstrucción, y combate en conflictos de baja intensidad, podría ayudar a reforzar el pilar europeo de la OTAN, evitando la percepción que se trata de una alianza dominada en exceso por Estados Unidos. Además, en ausencia de un incremento significativo de los presupuestos europeos de defensa, y una mayor integración de los mismos, eliminando duplicidades y aprovechando economías de escala, es dudoso que los socios europeos de la OTAN puedan incrementar notablemente su capacidad militar convencional, por lo que enfatizar la relativa a conflictos asimétricos puede ser la única salida política que permita poner fin a las tensiones provocadas por la percepción muy extendida en Estados Unidos y Canadá que Europa no hace un esfuerzo suficiente en materia de seguridad y defensa.

AFGANISTÁN: PAPEL ACTUAL Y PROPUESTAS DE FUTURO

Dirigiremos por último nuestra mirada a este país, por la importancia objetiva del conflicto que en él se libra, por el hecho de tener un contingente en el marco de la ISAF, y por la posibilidad que la EUROGENDFOR despliegue allí una unidad que podría incluir a miembros de la Guardia Civil.

La falta de progreso contra la insurgencia talibán tras la rápida caída de su régimen en el 2001 obedece a diversas causas, y ha llevado a un muy publicitado cambio de estrategia por parte de Estados Unidos y la OTAN, que ha sido precedido por un profundo debate en medios académicos y de seguridad nacional occidentales. El reciente anuncio del fin de la operación antiterrorista rusa en Chechenia añade aún más presión a la Alianza Atlántica para imponerse decisivamente en el conflicto y evitar un deterioro en su credibilidad.

Podemos afirmar que existe un consenso bastante amplio sobre algunas deficiencias de las operaciones aliadas en Afganistán. Analizaremos brevemente tres directamente relacionadas con las ventajas de los cuerpos policiales bajo disciplina militar hasta aquí estudiadas:

En primer lugar, la formación de fuerzas locales no ha procedido con el ritmo y la intensidad necesarias para que asuman el grueso de la responsabilidad sobre la seguridad en el país. Especialmente preocupante es la situación de la Policía Nacional Afgana (ANP), vista por la población como ineficiente y corrupta.

En segundo, las tropas aliadas desplegadas en muchas zonas son numéricamente insuficientes para garantizar la seguridad de la población y separarla de los insurgentes, clave en todas las campañas de esta naturaleza que han concluido con éxito, de Manchuría a Malasia por citar dos ejemplos. La falta de efectivos ha llevado a un uso excesivo de la aviación, la artillería, y las fuerzas especiales, con el consiguiente exceso de bajas civiles, aprovechado propagandísticamente por los insurgentes. Además, la presencia continuada de fuerzas convencionales contribuye a alimentar la sensación de anormalidad y de provisionalidad del estado afgano.

En tercero, la lucha contra los movimientos insurgentes se ha basado a menudo en operaciones convencionales que han buscado limpiar un territorio, que posteriormente no ha sido ocupado por las fuerzas gubernamentales y aliadas. Al proceder de esta forma no se evita que los insurgentes amenacen a la población civil, y ésta, sabedora que acabarán volviendo, no proporciona inteligencia, sin la cual, y pese a los notables avances tecnológicos de los últimos tiempos, no es posible acabar con el enemigo.

Ante esta situación, la nueva estrategia para Afganistán y Pakistán anunciada por la nueva administración norteamericana tras extensivas consultas con los aliados, incluye como uno de sus puntos estrella el incremento de los efectivos tanto del Ejército como de la Policía Nacional Afganas, con el consiguiente esfuerzo financiero (Japón por ejemplo se ha comprometido a costear los salarios de la ANP durante seis meses³⁷) y

³⁷ "Afghanistan Cops to be paid in ODA", *Japan Times*, 08-03-2009, disponible en <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20090308a2.html>.

organizativo (4.000 de los nuevos efectivos norteamericanos estarán destinados a tareas de formación del Ejército Nacional Afgano y la ANP). En el caso europeo, Francia ha propuesto desplegar un contingente de la EUROGENDFOR, que podría incluir gendarmes turcos, en misión de formación y entrenamiento de las fuerzas de seguridad afganas³⁸. En principio tendrá 300 miembros, y aunque quedan muchos detalles por decidir, el comunicado final de la cumbre de la OTAN en Estrasburgo / Kehl de fecha 4 de abril se refiere a la misma³⁹.

La Unión Europea ya dispone de hecho de una misión de entrenamiento policial en Afganistán, pero con efectivos inferiores a los acordados, pese a haberse decidido el año pasado doblar su volumen⁴⁰. También se encuentran algunos gendarmes franceses en el país, pero en tareas de policía militar dentro del contingente francés de la ISAF⁴¹.

El uso de la EUROGENDFOR en Afganistán podría ayudar a la consolidación de este organismo, así como de los cuerpos que lo integran, contribuir a la mejora de la capacidad de las fuerzas de seguridad afganas, y por tanto a la seguridad en el país. En relación con el segundo de estos puntos es preciso no olvidar que son muchos los países en que se ha cuestionado la existencia de una fuerza policial sujeta a disciplina militar⁴², por lo que cualquier misión en que queden claras sus características diferenciales puede ayudar a dejar claro ante la opinión pública los motivos por los que es mejor conservarla.

³⁸ “France proposes European gendarmes for Afghanistan”, *Radio Free Europe*, 20 de marzo del 2009, disponible en <http://www.rferl.org/articleprintview/1513937.html>.

³⁹ “We welcome current initiatives in support of the shared objective of training and mentoring the Afghan National Police. The European Gendarmerie Force (EGF) could play an active role in this regard”, *Summit Declaration on Afghanistan Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl on 4 April 2009*, 04-04-2009, disponible en http://nato-otan.org/cps/en/SID-73D92725-2F63E8CF/natolive/news_52836.htm?selectedLocale=en.

⁴⁰ “France proposes European gendarmes for Afghanistan”, *Radio Free Europe*, 20 de marzo del 2009, disponible en <http://www.rferl.org/articleprintview/1513937.html>.

⁴¹ “Des gendarmes français bientôt en Afghanistan”, *Secret Defense*, 23-03-2009, disponible en <http://secretdefense.blogs.liberation.fr/defense/2009/03/des-gendarmes-f.html>. Fuente indicada por François Martos, Alférez RV ET.

⁴² Aunque curiosamente y de forma paralela, países como Estados Unidos que actualmente no cuentan con los mismos aprecian cada vez más su potencial y son muchas las voces que proponen la creación de unidades con sus características. ARMITAGE David T. y MOISAN Anne M., “Constabulary Forces and Postconflict Transition: The Euro-Atlantic Dimension”, *Strategic Forum*, No 218, November 2005, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, disponible en <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=14827>.

Para facilitar todo ello sería deseable una plena integración de estas fuerzas en la planificación militar tanto de la OTAN como de la UE, permitiendo por ejemplo la participación de sus oficiales en igualdad de condiciones en todo tipo de programas educativos. Por otra parte, la necesidad de poderse desplegar rápidamente en cualquier punto del mundo en número suficiente obliga a considerar muy seriamente, en aquellos casos en que no se ha hecho ya, la creación de una reserva específica, o integración en la general militar, al objeto de evitar que las misiones en el exterior supongan una falta de efectivos a nivel interno, gozando de la necesaria flexibilidad que hoy día caracteriza cualquier ejército moderno.

CONCLUSIONES

Muchas áreas en conflicto no son exactamente campos de batalla, pero tampoco se encuentran en estados plenamente consolidados, por lo que ni las fuerzas armadas convencionales ni los cuerpos policiales civiles son la mejor respuesta ante los retos de la reconstrucción, y, en su caso, la lucha contra la insurgencia. Ello ha llevado a algunos observadores a recordar el potencial papel de los cuerpos policiales sometidos a disciplina militar, que históricamente han tenido un papel destacado en muchos de estos casos.

Estos cuerpos disponen de entrenamiento militar, se pueden desplegar rápidamente y sostenerse logísticamente en el terreno, pero a la vez están preparados para efectuar todo tipo de labores policiales, incluyendo el mantenimiento del orden público, para las que las unidades convencionales no están ni equipadas ni entrenadas. Además, destaca muy especialmente su capacidad de formar fuerzas policiales locales, potencial de la mayor importancia, dada la necesidad de transmitirles lo más rápidamente posible la responsabilidad sobre la seguridad de su territorio, dadas sus ventajas inherentes y la poca tolerancia de las opiniones públicas, tanto domésticas como locales, ante los despliegues prolongados.

Son varios los países europeos que disponen de fuerzas de este tipo, agrupadas actualmente en la Fuerza Europea de Gendarmería (EUROGENDFOR), que incluye a la Guardia Civil entre sus miembros fundadores.

Actualmente se estudia su posible empleo en Afganistán, donde uno de los puntos más destacados de la nueva estrategia norteamericana y aliada es precisamente un mayor énfasis en la formación y entrenamiento de las fuerzas de seguridad locales.

Un despliegue con éxito en Afganistán permitiría consolidar la EUROGENDFOR, contribuir a la seguridad del país y la credibilidad de la OTAN, y demostrar la conveniencia de conservar los cuerpos policiales sometidos a disciplina militar.