

LA PROYECCION EXTERIOR DE LA GUARDIA CIVIL EN DEFENSA DE LA PAZ

JOSE LUIS DOMENECH OMEDAS

Teniente Coronel del Ejército (DEM)

UN ENFOQUE ORGANICO

Desde el punto de vista de la ciencia de la administración o de la teoría orgánica la Guardia Civil constituye un sistema abierto, vivo, dinámico, que debe cumplir sus metas y objetivos con eficacia y eficiencia, esto es, con el menor costo posible en recursos humanos, materiales y económicos. Al decir que la Guardia Civil es un sistema se quiere significar que los elementos que la componen no actúan aisladamente, sino que están interrelacionados e interconectados de tal forma que el resultado global de sus esfuerzos es muy superior a la simple suma matemática de sus componentes. Al decir que la Guardia Civil es un sistema vivo, abierto y dinámico se quiere llamar la atención sobre la necesidad de tratar a la organización Guardia Civil como un ser vivo, en constante evolución y adaptación al medio, lo que le obliga a no permanecer estático frente a las influencias del mundo exterior, lo que a buen seguro le llevaría a la entropía, muerte orgánica, y buscar por el contrario nuevos diseños, nuevos modelos, nuevas estructuras, nuevos campos de actuación que le permitan seguir cumpliendo sus misiones esenciales al propio tiempo que hace frente a los nuevos retos derivados de compromisos internacionales asumidos por España.

Se entiende, por tanto, que la Guardia Civil como organización no permanezca indiferente ante las actividades emprendidas por la comunidad internacional en **defensa de la paz y los derechos humanos** allí donde estén amenazados o vulnerados, ni ante los cambios estructurales y conceptuales que están afectando al Ejército de Tierra, organización con la que ha mantenido y mantiene la Guardia Civil relaciones muy fluidas.

En efecto, la organización territorial del Ejército de Tierra, su estructura, entidad y despliegue, incluso su marco normativo, sobre todo en materia de personal, influyó, en cierta medida, en la propia organización de la Guardia Civil, para la que sigue siendo de gran utilidad en el cumplimiento de sus objetivos, inclusive los policiales, su naturaleza militar y su régimen de disciplina. Pues bien, el Ejército de Tierra está introduciendo en su "Plan Norte" el nuevo concepto de **Proyección** de fuerzas que será la forma normal de empleo de las Fuerzas Terrestres en el futuro y que disociará en lo sucesivo el despliegue en el territorio español de las unidades respecto a su zona de actuación. La traslación del concepto a la Guardia Civil ha de hacerse teniendo en cuenta que las **Operaciones de Proyección** del Instituto no serán su forma normal de empleo, ya que su razón de ser y actuar tiene su referente fundamental y directo en el pueblo español, para el pueblo español y en el territorio español, pero sí será enormemente rentable la proyección exterior de la Guardia Civil en defensa de la paz internacional y los derechos humanos, ya que se convierte en **instrumento de la política exterior** de España (1), sin descuidar tampoco aspectos tan importantes como la mejora de imagen ante la opinión pública contrastada en multitud de encuestas, la experiencia acumulada por el personal que interviene en este tipo de operaciones y las relaciones muy estrechas que se establecen con otras organizaciones policiales intervinientes, lo que redundará positivamente en la consecución de nuevos campos de colaboración mutua y, finalmente, por qué no decirlo, en el aumento de peso específico en el seno de la propia Administración del Estado.

La implementación y consolidación en la Guardia Civil de operaciones de proyección exterior en defensa de la paz y los derechos humanos, que es una denominación que entiendo que es más genérica y amplia que la conocida por "**operaciones de mantenimiento de la paz**", exigirá la delimitación, adecuación y en su caso perfeccionamiento de aspectos tales como:

- Ambito de aplicación.
- Marco normativo.
- Misiones de paz.
- Estructura orgánica.
- Régimen del personal.
- Doctrina de empleo.

En el análisis pormenorizado de estas áreas me ocuparé a continuación, con la pretensión

de que su contenido pueda resultar de utilidad para aquel que tenga que desempeñar actividades profesionales relacionadas con misiones de paz, ya sean funciones directivas (planificación, organización, mando, motivación, coordinación y control), ya sean funciones de gestión y ejecución en el terreno.

AMBITO DE APLICACION

El primer problema a resolver es su delimitación conceptual. ¿De qué estamos tratando? ¿Qué actividades de la Guardia Civil pueden tener cabida en la denominación propuesta? Empezando por analizar cuál es su **ámbito material**, quiero llamar la atención sobre el hecho de que aunque las operaciones de mantenimiento de la paz propiciadas y concebidas por las **Naciones Unidas** constituirán el núcleo más importante de las operaciones de proyección exterior de la Guardia Civil en defensa de la paz y los derechos humanos, no serían, a mi juicio, sus únicas manifestaciones, ya que podrían incluirse en este término cualquier participación internacional del Instituto en los **esfuerzos colectivos organizados en favor de la paz y los derechos humanos** que se lleven a cabo entre España y otras naciones soberanas. Las modalidades de participación pueden ser variadas, según que dichos esfuerzos sean coordinados y dirigidos por la **ONU**, bien directamente o bien a través de **organizaciones regionales** a las que España pertenece:

- Alianza Atlántica.
- Unión Europea.
- Unión Europea Occidental.
- Conferencia de Cooperación y Seguridad en Europa.

En las orientaciones publicadas por el Estado Mayor del Ejército el año 1993 se dice que la participación de estas organizaciones de tipo regional en misiones de paz pueden revestir formas muy diversas sin excluir la posibilidad de que éstas puedan actuar por iniciativa propia (2). A este respecto el secretario general de la ONU señala en su informe "**Un programa para la paz**" que si el Consejo de Seguridad optara expresamente por autorizar a un mecanismo u organización regional a tomar la iniciativa, el prestigio de las Naciones Unidas daría más validez a los esfuerzos regionales. No obstante, considera el secretario general indispensable que la responsabilidad primordial de la operación **incumba siempre al Consejo de Seguridad** (3).

Las Naciones Unidas pueden organizar esfuerzos colectivos en defensa de la paz distintos de las llamadas operaciones de mantenimiento de la paz, que, por otra parte, fue un concepto inventado por ella misma, ya que no tiene acomodo en la Carta, para llevar la estabilidad a numerosas zonas de tensión en todo el mundo. La definición de mantenimiento de la paz aparece en el ya citado informe:

Por mantenimiento de la paz se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz.

Estas operaciones se han llevado a cabo generalmente después de los conflictos. Es posible, sin embargo, organizar lo que llama el secretario general **“despliegue preventivo”** en situaciones de crisis en un país cuyo gobierno lo solicitara o todas las partes consintieran en ello. La asistencia humanitaria, prestada imparcialmente, podría tener una importancia fundamental para mantener la seguridad, ya fuera mediante personal militar, de policía o civil, **podría salvar vidas** y establecer las condiciones en las que pudieran celebrarse negociaciones.

Hasta ahora el Consejo de Seguridad no ha hecho uso de la fuerza militar prevista en el artículo 42 de la Carta, ni es previsible que lo haga en el futuro debido a la dificultad práctica que supone el conseguir que los Estados pongan a su disposición fuerzas militares con carácter permanente. En la situación que surgió entre Irak y Kuwait, el Consejo prefirió autorizar a los Estados a que adoptaran medidas en su nombre. De todas formas sería muy forzada la inclusión de estas operaciones que han sido llamadas por algunos autores **“guerras de policía” (4)**. **Lo que sí será probable es que se organicen “unidades de resguardo de la paz”**, nuevo concepto acuñado por el secretario general de la ONU, en los casos en las que las tareas rebasen las misiones propias de una fuerza de mantenimiento de la paz. Esas unidades estarían en situación de alerta y se compondrían de efectivos que se hubieran ofrecido voluntariamente para este servicio. Tendrían que estar mejor armadas que las fuerzas de mantenimiento de la paz y haber seguido un acabado adies-

tramiento preparatorio dentro de las respectivas fuerzas nacionales. La creación de estas fuerzas se justificaría como una de las medidas provisionales previstas en el artículo 40 de la Carta.

También pueden incluirse en las operaciones de proyección exterior de la Guardia Civil en defensa de la paz y los derechos humanos otras acciones como las que para la prevención de conflictos, defensa de los derechos humanos y consolidación de la paz emprenda la Guardia Civil en el extranjero en virtud de **acuerdos** bilaterales o multilaterales de cooperación suscritos por España, que tengan dicha finalidad, o las acciones que la Guardia Civil lleve a cabo en virtud del deber de colaboración con los **tribunales Internacionales** de justicia que se establezcan para juzgar crímenes de guerra o delitos contra la paz o la humanidad. El Parlamento español aprobó recientemente una ley orgánica para la cooperación con el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia (5).

Tendré ocasión más adelante de analizar qué clase de esfuerzos, misiones y cometidos serán los idóneos para el Cuerpo, basta en este momento señalar que son innegables las ventajas que se derivan de su carácter polivalente que le permitirá participar en esfuerzos colectivos en defensa de la paz de naturaleza militar y/o policial indistintamente.

Siguiendo a Casajuana Palet en este punto, el **ámbito espacial** de aplicación de las misiones de paz es obvio que está condicionado por la existencia de áreas geográficas que se van decantando como prioritarias para España: Centroamérica, África Austral, Cuenca Mediterránea y Europa, por razones históricas, culturales, económicas y políticas. El análisis geopolítico detallado del territorio sobre el que se van a proyectar fuerzas de la Guardia Civil constituirá uno de los elementos de planeamiento más importantes durante la fase de preparación de la operación, influirá en el apoyo logístico y será materia de estudio imprescindible en la fase de instrucción del personal que haya sido seleccionado.

En cuanto al **ámbito temporal**, puede decirse que en la corta historia que tienen las operaciones de mantenimiento de la paz puede ya constatarse un hecho repetitivo: es fácil saber cuándo comienza una misión de paz, pero es mucho más difícil saber cuándo termina. Como dice Gordon Forbes (6), después de 26 años en Chipre, soldados canadienses siguen patrullando la misma línea verde que patrullaron sus padres.

Todavía hay más de 500 soldados canadienses sirviendo en Chipre.

En la negociación que precede a una operación de proyección debe fijarse su duración inicial, pero el acuerdo al que se llega entre las partes implicadas tiene normalmente una corta vigencia, seis meses en el caso de una operación de mantenimiento de la paz, por lo que frecuentemente debe ser renovada. Por otra parte, debe tenerse programada la **rotación** de los efectivos con la suficiente antelación, con objeto de que haya suficiente tiempo disponible para instruir al nuevo contingente, y realizar los preparativos previos. También debe tenerse prevista la **retirada** urgente del contingente militar, policial y civil, cuando la situación en la zona empeora súbitamente de tal modo que las fuerzas de mantenimiento de la paz puedan pasar a ser consideradas objetivo militar por las partes en conflicto, con el riesgo de convertirse en combatientes.

MARCO LEGAL

Abordaré este apartado desde tres perspectivas. En primer lugar nuestro derecho interno aplicable a las operaciones de proyección, tanto en función de la naturaleza militar de la Guardia Civil como en su condición de Fuerza de Seguridad del Estado. A continuación repasaré el marco normativo establecido por las Naciones Unidas, así como el desarrollado por las organizaciones regionales a las que me he referido anteriormente y, finalmente, me detendré en los problemas que tiene en las operaciones de proyección la aplicación del derecho de los conflictos armados.

Normativa española

El preámbulo de **la Constitución española** proclama la voluntad de la nación de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz colaboración entre todos los pueblos de la tierra. **Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas** (7) prevén la posibilidad de que militares españoles puedan estar bajo mandos multinacionales y disponen que cuando unidades militares españolas actúen en misiones de colaboración para mantener la paz y la seguridad internacionales deben sentirse nobles instrumentos de la patria al servicio de tan elevados fines. **La Ley 17/1989, reguladora del régimen del personal militar**, en su artículo 72 expresa taxativamente que la participación del militar de carrera en misiones para mantener

la paz y seguridad internacionales tendrá la consideración de destino. Nada dispone al respecto la reciente **Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completa el régimen de personal de la Guardia Civil**, limitándose a decir en su artículo 14 que los miembros de la Guardia Civil podrán ocupar destinos en organismos internacionales, por lo que en función de lo dispuesto en los artículos 13 de la **Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado**, y 4 de la citada Ley 17/1989, se supone de aplicación para la Guardia Civil el mencionado artículo 72. Más adelante, al analizar el régimen del personal de la Guardia Civil, desarrollaré más este punto.

Por otra parte, **la directiva de Defensa Nacional 1/92** hace especial énfasis en la importancia e incidencia de las crisis internacionales en la seguridad nacional, recalcando que ésta no se circunscribe al ámbito o espacio territorial propio o próximo, sino que se extiende a todo el mundo donde nuestros intereses, de todo tipo, deben ser protegidos. La Directiva fija unas directrices de las que se deducen los espacios de proyección a los que me he referido antes al hablar del ámbito espacial de aplicación de las misiones de paz y proporciona criterios de actuación exterior en cuanto a la participación solidaria en las iniciativas de paz, desarme y control de armamentos de las Naciones Unidas y en sus misiones de pacificación y ayuda humanitaria.

Como dice Hinojosa Galindo (8), puede resultar paradójico para los que no estén al tanto de la extraordinaria evolución experimentada por la institución militar que a sus miembros, elementos esenciales de la Defensa Nacional, aunque no exclusivos, porque la Defensa Nacional es cosa de todos, como dice el artículo segundo de **la Ley Orgánica 6/1980, modificada por la Ley Orgánica 1/1984**, les corresponda como misión importante la ayuda humanitaria, la defensa de los derechos humanos y las libertades públicas en cualquier parte del mundo.

Marco normativo establecido por las Naciones Unidas

Con independencia de las normas internacionales relativas a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, la norma fundamental de referencia la constituye **la Carta de la Organización de las Naciones Unidas** de 26 de junio de 1945. Además existe una normativa específica para cada operación que

se va generando durante todo el proceso de decisión. A medida que la capacidad de las Naciones Unidas va siendo más eficiente en la utilización de militares y policías en misiones de paz, se va institucionalizando una normativa cada vez más completa y depurada. En lo que se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz estas normas son: el mandato, los términos de referencia, el acuerdo sobre el estatuto de la fuerza, las reglas de enfrentamiento y las directrices para la misión. **El Mandato** es un documento preparado por el secretario general con base en **la Resolución** del Consejo de Seguridad o, en su caso, de la Asamblea General, que aprueba la operación de mantenimiento de la paz. En el Mandato se contienen previsiones sobre el mando de la fuerza, su entidad, los Estados invitados a participar en la operación y las condiciones de financiación. El Mandato suele reflejar el fruto de las negociaciones mantenidas con los Estados que van a participar y con las partes en conflicto. **Los términos de referencia** amplían el Mandato y expresan con más detalle los cometidos y la composición de la fuerza. **El acuerdo sobre el estatuto de la fuerza** especifica los derechos y obligaciones de los participantes en sus relaciones con el país anfitrión. El acuerdo regula aspectos tan importantes como los conflictos de jurisdicción, los privilegios e inmunidades, régimen aduanero y fiscal, etcétera. **Las reglas de enfrentamiento** contienen pautas de conducta que implican el uso de la fuerza como último recurso, ante situaciones previstas, determinadas y claramente definidas. **Las directrices para la misión** proporcionan a los participantes información básica de carácter operativo, administrativo y retributivo (9).

Marco normativo de las organizaciones regionales

La voluntad de la **OTAN** de participar en las operaciones de las Naciones Unidas quedó reflejada en la formulación del **concepto estratégico de la Alianza** al que se llegó en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Roma los días 7 y 8 de noviembre de 1991 (10). Cuando se refiere a las misiones que llevarán a cabo las fuerzas militares de la Alianza, en su artículo 42 se dice que los aliados pueden ser llamados a contribuir a la estabilidad y la paz mundial mediante la provisión de fuerzas a las misiones ONU. En ese contexto, las reuniones ministeriales celebradas por el Consejo

de Atlántico Norte en diciembre de 1992 y junio de 1993 ofrecieron la perspectiva de una importante potenciación cualitativa y cuantitativa de los medios a disposición de la ONU para llevar a cabo acciones colectivas (11).

Una iniciativa lanzada en la cumbre de Bruselas el pasado junio ha puesto los cimientos de una nueva organización regional **"Asociación para la paz" (PFP)**, sobre la base de los países de la Alianza y otros Estados miembros de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que quieran adherirse. Una de las finalidades principales del PFP es el de tomar parte en misiones de paz a requerimiento de la OTAN o de la CSCE, pero lo que le da mayor interés a esta organización es el planeamiento de ejercicios sobre posibles misiones de paz. Holanda y Polonia se han mostrado dispuestas a prestar su territorio para tales ejercicios (12).

La **Conferencia de Seguridad Europea (CSCE)**, iniciada en Helsinki en 1973, con sus 53 Estados miembros, es sobre el papel la organización más dotada para llevar a cabo misiones de paz, pero en la práctica carece de capacidad militar operativa. Alemania es partidaria de que la CSCE envíe automáticamente observadores a cualquier país acusado de violación de los derechos humanos y también en caso de golpes de Estado, regímenes ilegales o violaciones de la Carta de París de 1990, y, a tal efecto, propugna la existencia de unidades militares con carácter permanente; pero Estados Unidos, Inglaterra, Francia y España se oponen, pues no se considera viable una estructura permanente para ser empleada sólo por decisión unánime de los 53 miembros (13). Bauwens opina que las dificultades que la CSCE ha tenido en su primera experiencia en Nagorno-karabakh respecto a la definición del mando, control, financiación y obtención de tropas parecen indicar que la CSCE solamente podrá organizar misiones de paz de pequeña entidad y objetivos limitados (14).

La Guardia Civil tiene en la CSCE otro campo donde ejercer su proyección exterior en defensa de la paz, de acuerdo con lo previsto en la Conferencia sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa, cuyo documento final, fechado en Estocolmo el 19 de septiembre de 1986, al regular las misiones de observación de determinadas actividades militares permite que los Estados participantes puedan enviar observadores militares, civiles o ambos (15). No podría, por tanto, descartarse que personal de la Guardia Civil formara parte en el futuro

de la **Unidad de Verificación Española (UVE)** (16).

Creada al igual que la OTAN para hacer frente a la amenaza de un ataque masivo del Pacto de Varsovia, **la Unión Europea Occidental (UEO)** constituye un marco de referencia para la realización de misiones de paz. Además, desde la ratificación del **Tratado de Maastricht**, la UEO se ha convertido en el brazo armado de **la Unión Europea (UE)**, ya que, según su artículo J.4.-2, “la Unión pide a la UEO, que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusión en el ámbito de la defensa”, y como la Unión Europea, a juzgar por el preámbulo del Tratado de Maastricht, se propone “reforzar la identidad y la independencia europeas con el fin de **fomentar la paz**, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo”, la consecuencia es que los Estados miembros de la UEO pueden ser llamados a actuar en misiones de paz, en solitario o junto a la Alianza Atlántica, como ha ocurrido con las operaciones de embargo en el Adriático (17).

Una nueva modalidad de intervención de la UEO en misiones de paz con apoyo logístico y de comunicaciones de la OTAN se ha diseñado recientemente mediante la utilización de un nuevo concepto: **Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (CJTF)**. Dicho proyecto es un ingenioso artificio que permitirá a países como Francia y España la actuación en misiones de paz dentro de una estructura prestada por la OTAN, soslayando el hecho de que no están dentro de la estructura militar integrada de la OTAN, y a la UEO la organización de misiones de paz en solitario, a pesar de que no cuenta con una estructura militar propia (18). Por otra parte, la UE puede adoptar **acciones comunes** en los ámbitos de política exterior y de seguridad, como las que se decidieron en Bruselas el 8 de noviembre de 1993 relativas al envío de ayuda humanitaria a Bosnia-Herzegovina (19). El Tratado de Maastricht también ofrece la posibilidad de realizar **esfuerzos policiales colectivos en favor de la paz**, a través del desarrollo de su título VI relativo a los ámbitos de la justicia y asuntos de interior y sobre todo con la creación de la **oficina europea de policía EUROPOL**, prevista en su artículo K.1.9.

Aplicación del Derecho de los Conflictos Armados

La aplicación del Derecho de la Guerra, o como se le denomina actualmente, Derecho Internacional Humanitario (DIH), en las misiones de paz no está todavía satisfactoriamente resuelta. El presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el secretario general del Consejo de Seguridad de la ONU no parecen tener la misma percepción del problema, pues mientras el primero recuerda que los Estados que aportan contingentes a las misiones de paz siguen teniendo la responsabilidad de impartir a sus nacionales instrucciones pertinentes sobre la observancia del DIH, por haberse comprometido, en cualquier circunstancia, a respetar y a hacer respetar el derecho de los conflictos armados (20), la posición del secretario general es ambigua, pues si bien en la carta dirigida el 23 de septiembre de 1978 a los representantes permanentes de los gobiernos que habían enviado contingentes al Líbano (FPNUL) se recordaba que en caso de que se tuviera que hacer uso de sus armas defensivas se aplicarían **los principios y el espíritu** de las normas del DIH, en las últimas operaciones de mantenimiento de la paz no han habido iniciativas oficiales previas destinadas a recordar el papel del DIH (21). Esto representa una laguna legal que la ONU debe subsanar en el futuro, pues las últimas misiones de paz se han desarrollado en territorios donde han habido violaciones tanto del DIH como de los derechos humanos.

MISIONES DE PAZ

Las misiones que puede desempeñar la Guardia Civil en defensa de la paz y los derechos humanos son muy variadas. Cada operación de proyección puede generar un nuevo tipo de misión, incluso pueden surgir nuevas necesidades que aumenten o modifiquen las misiones inicialmente previstas. Como dice el Teniente Coronel Morales Utrabo, uno de los cuatro oficiales superiores de la Guardia Civil que tomaron parte en la operación ONUSAL, en los primeros momentos existían dudas sobre las misiones específicas que estos oficiales debían realizar. La evolución de los acontecimientos en El Salvador llevó incluso a las Naciones Unidas a modificar sobre la marcha la organización de la misión, creando una División de Policía que se unió a las ya existentes Divisiones de Derechos Humanos y División Militar (22).

Aunque la inconcreción de misiones específicas es consustancial con la propia creación de las operaciones de paz, que ha ido perfilando sus contornos sobre la base de adecuadas dosis de urgencia en la toma de decisiones, improvisación, iniciativa personal, transacción, flexibilidad, imaginación y experiencia inédita, lo deseable es que con su consolidación internacional se llegue a una definición y determinación más depurada de las llamadas misiones de paz.

A la interrogante sobre qué tipo de misiones podría realizar la Guardia Civil, contesta Hinojosa Galindo que, con carácter genético, puede hacer frente a todas aquellas que se deriven de ser Fuerza de Seguridad del Estado y singularmente las que son compatibles con su naturaleza militar, lo que le conduce a la conclusión de que podría tomar parte tanto del contingente policial como del militar, y, con base en esa dicotomía, agrupa las posibles misiones en dos bloques: las que le corresponden en función de su componente policial y las que le corresponden en función de su componente militar. Por otra parte, no cabe duda que la experiencia orgánica que supone la división de la carga de trabajo en tres grupos: militar, de derechos humanos y policial, llevada a cabo en ONUSAL, puede ser aprovechada para hacer una clasificación de tareas atendiendo a estos referentes, en el entendido que tales tareas podrán ser asumidas por la Guardia Civil, dado que su polivalencia ya comentada anteriormente le facultará para colaborar indistintamente en los tres grupos. Ahora bien, un estudio orgánico del problema no puede desconocer que la polivalencia encierra cierto peligro, en cuanto pueda conducir a un exceso de confianza en las propias posibilidades y a una inactividad normativa, estructural y de formación especializada. Se hace preciso, por tanto, seleccionar de la amplísima variedad de tareas relacionadas con las misiones de paz, aquellas para las que la Guardia Civil está especialmente capacitada o convenga que lo esté en el futuro, y volcar en ellas todo el esfuerzo de planificación.

No pretende este trabajo llegar a una enumeración exhaustiva de tareas o cometidos especialmente idóneos para la Guardia Civil. Eso no me corresponde a mí, pero sí el señalar cuáles son, a mi juicio, los elementos peculiares que le permitan “hacerse un hueco” en las misiones de paz ante la concurrencia de aspirantes policiales pertenecientes al Cuerpo Nacional de Policía o militares pertenecientes a las Fuerzas Armadas.

Elementos peculiares de la Guardia Civil en misiones de carácter militar

1. La Guardia Civil tiene una **tasa de profesionalidad elevadísima** con un gran abanico de edades en los empleos inferiores, lo que le permitirá seleccionar y aportar, según el tipo de misión de paz, jóvenes con grandes aptitudes físicas o personal de mayor edad con mucha experiencia en la profesión.

2. La Guardia Civil está especialmente indicada para desempeñar actividades propias de **policía militar**, tales como escolta a convoyes, custodia de instalaciones, disciplina de tráfico, acompañamiento y protección de autoridades, etcétera.

3. La Guardia Civil puede colaborar eficazmente en actividades militares relacionadas con el **control, manipulación, registro y destrucción o inutilización del armamento ligero**.

4. Cuando los Jueces Togados Militares destacados en el contingente militar precisen de ayuda policial la Guardia Civil podría actuar como **policía judicial militar**.

5. El Servicio Marítimo de la Guardia Civil puede cooperar en actividades navales de **control del embargo** que haya sido decretado por las Naciones Unidas.

Elementos peculiares de la Guardia Civil en misiones de carácter policial

1. El régimen de disciplina del Cuerpo, su moral y motivación, su preparación técnica policial, su **estructura de mando** fuertemente jerarquizada y el prestigio internacional que disfruta por su probada eficacia, le hacen deseable para tomar parte en cualquier misión de carácter policial.

2. Cuando la misión de paz o el acuerdo de cooperación implique la **formación de nuevas fuerzas de seguridad**, sobre todo cuando los nuevos policías procedan de cuerpos militares o paramilitares disueltos, o cuando se trate de organizar una policía de las mismas características que la Guardia Civil.

3. En las operaciones en la que está previsto en el plan de paz la gradual **sustitución de fuerzas militares por policías**.

4. En aquellas operaciones que precisen la actuación de **equipos mixtos** de observadores formados por militares y agentes de policía.

5. En las misiones de paz en las que el agente de policía tenga que establecer **relaciones** fluidas y frecuentes con mandos de guerrillas militarmente organizadas o con autoridades militares del país anfitrión.

6. En **misiones de paz policiales en terreno montañoso** que requieran personal especializado en el medio.

7. En aquellas misiones de paz que requieran la presencia de **técnicos en desactivación de explosivos**.

8. Misiones de consolidación de la paz en territorios que hayan sufrido **graves agresiones al medio ambiente natural** y se necesite personal experto en protección de la naturaleza.

ESTRUCTURA ORGANICA

No sólo la Guardia Civil, sino cualquier otra institución, está expuesta a sufrir las consecuencias derivadas de una falta de **reacción orgánica** ante la existencia de factores condicionantes externos, lo que suele traducirse en actuaciones apresuradas, basadas más en la intuición y la improvisación que en una adecuada preparación (23). Pero simultáneamente con la necesidad de adaptación orgánica para hacer frente con éxito a las futuras operaciones de proyección exterior en defensa de la paz y los derechos humanos, se encuentra actualmente la Guardia Civil en un proceso de reorganización, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final primera del Real Decreto 1134/1994, de 20 de junio, de estructura básica del Ministerio de Justicia e Interior, que deroga, en cuanto se le oponga, al Real Decreto 107/1991 por el que se reestructuraba la Dirección General de la Guardia Civil, por lo que me limitaré a analizar la situación actual e incluso me atreveré a hacer algunas sugerencias, desde la humildad intelectual y "el respeto a lo ajeno", pero con base en mi experiencia docente en Teoría de la Organización y en los años que estuve destinado en la entonces llamada División de Organización del Estado Mayor del Ejército.

En primer lugar, la distribución de competencias entre los dos ministerios en cuanto al régimen de personal presenta ciertos problemas, teniendo siempre como referente a las operaciones de proyección. El artículo 14, de la ya citada anteriormente Ley Orgánica 2/1986, atribuye al Ministro de Justicia e Interior la competencia relacionada con la **provisión de destinos** del personal del Cuerpo y al Ministro de Defensa lo concerniente a su **régimen de ascensos y situaciones administrativas** y, conjuntamente a ambos ministros, lo relacionado con la **selección, formación y perfeccionamiento**. Sin embargo, lo cierto es que los destinos, ascensos y situaciones están muy interrelacionados como se puede apreciar de la simple lectura del

Boletín Oficial de la Defensa que publica resoluciones del Ministro de Defensa sobre ascensos, confirmando en algunos casos al ascendido en su actual destino o encuadrándolo a efectos de régimen interior. En lo que se refiere a las situaciones administrativas, ocurre algo parecido, ya que, por ejemplo, la situación de suspenso de funciones lleva aparejado el cese del destino y quien tramita y resuelve el expediente es el Ministro de Defensa. Se complica más el problema si, como consecuencia de la previsión de ascensos, se publican resoluciones en el BOD sobre números de escalafones del personal que puede solicitar destino y ser destinado, con base normativa en un reglamento de provisión de vacantes para el Ejército de Tierra que por cierto ya no es de aplicación en este Ejército por haber sido derogado por una Orden ministerial posterior (24).

La propia estructura de la Guardia Civil en la que no aparecen nítidamente diferenciados los órganos de asesoramiento y planeamiento, los órganos de gestión y los órganos de ejecución favorece los problemas de delimitación funcional y el que órganos staff asuman responsabilidades y autoridad sobre la línea. Posiblemente el Gabinete Técnico de la Guardia Civil haya tenido que hacerse cargo de cometidos que tienen incidencia en las misiones de paz y que en la futura reorganización del Cuerpo tendrían que ser descentralizados, sin perjuicio de que, como se dice en el ya citado Real Decreto 1334/1994, el Gabinete Técnico coordinase, durante la vigencia del mismo, las actividades de los demás órganos de la Dirección General. En este orden de ideas, los centros directivos de la Guardia Civil que podrían crear unidades administrativas para tramitar misiones de paz y sus posibles competencias serían los siguientes:

Gabinete Técnico.—Elaboración de informes y estudios relativos a misiones de paz y posibilidades de actuación. Coordinación de actividades de los demás órganos de dirección. En reorganizaciones posteriores, convendría dejar al gabinete con funciones de apoyo directo al director y crear una secretaría técnica de apoyo a la línea con funciones de coordinación.

Subdirección General de Operaciones.—Organizaría las misiones de paz, proporcionaría a la Subdirección General de Personal criterios de selección y formación, activaría un Centro de Operaciones de Proyección Exterior (COPE), en su caso, para dirigir, impulsar, controlar, hacer el seguimiento y coordinar el contingente de la Guardia Civil que vaya a tomar

parte en una misión de paz, programaría las rotaciones, elaboraría planes de contingencia y establecería relaciones funcionales con los órganos homólogos de las Fuerzas Armadas y de la Secretaría General, Dirección General de la Policía. Organizaría una comisión permanente de doctrina de empleo de operaciones de proyección exterior con representantes permanentes de la Inspección General y representantes eventuales del Gabinete Técnico, y una comisión permanente de plantillas con representantes permanentes de la Subdirección General de Personal, de la Subdirección General de Apoyo y representantes eventuales del Gabinete Técnico.

Inspección General.—Se haría cargo del seguimiento, comprobación y evaluación del normal desarrollo de cada operación de proyección exterior en curso, tanto a nivel individual como de los Centros y Unidades de la Guardia Civil implicados en una específica operación de paz. Como consecuencia del análisis de una operación, propondría modificaciones en la estructura orgánica, en las plantillas, en la doctrina de empleo y en los procedimientos. Destacaría elementos de la Inspección al Centro de Operaciones de Proyección Exterior (COPE).

Subdirección General de Personal.—Se encargaría de organizar el proceso de selección, formación y especialización del personal que fuera a participar en operaciones de proyección en función de las necesidades operativas elaboradas por la Subdirección General de Operaciones. Crearía y actualizaría un banco de datos informático de peticionarios. Actuaría como órgano originador de disposiciones generales relativas al Régimen del personal participante y, en su caso, propondría modificaciones de la normativa vigente en la Guardia Civil sobre operaciones de paz. Activaría, en su caso, un centro de consulta e información sobre las operaciones de proyección en curso. Establecería relaciones funcionales con los órganos homólogos de las Fuerzas Armadas y de la Secretaría General, Dirección General de la Policía. Destacaría personal de la Subdirección para activar la célula de personal del centro de operaciones de la Subdirección de Operaciones. Se ocuparía de los asuntos disciplinarios del estatuto del personal de la Guardia Civil participante en una operación de proyección exterior.

Subdirección General de Apoyo.—Se encargaría de los aspectos presupuestarios y aportaría los recursos económico-financieros, así como el armamento, material y equipo necesarios para cada operación de proyección exterior. Apoyaría a la línea en aspectos técnicos

tales como investigación operativa, estadística e informática.

Para concluir con este capítulo de reflexiones orgánicas añadiría una más, en el sentido de llamar la atención sobre la peculiaridad orgánica de la Guardia Civil que en la definición de su estructura tiene que "mirar" a dos ministerios muy diferentes. En cuanto a la mayoría de sus misiones y servicios en tiempo de paz y a los recursos materiales y retributivos puestos a su disposición, su estructura debe estar claramente influida por la propia estructura del Ministerio de Justicia e Interior. Pero en cuanto a su naturaleza militar y a su preparación constante en tiempo de paz, para asumir misiones, con dependencia exclusiva del Ministro de Defensa, en tiempo de guerra y durante el estado de sitio, su estructura debería ser reflejo de la propia estructura de Defensa, que dispuso para los tres Ejércitos, desde el año 1987, una estructura básica similar: **Cuartel General, Fuerza y Apoyo a la Fuerza**. El mismo Plan Norte, de próxima implantación en el Ejército, aprovecha esta estructura básica para acometer profundísimas reformas estructurales. Pues bien, ¿por qué no puede la Guardia Civil emprender su reestructuración a partir de unas premisas tan sencillas y lógicas como, aunque sea con otra denominación, dividir a la Guardia Civil en un **conjunto de órganos de planeamiento**, un **conjunto de órganos de apoyo y de gestión** y un tercer bloque que lo constituiría la Fuerza de la Guardia Civil como el **conjunto de los órganos de ejecución**? Esta organización básica permitiría muchas variantes, inclusive la de considerar al titular del órgano de mando de la Guardia Civil como jefe inmediato y directo de la Fuerza, y organizar dos órganos de planeamiento y gestión, uno operativo y otro de apoyo logístico.

REGIMEN DEL PERSONAL

El régimen del personal que ha de tomar parte en una operación de proyección exterior puede dividirse a efectos de su estudio en las siguientes áreas:

- Requisitos personales y profesionales.
- Selección de los peticionarios.
- Formación.
- Estatuto (derechos y obligaciones).

Requisitos personales y profesionales.—El "perfil" del personal que ha de tomar parte en una misión de paz viene definido por una serie de requisitos de índole personal y profesional

que están contenidos en la solicitud del organismo internacional organizador de la misión, normalmente Naciones Unidas. Estos requisitos pueden complementarse con los que señalen los órganos nacionales competentes del Ministerio de Asuntos Exteriores, del Ministerio de Justicia e Interior, del Ministerio de Defensa y de la propia Dirección de la Guardia Civil, que generalmente los establecerá en función del análisis ponderado del conjunto de necesidades y posibilidades del recurso humano para atender a las misiones nacionales e internacionales.

Selección de los peticionarios.—La selección es la fase más crítica del proceso en razón a la urgencia con que se tienen que organizar las misiones de paz. Para hacer frente a los problemas de obtención de fuerzas con la rapidez y efectividad necesarias las Naciones Unidas han ideado una nueva fórmula: la creación de unas **fuerzas de reserva**. La fórmula consiste en que los gobiernos ofrezcan unas tropas que estarían siempre disponibles (25). El Gobierno español ha confirmado a las Naciones Unidas su voluntad de formar parte de la fuerza de reserva, también denominada "inventario para la paz", pero todavía no se ha fijado el número de efectivos españoles ni su procedencia.

El proceso de selección se inicia con la **convocatoria** que, en el caso de que tenga efecto para una específica misión de paz, debe contener al menos el nombre de la misión, las características del puesto de trabajo, las condiciones requeridas, la duración del destino y las servidumbres que conlleve. Cuando la convocatoria se publique para un número indeterminado de misiones de paz y de puestos, que será lo más frecuente, parece conveniente que se difunda en el boletín oficial en el último trimestre del año para surtir efectos durante todo el año siguiente. Como el tiempo de validez de la solicitud sería de un año, en cada ciclo anual se procedería a actualizar la base de datos de peticionarios (26).

Una vez solicitada la colaboración de la Guardia Civil para una misión de paz, se procedería a la **selección** del personal participante, previo el análisis por el órgano de selección de las solicitudes presentadas, determinando inicialmente un número de seleccionados algo superior a las necesidades con objeto de cubrir rápidamente las bajas que pudieran producirse como consecuencia del reconocimiento médico o del resultado de la entrevista personal llevada a cabo por personal capacitado (27).

Formación.—La fase de selección finaliza con la designación del personal y la comunicación a los interesados y empieza la fase de

formación específica sin solución de continuidad. Esta fase debería formar parte de un programa de formación integral diseñado por el órgano de enseñanza que, siguiendo las "directrices para los programas nacionales o regionales de adiestramiento" elaborado por las Naciones Unidas, contemplara las siguientes medidas:

1. Inclusión de conocimientos básicos en los planes de estudios de las academias de formación.
2. Organización de cursos sobre "las operaciones de proyección exterior de la Guardia Civil" (28).
3. Difusión de las operaciones en curso, utilizando los canales de información descendente, especialmente al personal solicitante registrado en la base de datos.
4. Participación en los ejercicios prácticos organizados por las Naciones Unidas o por Organizaciones Regionales.

Estatuto.—El conjunto de derechos y obligaciones que tiene el personal que participa en una misión de paz depende del tipo de misión y está muy disperso en la normativa a la que hemos dedicado una buena parte de este trabajo. Sería de mucha utilidad la recopilación en un documento interno de la Guardia Civil, con carácter orientativo, de las disposiciones o acuerdos que se refieran a cuestiones tales como: **La documentación personal** (estándar necesaria para emprender la misión (pasaporte, visado, carnet de conducir, certificado internacional de vacunación, certificado médico, fotografías, orden de viaje, etc.). **La uniformidad y equipo** (incluidas normas sobre utilización de prendas civiles, de cámaras fotográficas, de armas particulares, etc.). **El viaje** (trámites, derechos de equipaje, seguros, clase autorizada, gastos, etc.). **Las prestaciones retributivas** (dietas, alojamiento en desplazamientos interiores, vestuario, etc.), indemnizaciones por motivos varios (enfermedad, lesión, fallecimiento, pérdida de efectos). **La misión** (designación, autoridad que la organiza, duración de la misión, duración de la comisión de servicio, número y cualificación de los participantes, concepto de la operación, régimen de trabajo, permisos, dependencias jerárquica, funcional, logística administrativa, penal y disciplinaria). **Las obligaciones, privilegios e inmunidades respecto al país anfitrión** (en relación con la misión, con la población, con la legislación y con las autoridades; se incluyen aspectos tales como: prohibición de actividades comerciales o lucrativas, incompatibilidades, importaciones y exportaciones

autorizadas, giros postales, correspondencia, etc.).

Informaciones varias (costumbres y creencias de la población, normas de comportamiento, informes realizados por anteriores participantes, consejos sanitarios, bromatológicos, etc.) (29).

DOCTRINA DE EMPLEO

En el Ejército se sintió la necesidad de incluir las misiones de paz en nuestras normas operativas. En primer lugar se estudió la posibilidad y conveniencia de incluir un capítulo en la "doctrina de empleo de las armas y los servicios" sobre la actuación del Ejército en el extranjero como instrumento de la política exterior del Gobierno (30). También se examinó la oportunidad de redactar un manual sobre el empleo del batallón en OMP,s, así como la de elaborar un manual práctico que contemplara con carácter general las OMP,s. Finalmente esta última posibilidad fue la que salió adelante, siendo publicado el 30 de diciembre de 1993 con el título de "Orientaciones. Operaciones de mantenimiento de la paz". OR7-001. Pienso que este manual puede resultar útil a la Guardia Civil como base de partida que le permita lanzarse a la elaboración de un manual de empleo propio que recoja sus específicas formas de acción y sus peculiaridades. A estos efectos constituye otra ventaja añadida el disponer de un selecto grupo de oficiales del Cuerpo que han estudiado el tema en profundidad y que podrían, llegado el caso, formar parte de la comisión de expertos que acometiese la redacción del manual (29).

CONCLUSION

En esta breve presentación de las misiones de paz desde un punto de vista orgánico he intentado poner de relieve que las Operaciones de Proyección Exterior de la Guardia Civil en defensa de la paz y los derechos humanos merecen la pena política, policial y militarmente, porque las misiones de paz son un valioso "dividendo de la paz", del cual todos los ciudadanos del mundo nos beneficiaremos y del que también la Guardia Civil tiene derecho a obtener su parte. Que sus enormes posibilidades le deben asegurar en estas misiones "un puesto de trabajo por la paz", en el entendimiento de que una actitud contemplativa o autocumplaciente podría malograr sus brillantes expectativas y si es consciente de que es necesario realizar un esfuerzo orgánico de adaptación y reorientación para hacer frente con éxito al nuevo "reto por la paz". ■

NOTAS

- (1) "Incidencia de las OMP,s sobre las FAS españolas". OLIVER BUHIGAS. Seminario sobre operaciones de mantenimiento de la paz. Enero 1992.
- (2) "Orientaciones operaciones de mantenimiento de la paz". OR7-001. Estado Mayor del Ejército. 1993.
- (3) "Un programa para la paz". Naciones Unidas. Nueva York. 1992. "La política exterior española y las operaciones de mantenimiento de la paz". CARLES CASAJUANA PALET (Cuadernos de la Guardia Civil. Año 1992, número 8).
- (4) "Del derecho de la guerra". FERNANDEZ FLORES. Ediciones Ejército.
- (5) Ley Orgánica 15/1994, de 1 de julio, para la cooperación con el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia.
- (6) "Selección y formación de UNMO,s en las fuerzas de Canadá". GORDON FORBES. Seminario sobre operaciones de mantenimiento de la paz. Enero 1992.
- (7) Artículos 9 y 191 de la Ley 85/1978 de 28 de diciembre.
- (8) "La Guardia Civil y el moderno concepto de la Defensa Nacional". HINOJOSA GALINDO. Cuadernos de la Guardia Civil número 8.
- (9) "Orientaciones operaciones de mantenimiento de la paz". OR7-001. Estado Mayor del Ejército. 1993. Páginas 3-4.
- (10) "The alliance's strategic concept". NATO Office of information and press 1110 Brussels. Belgium. November 1991.
- (11) "UN peacekeeping operations and cooperation with NATO". KOFI A. ANNAN NATO review. October 1993.
- (12) "Building a partnership for peace". GEBHADT VON MOLTKE. NATO review. June 1994. Ver también el número 80 de la Revista Española de Defensa Militar que informa sobre la realización de los dos primeros ejercicios del programa de instrucción de la "Asociación por la paz".
- (13) "Las OMP,s en el marco de la política de defensa". LOBO GARCIA. Seminario sobre operaciones de mantenimiento de la paz. Enero 1992.
- (14) "The CSCE and the changing role of NATO and the European Union". WERNER BAUWENS. NATO review. June 1994.
- (15) Artículo 42 del documento de la Conferencia de Estocolmo sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa, convocada de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.
- (16) La Unidad de Verificación Española (UVE) se organizó por Orden Ministerial 73/91 de 8 de octubre (BOD número 200).
- (17) "WEU prepares the way for new missions". WILLEM VAN EEKELLEN. NATO review. October 1993.
- (18) "Los retos de Sevilla". Artículo publicado en la Revista Española de Defensa número 80, octubre 1994, sobre la reunión informal de ministros de Defensa de la OTAN que tuvo lugar en Sevilla los días 29 y 30 del mes de septiembre de 1994.
- (19) Decisión del Consejo de la Unión Europea. Diario de las Comunidades Europeas número L 286 de 20-11-93.
- (20) El artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 dice que: "Las altas partes contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas circunstancias".
- (21) La brevedad de este trabajo me impide otra cosa que la referencia a dos especialistas sobre la aplicabilidad del DIH a las OMP,s y las relaciones entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los Derechos Humanos. MANUEL PEREZ GONZALEZ y JOSE LUIS RODRIGUEZ DE VILLASANTE Y PRIETO. Ver también la "Aplicabilidad del derecho internacional humanitario a las Fuerzas de mantenimiento de la paz". UMESH PALWANKAR. Revista Internacional de la Cruz Roja número 117.
- (22) "La Guardia Civil verifica los derechos humanos" y "ONUSAL: La Guardia Civil en el largo camino hacia la paz". MORALES UTRABO. Revista de la Guardia Civil número 579. Junio 1992.
- (23) "La Guardia Civil y el moderno concepto de la Defensa Nacional". HINOJOSA GALINDO. Cuadernos de la Guardia Civil número 8. Página 62.
- (24) La OM de 31 de diciembre de 1976 fue derogada por la OM 120/1993 de 23 de diciembre.

- (25) "Los españoles se han ganado una reputación intachable". Entrevista con IQBAL RIZA, Subsecretario General de la ONU, publicada en la Revista Española de Defensa número 79, Septiembre 1994.
- (26) Ver "Selección y formación específica de observadores internacionales", de ZORZO FERRER y otros, y "Selección y formación de UNMO,s en las fuerzas de Canadá". GORDON FORBES en el Seminario sobre operaciones de mantenimiento de la paz. Enero 1992.
- (27) La selección de observadores militares en misiones de paz está regulada por la IC 85/89 del entonces Subsecretario de Defensa, hoy Secretario de Estado de Administración Militar. En su apartado 2.2 fija los criterios de designación.
- (28) La Escuela de Formación del Cuerpo Nacional de Policía ha desarrollado durante el mes de noviembre de 1994 el II Curso para Observadores Policiales para Misiones de Paz en Naciones Unidas.
- (29) El Comandante GIL MENDIZABAL, participante en ONUSAL, me comentaba que el conocer detalles que pudieran en España parecer insignificantes, adquieren en el terreno la máxima importancia. Tal fue el caso del humilde papel higiénico que era considerado un recurso crítico por la práctica imposibilidad de adquisición en la zona en la que desempeñaba su misión.
- (30) Ver página 116 de la "Incidencia de las OMP,s sobre las FAS españolas". OLIVER BUHIGAS. Seminario sobre operaciones de mantenimiento de la paz. Enero 1992.
- (31) Para conocer el proceso de elaboración de la doctrina y normativa de empleo en el Ejército, ver Norma General 2/92 (3.ª División). "Area de Doctrina" (actualización 1994).