

LA GUARDIA CIVIL EN LA DEFENSA NACIONAL

IGNACIO COSIDO GUTIERREZ

Jefe del Gabinete de SE el Director General
de la Guardia Civil

UN enfoque tradicional sobre la participación de la Guardia Civil en la Defensa Nacional parte de la diferenciación entre Defensa Civil y Defensa Militar. Bajo esta premisa, es posible afirmar que la Guardia Civil participará plena y cotidianamente en la Defensa Civil a través de las misiones que le son propias como Fuerza de Seguridad del Estado. Pero la Guardia Civil, en función de su naturaleza, su estructura, su despliegue y su formación militar, está también en condiciones de desempeñar un papel relevante en la Defensa estrictamente militar, porque además así le habilita específicamente la Ley para hacerlo.

Es también generalmente aceptado que en estos momentos la Defensa Civil está ganando preeminencia respecto a la Defensa estrictamente militar. Esta supuesta desmilitarización de nuestra defensa se sustentaría en una doble tendencia. Por un lado, el riesgo de un conflicto bélico a gran escala o de un ataque militar contra nuestro territorio, nuestra soberanía o nuestra independencia está prácticamente descartado en el momento actual. Por otro, existen una serie de amenazas emergentes no bélicas, como el terrorismo internacional, el crimen organizado y el narcotráfico, los crecientes flujos de inmigración irregular, las agresiones al medio ambiente, la corrupción o los delitos asociados a las nuevas tecnologías. La respuesta a estas amenazas difícilmente puede darse desde los instrumentos militares tradicionales.

En este punto debemos precisar, sin embargo, que el hecho de que descartemos el riesgo de un conflicto a gran escala en Europa no significa que debamos desechar la hipótesis de la guerra. Conflictos regionales y civiles de mayor o menor intensidad, como el acontecido en Bosnia-Herzegovina o el más reciente

de Kósovo, muestran hasta qué punto esta hipótesis de conflicto es real incluso en el propio territorio europeo.

Pero no sólo la guerra se mantiene como una realidad vigente en el mundo actual, sino que nuestras intervenciones en estos conflictos se multiplican. Así, si entre 1948 y 1988 existieron diez operaciones de paz auspiciadas por Naciones Unidas, en los diez años siguientes el número de estas operaciones se elevó a 36. Es decir, casi cuatro veces más operaciones en la cuarta parte del tiempo. Este incremento cuantitativo en el número de misiones ha venido acompañado además de un aumento paralelo en la entidad y ambición de las mismas.

Esta eclosión de las operaciones de paz ha coincidido por otra parte con la incorporación plena de España a las principales organizaciones europeas y con una presencia internacional de nuestro país cada vez más activa. Ambos factores han propiciado que las Fuerzas Armadas españolas se involucren en un número creciente de operaciones de paz en los últimos años.

Pero incluso en el ámbito de estas operaciones internacionales estamos asistiendo a un cierto proceso de desmilitarización. Así, frente a las primeras misiones de interposición, con un contingente reducido pero exclusivamente militar, nos encontramos hoy con las complejas operaciones actuales, en las que junto a un gran contingente de Fuerzas Armadas existe un creciente volumen de personal civil encargado de gestionar los asuntos políticos, la administración, la seguridad pública, los servicios esenciales o las tareas de reconstrucción institucional o de infraestructuras. En este componente civil de las nuevas operaciones de paz es sin duda el contingente policial el de mayor entidad.

Como conclusión, todos estos factores de cambio conducen a una redefinición de la Defensa Nacional. Así, la Defensa Nacional sería cada vez menos defensiva y más proactiva, así como menos nacional y más internacional. Por su parte, la misión principal de las Fuerzas Armadas no sería ya la de preservar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de la nación, cuestiones todas ellas que hoy por hoy no están amenazadas, como realizar una contribución significativa al esfuerzo colectivo para garantizar la paz y la

estabilidad internacional. Los ejércitos se han convertido de este modo en un instrumento de la política exterior para la defensa de los intereses nacionales y colectivos en cualquier punto del planeta, más que una mera garantía de la integridad territorial.

Sin embargo, siendo cierta toda esta argumentación, no resulta suficiente para explicar la complejidad de la realidad actual. Así, es necesario en primer lugar superar definitivamente la distinción clásica entre la seguridad exterior y la seguridad interior, una separación que aparece cada vez más difuminada y carente de sentido. Esta difuminación está motivada por la creciente convergencia que se está produciendo entre los riesgos interiores y los riesgos exteriores. El terrorismo, el narcotráfico o el crimen organizado, aspectos que tradicionalmente se combatían en el campo de la seguridad interior, tienen hoy una dimensión internacional determinante.

Esta convergencia de riesgos ha provocado a su vez una creciente interacción entre lo militar y lo policial. Así, en las misiones de paz, las Fuerzas Armadas deben hacer frente a problemas de orden público, seguridad ciudadana, protección de refugiados, ayuda humanitaria, procesos electorales, supervisión de derechos humanos, reconstrucción de infraestructuras, entre otras muchas tareas. La experiencia demuestra que los ejércitos deben utilizar más recursos y medios en estas tareas de naturaleza civil que en las propias misiones estrictamente militares.

Pero las misiones civiles de los ejércitos no tienen sólo lugar en el marco de las operaciones de paz. Las Fuerzas Armadas se ven arrastradas progresivamente a involucrarse también en territorio nacional en la vigilancia de fronteras, en la contención de la inmigración irregular, en operaciones contra el narcotráfico o en tareas de protección civil. En este sentido, el recientemente publicado "Libro Blanco de la Defensa" señala:

"No puede descartarse que las Fuerzas Armadas sean llamadas a colaborar en la lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina, realizando tareas de vigilancia o de apoyo técnico adecuadas a sus capacidades específicas".

Junto a esta "civilización" de las Fuerzas Armadas nos encontramos con una creciente proyección exterior de las fuerzas policiales. Así, en Bosnia-Herzegovina son más de 2.000 los policías que realizan funciones de observación y monitorización policial bajo mandato de Naciones Unidas. En Kósovo ese contingente policial alcanza los 3.000 efectivos y en este caso tienen además un carácter ejecutivo y potestad, por tanto, para usar un poder coercitivo. En nuestro país, sólo la Guardia Civil mantiene un despliegue exterior en estos momentos que ronda los 500 efectivos.

La diferencia entre operaciones militares y operaciones policiales tienden así a diluirse, de forma que ambas esferas se superponen en una sola acción. Esta superposición es especialmente visible en las operaciones de paz, pero se produce también en el abordaje de un navío que transporta un cargamento de drogas en aguas internacionales o en la labor de vigilancia de una frontera, donde los elementos militares y policiales se superponen y entremezclan en muchas ocasiones.

La convergencia de la seguridad exterior y la seguridad interior plantea múltiples interrogantes en el campo político, social y jurídico. Las Fuerzas Armadas han estado encargadas históricamente de hacer frente a las amenazas externas, teniendo vetada en buena medida su participación en la seguridad interior. Por su parte, la policía ha estado a cargo de la seguridad interior sin verse involucrada en ningún caso en operaciones exteriores. Hoy todo esto está cambiando. Las Fuerzas Armadas realizan una colaboración cada vez más intensa para hacer frente a los nuevos riesgos emergentes de naturaleza no militar y las fuerzas policiales tienen cada vez una mayor proyección exterior en operaciones de paz. En cierto modo es un mundo al revés.

El problema de fondo de todo este proceso de cambio es la falta de adecuación de los instrumentos tradicionales de los que disponen los Estados, ejércitos y cuerpos policiales, para hacer frente a los nuevos riesgos y a las nuevas misiones. Así, los ejércitos tienen crecientes dificultades para hacer frente a las tareas no estrictamente militares en las que se ven involucrados en el desarrollo de una misión de paz. Por su parte, los cuerpos de policía carecen en muchos casos de las capacidades y el adiestramiento para proyectar y

sostener una fuerza significativa sobre un territorio lejano, con infraestructuras muy deterioradas y un clima de inseguridad general muy alto.

Pero estos mismos cuerpos policiales tienen también crecientes dificultades en su propio país para hacer frente a los crecientes flujos de inmigrantes irregulares que pretenden penetrar en su territorio, para contener el caudaloso volumen de droga que penetra en nuestros países y para luchar contra los fenómenos de corrupción y delincuencia organizada que acompañan a todo este tipo de tráfico ilícitos.

La doctrina clásica que diferenciaba entre Defensa Militar y Defensa Civil pierde en este contexto buena parte de su vigencia. Muchas de las amenazas actuales son de naturaleza compleja e incluyen aspectos tanto militares como civiles. La proliferación de armas de destrucción masiva, por ejemplo, ha sido considerado tradicionalmente un riesgo militar. El terrorismo ha sido por el contrario un problema más interior y policial. Sin embargo, hoy la probabilidad de un ataque con este tipo de armas está más en la acción de grupos terroristas internacionales que en la agresión de otro estado. Es sólo un ejemplo de cómo ambas esferas se superponen.

Necesitamos por tanto reformular el concepto de Defensa Nacional hacia una perspectiva más global y sobre todo más integrada. Un concepto en el que lo determinante sea hacer frente de forma eficaz a las amenazas reales, al margen de cual sea su naturaleza específica. Pero dar respuesta a las amenazas emergentes exigirá a su vez una mayor integración y una mayor coordinación de todos los instrumentos del Estado. En este sentido, es urgente desarrollar un nuevo marco de colaboración entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad para poder dar una respuesta común a las nuevas amenazas.

En este nuevo concepto de Defensa Nacional es donde un Cuerpo de Seguridad como la Guardia Civil, de naturaleza militar pero con una función esencialmente policial, puede resultar particularmente adecuado y útil. La Guardia Civil ha demostrado reiteradamente su capacidad para proyectar fuerzas en el marco de operaciones de paz, tanto en misiones de naturaleza militar, como de naturaleza policial e incluso mixta. Pero además, la

Guardia Civil, por su dimensión, su despliegue, su versatilidad, su polivalencia y su especialización múltiple, está demostrando ser un instrumento esencial para hacer frente a los riesgos emergentes a los que se enfrenta la seguridad nacional. A esta adecuación no es ajena en absoluto esa doble capacidad para actuar tanto en el campo militar como en el civil o en el policial.

No obstante, el principal valor de este Cuerpo no son sus propias capacidades, sino su potencialidad como elemento de engarce entre la seguridad interior y la seguridad exterior, su capacidad de interlocución entre todas las instituciones implicadas en este ámbito y su virtualidad como un instrumento privilegiado para potenciar la colaboración entre Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad.

LA GUARDIA CIVIL EN LAS OPERACIONES DE PAZ

Tanto la Ley 6/80 de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, como la Ley 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad habilitan a la Guardia Civil para desempeñar, bajo la dependencia directa del Ministro de Defensa, las misiones de naturaleza militar que el Ministro o el Gobierno le asignen. Sin embargo, dos décadas después de la promulgación de la primera Ley no ha existido un desarrollo reglamentario de esas misiones de naturaleza militar a realizar por la Guardia Civil.

Paradójicamente, ha sido la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales de paz la que ha puesto en evidencia la necesidad de desarrollar estas misiones militares de la Guardia Civil por la vía de los hechos. Así, es en 1996 cuando por primera vez desde la promulgación de la mencionada Ley 6/80 encontramos una unidad de la Guardia Civil encuadrada orgánica y funcionalmente en una estructura operativa de las Fuerzas Armadas, la Brigada que nuestro país desplegó en Bosnia Herzegovina en el marco de la operación IFOR de la OTAN.

Esta incorporación de la Guardia Civil al contingente nacional en IFOR ha tenido su continuación en la posterior integración de contingentes del Cuerpo en diversas unidades multinacionales de Policía Militar, tanto en el Cuartel General del Cuerpo de Ejército en

Sarajevo como en la División Sudoeste en Mostar. Un oficial del Cuerpo ocupó además la Jefatura de Operaciones de la Policía Militar Multinacional en Sarajevo. La experiencia se ha repetido posteriormente en Kosovo, donde un contingente de la Guardia Civil se incorporó desde el primer momento a la Agrupación Táctica española integrada en la KFOR.

¿Qué razones empujaron a las Fuerzas Armadas a incorporar unidades de la Guardia Civil en sus contingentes militares para operaciones de paz? Fundamentalmente dos razones. En primer lugar, la necesidad de contar con especialistas en determinadas áreas funcionales, como el control del tráfico, la policía judicial, la intervención de armas o el servicio fiscal, tareas para las que las Fuerzas Armadas carecían del personal necesario para desempeñarlas. En segundo término, existía también la necesidad de los contingentes militares de hacer frente a problemas de orden público y seguridad ciudadana, relacionados con la población civil, para los que los ejércitos tampoco contaban con el material, ni el adiestramiento, ni la doctrina adecuada para solucionarlos de forma eficaz.

La experiencia de la incorporación de la Guardia Civil a las grandes unidades militares ha constituido un notable éxito tanto para la propia Institución como para las Fuerzas Armadas. Su participación no sólo ha satisfecho los objetivos iniciales de dotar a nuestros contingentes militares con especialistas capaces de satisfacer demandas específicas de seguridad en el tráfico, investigación o policía administrativa, así como proporcionar un entorno de seguridad para el desenvolvimiento de las operaciones militares, sino que han constituido además un instrumento flexible y versátil en manos del mando para misiones muy diversas, como facilitar las relaciones civico-militares, la captación de información, el asentamiento y protección de refugiados, o el patrullaje nocturno entre otras muchas.

Uno de los valores añadidos de la participación de las fuerzas de seguridad de naturaleza militar en general, y de la Guardia Civil en particular, en este tipo de misiones es además que lo hace en su doble vertiente militar y policial, formando parte tanto del contingente militar como de la policía civil internacional. Esta dualidad no sólo favorece unas perfectas relaciones entre ambas esferas en el desarrollo de

la operación, sino que facilita de forma considerable la siempre compleja transferencia entre las autoridades militares y las autoridades civiles internacionales de la responsabilidad de la seguridad pública en la zona de operaciones.

En este sentido, fuerzas del tipo Guardia Civil vienen a llenar el vacío que en las operaciones de paz se produce entre las fuerzas militares dotadas de una disuasiva capacidad de combate, pero con dificultades para graduar el uso de la fuerza frente a agresiones civiles, y una policía internacional que hasta Kosovo estaba constituida por personal desarmado, diseminado en pequeñas unidades y sin ningún poder coercitivo. Llenar este vacío exigía la constitución de unidades reunidas con capacidad para una adecuada gestión del orden público mediante medios no letales, pero que al mismo tiempo pudieran hacer frente a agresiones armadas limitadas en caso de una escalada de la agresión. Estas unidades debían tener además una gran capacidad de cooperación e interoperatividad con las unidades militares, al tiempo que con las autoridades civiles y la policía internacional.

Estas unidades adoptaron en Bosnia la denominación de Military Special Units (MSU) constituidas por fuerzas de seguridad de naturaleza militar—los carabinieri italianos en este caso concreto—, que mantenían una dependencia plena de la cadena de mando militar OTAN. La Guardia Civil fue reiteradamente invitada y reclamada para formar una unidad de este tipo en el seno de SFOR, en especial por la administración de Estados Unidos, pero el gobierno español decidió declinar estas invitaciones motivado en su deseo de no incrementar más sus contingentes en SFOR y las incertidumbres jurídicas, políticas y operativas que despertaba la iniciativa.

Este tipo de unidades ha vuelto a ser generadas en KFOR. Pero en esta operación, las Naciones Unidas reconsideraron a su vez el papel que debe jugar la policía internacional a la que otorgaron un poder más ejecutivo. Así, el despliegue policial en Kosovo incluye una serie de unidades especializadas que deben asumir funciones de protección y seguridad similares a las de las MSU, pero bajo una dependencia directa de la autoridad civil internacional. En este caso, el Gobierno español decidió participar en la iniciativa autorizando el

despliegue de un contingente de la Guardia Civil, constituido por cerca de 150 efectivos formando una unidad especial de la policía internacional. España constituye así el único país occidental que ha aportado una unidad de este tipo, a pesar de que en un principio estaban comprometidos unidades de la Gendarmería francesa y de los Carabinieri italianos.

Existe un cierto debate doctrinal sobre la mejor ubicación de estas unidades, bien integradas en la cadena de mando militar, bien bajo la autoridad de la administración civil internacional. En realidad se trata de un debate un tanto artificial. Es evidente que en este tipo de operaciones de paz debe producirse un proceso de transferencia de la competencia de seguridad pública desde las fuerzas militares que inicialmente restablecen el orden y la seguridad global en el teatro de operaciones a las autoridades civiles internacionales, una vez que la situación se va estabilizando y normalizando. El momento óptimo para culminar esa transferencia dependerá de cada operación y de cada coyuntura concreta. En cualquier caso, lo que resulta evidente es que la existencia de este tipo de unidades de seguridad de naturaleza militar facilitan en buena medida ese proceso.

LA NECESIDAD DE UN MARCO NORMATIVO

La participación de la Guardia Civil en misiones internacionales, encuadrada dentro de las estructuras operativas de las Fuerzas Armadas, se está realizando por la vía de los hechos sin que exista un marco normativo adecuado que vaya más allá de lo establecido por las Leyes 6/80 y 2/86. Es decir, la Guardia Civil está desarrollando de hecho misiones de naturaleza militar en el exterior sin que el Gobierno haya en realidad definido tales misiones ni exista el preceptivo desarrollo reglamentario a las habilitaciones establecidas por la Ley.

La ausencia de un marco normativo adecuado no es solamente una deficiencia formal. Este vacío provoca también una indefinición del estatus con el que actúan los Guardias Civiles cuando son integrados en unidades militares, indefinición sobre sus dependencias y cadena de mando, problemas en la aplica-

ción del régimen disciplinario y un importante vacío doctrinal en la utilización de este tipo de unidades.

Para subsanar todas estas deficiencias, la Dirección General de la Guardia Civil y el Estado Mayor de la Defensa vienen trabajando conjuntamente desde 1996 en la elaboración de un proyecto de Real Decreto que regule las misiones de naturaleza militar de la Guardia Civil.

Sin embargo, sería conveniente estudiar un cambio en el enfoque con el que se ha venido trabajando en estos últimos cinco años sin alcanzar un resultado definitivo. En este sentido, lo esencial en este momento no es tanto desarrollar las misiones de naturaleza militar de la Guardia Civil como establecer un nuevo marco de colaboración reglada entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, de forma que pueda hacerse frente de manera efectiva a los riesgos y amenazas emergentes a los que ya nos hemos referido. No se trata, por tanto, de establecer una colaboración unidireccional de la Guardia Civil hacia las Fuerzas Armadas, sino de establecer una relación bi-nívoca de colaboración entre ambas instituciones.

Este nuevo enfoque exigirá establecer las áreas de actuación en que se llevará a cabo la colaboración, las oportunas relaciones de mando, las modalidades de integración en las correspondientes estructuras y los cauces de consultas y autorizaciones entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa. Pero una participación más activa de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior exigirá, con toda probabilidad, una reforma de nuestra Ley de Defensa Nacional.

Es importante destacar que esta norma se referirá exclusivamente a las situaciones de paz, dado que en tiempo de guerra o durante el estado de sitio se produce una total dependencia de la Guardia Civil del Ministerio de Defensa y una plena integración de todas sus unidades en las estructuras de mando militares.

Un primer aspecto donde la colaboración puede resultar de utilidad es en la defensa del territorio. Es importante destacar que las tareas que la Guardia Civil puede desempeñar en esta defensa integral del territorio desde una perspectiva militar, son en realidad coincidentes con las funciones que el Cuerpo

desempeña cotidianamente en cuanto responsable de la seguridad pública. Hay por tanto un solape absoluto entre las misiones de la Guardia Civil como Cuerpo de Seguridad y las misiones que pueden asignar al Cuerpo como fuerza militar en este terreno. En la medida en que las amenazas a nuestro territorio tienen hoy una naturaleza compleja, es por lo que resulta imprescindible establecer ese marco reglado de colaboración bidireccional entre ambas instituciones, colaboración a la que reiteradamente nos hemos referido.

Este ámbito de colaboración bidireccional debería abarcar al menos los siguientes aspectos:

- Seguridad de puntos, instalaciones y zonas de interés.
- Cobertura de costas y fronteras.
- Control del tráfico marítimo.
- Protección marítima de puertos.
- Vigilancia del mar territorial y vías de comunicación.
- Custodia de puertos y aeropuertos.

Todas estas misiones son, en lo que se refiere al territorio nacional y en condiciones de normalidad, responsabilidad de la Guardia Civil. Por el contrario, en el marco de operaciones multinacionales en el exterior, las Fuerzas Armadas deben hacerse cargo de todas estas funciones en su área de responsabilidad hasta tanto cese la situación de riesgo que generó la intervención militar. Existe por tanto una necesidad de colaboración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Civil en el desempeño de estas misiones en territorio nacional, así como una necesidad inversa de colaboración de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas cuando se desarrolla en el marco de operaciones internacionales.

En cualquiera de los casos, es importante destacar que la participación de la Guardia Civil en estas misiones de colaboración con las Fuerzas Armadas debe hacerse en el marco de su integración en el Mando Operativo Conjunto y no exclusivamente, como había sido tradicional dada la histórica pertenencia del Cuerpo al Ejército de Tierra, en el Mando Operativo Terrestre. Mucho más complejo, aunque no menos necesario, es como integrar unidades de las Fuerzas

Armadas en la estructura de mando operativo de la Guardia Civil cuando lo que se trata es de articular la colaboración de los Ejércitos con la Guardia Civil en la seguridad interior.

Un segundo ámbito en el que la colaboración resulta cada vez más necesaria es en el de la inteligencia y la contrainteligencia, cuestiones que cobran una relevancia muy especial en un momento histórico caracterizado por la incertidumbre. En este campo, resulta obvio que los especialistas de información de la Guardia Civil pueden ser de extrema utilidad para la obtención, análisis y elaboración de información en el marco de operaciones internacionales. Por otro lado, es evidente también la utilidad que la Guardia Civil puede tener en las labores de contrainteligencia militar, tanto en el ámbito exterior como en el propio territorio nacional. Pero la naturaleza mixta de las nuevas amenazas exigirá cada vez más un intercambio y una integración de la información civil y militar, interior y exterior, en el marco de una comunidad de inteligencia aún por definir y formar en nuestro país. Sólo desde esta perspectiva integradora será posible afrontar las crecientes demandas de inteligencia que nos exige hacer frente a los nuevos riesgos emergentes.

Finalmente, no es necesario insistir demasiado en el importante papel que puede desempeñar la Guardia Civil en los órganos encargados de las actividades de cooperación cívico-militares, especialmente cuando se trata de operaciones internacionales. En este sentido, la incorporación de personal del Cuerpo en las correspondientes secciones de Estado Mayor responsables del área parece cada vez más necesaria.

UN MODELO DE POLICÍA MILITAR

La policía militar es probablemente la función en la que puede desarrollarse una colaboración más activa de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas. Esta función está cobrando además una mayor relevancia en el marco de las operaciones internacionales de paz. Sin embargo, España carece por el momento de un modelo de policía militar definido así como del desarrollo normativo preciso.

El concepto de policía militar está cobrando una creciente dimensión en el marco de la

Alianza Atlántica. La necesidad de este tipo de unidades va en aumento tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Así, por un lado, se requieren cada vez más unidades de este tipo en las estructuras operativas, pero al mismo tiempo se necesita también una mayor especialización de las mismas.

Esta necesidad se ha puesto especialmente de manifiesto en las operaciones internacionales en las que han intervenido nuestras Fuerzas Armadas. En definitiva, la función básica de la policía militar no es otra que proporcionar el necesario nivel de seguridad interior que permita el desarrollo de las operaciones militares. Garantizar ese nivel de seguridad resulta vital en las operaciones de gestión de crisis en los que las Fuerzas Armadas deben desplegarse sobre un territorio en el que tras la existencia de un conflicto armado más o menos prolongado reina un clima de absoluta inseguridad, sus fuerzas de policía locales han sido desmanteladas o depuradas y el terrorismo y el crimen organizado se alzan como amenazas reales para las propias fuerzas y para el conjunto de la población civil.

En estas circunstancias, las unidades de policía militar tienen una función vital que desarrollar en los campos de la protección y la seguridad, tanto de las propias unidades militares como también de la población civil en el área de operaciones.

Junto a esta necesidad de orden y seguridad pública, cobran también especial relevancia en este tipo de misiones algunas tareas especializadas de apoyo y de orden interno que puede desempeñar con eficacia la policía militar. Así, la experiencia demuestra que el mayor número de bajas en las operaciones de paz se viene produciendo por accidentes de circulación. El control del tráfico y la prevención de accidentes constituye por tanto una misión prioritaria para evitar bajas en las unidades desplegadas en el exterior. La policía militar debe en consecuencia contar en su seno con especialistas que puedan desempeñar esta función con la máxima profesionalidad y eficacia.

Una tercera área en el que la actuación de la policía militar resulta esencial es en el control de movimientos de masas, disturbios públicos y otras alteraciones del orden por parte de la población civil. Una vez que las fuerzas milita-

res de pacificación han logrado un efectivo control del territorio, las fuerzas contendientes han sido confinadas en sus acuartelamientos y se ha procedido a un proceso de desmovilización y desarme progresivo, los principales problemas a los que se enfrentan estas unidades tienen más que ver con la población civil que con las fuerzas militares. Así, no es infrecuente que población civil trate de impedir movimientos de las fuerzas, que se produzcan conflictos sociales entre las distintas comunidades o incluso que se produzcan intentos de agresión por parte de ciudadanos civiles a los componentes de la fuerza de pacificación. Ante todos estos supuestos, las unidades militares tienen una capacidad de respuesta muy limitada, por lo que cada vez resulta más esencial disponer en su seno de unidades especializadas para hacer frente a todas estas contingencias.

La Guardia Civil puede satisfacer en buena medida ambas demandas. Por un lado constituye una reserva de suficiente entidad como para que el planificador militar no tenga que retraer excesivos recursos para este tipo de unidades de unos efectivos humanos cada vez más escasos, en detrimento siempre de las unidades propiamente de combate. Por otro, la Guardia Civil puede aportar especialistas en toda una amplia panoplia de áreas policiales: investigación, información, tráfico, fiscal, intervención de armas, protección y seguridad, entre otras, que resultan de particular utilidad en las misiones de paz.

Los guardias civiles pueden aportar además un estatus policial del que carecen los componentes de las Fuerzas y que resulta imprescindible en el desempeño de las funciones de policía militar. Así, los guardias civiles tienen en su conjunto el carácter reconocido de policía judicial genérica, pudiendo constituir además unidades específicas en esta tarea. Esta consideración de policía judicial es esencial siempre que se trate de instruir diligencias judiciales o investigar delitos. Por otro, los guardias civiles tienen también reconocida su condición de agente de la autoridad, cuestión que tampoco está establecida para el resto del personal militar. Esta condición de agente de la autoridad, impropia y cuestionada en ocasiones cuando ese mismo personal realiza una función de policía militar, resulta también vital para el eficaz desempeño de esas tareas.

El problema es que la ausencia de un modelo de policía militar implica una indefinición absoluta de la composición y entidad de este tipo de unidades, de sus funciones, de sus dependencias, de su integración en las estructuras operativas, de la doctrina de empleo y de la previsible participación de la Guardia Civil en las mismas. Así, las normas que regulan la policía militar aparecen dispersas –Código Penal Militar, Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, Reales Ordenanzas, entre otras–, y resultan insuficientes, adoleciendo de una cierta falta de coherencia en su conjunto. Esta ausencia de una normativa que defina y regule las misiones y cometidos de la policía militar, así como su estructura y organización está condicionando la participación de nuestro país en el esfuerzo multinacional para hacer frente a estas situaciones de crisis.

CONCLUSIONES

La Guardia Civil está llamada a desempeñar un papel de creciente relevancia en el marco de un nuevo concepto de Defensa más amplio e integral. No se trata por tanto de desarrollar misiones clásicas de carácter militar para el Cuerpo, especialmente en el marco de la defensa territorial, como de establecer un nuevo marco de cooperación con las Fuerzas Armadas que sea además bidireccional. Esta colaboración resulta especialmente útil en aquellas operaciones internacionales de paz a las que se ven abocadas nuestras Fuerzas Armadas cada vez con mayor frecuencia e intensidad.

El desarrollo de esta necesaria colaboración, que ya se está produciendo en la realidad con notable eficacia y satisfacción para ambas partes, requiere antes que nada, un desarrollo normativo adecuado que aclare el marco, las misiones, las dependencias, las modalidades de integración y los procedimientos operativos para asegurar esta efectiva colaboración de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas. La carencia de este marco legal complica en muchas ocasiones la planificación, el mando, el ejercicio de la potestad disciplinaria y la definición de la correspondiente doctrina de empleo de las unidades de la Guardia Civil integradas en contingentes militares multina-

cionales. Dentro de este necesario nuevo marco normativo cobra especial importancia la regulación de un modelo efectivo y coherente de policía militar, que defina con claridad el papel que la Guardia Civil puede y debe jugar en este campo concreto.

En segundo término, esta colaboración exige desterrar viejos prejuicios, complejos y miedos por ambas partes. La acción de la Guardia Civil en misiones de naturaleza militar será siempre en apoyo y complemento de las Fuerzas Armadas, nunca en sustitución o en competencia con las mismas. La Guardia Civil carece absolutamente de los elementos de combate, logísticos, de transporte y de mando, control y comunicaciones necesarios como para poder emprender autónomamente cualquier operación militar, máxime si se trata de operaciones en el exterior.

Por el contrario, la Guardia Civil tiene capacidades propias y unidades altamente especializadas para apoyar y complementar a las Fuerzas Armadas en una serie de tareas que se han demostrado críticas en el desarrollo práctico de las misiones de paz. Desaprovechar esas potencialidades constituiría una enorme irresponsabilidad por parte de todos.

En tercer lugar, es necesario resolver la financiación del cada vez más elevado coste económico que supone para la Guardia Civil este tipo de nuevas operaciones. No se trata en absoluto de retraer recursos de las Fuerzas Armadas, ya de por sí muy escasos, para dárselos a la Guardia Civil. Por el contrario, la participación del Cuerpo en misiones de apoyo a los ejércitos permitirá a las Fuerzas Armadas no tener que detraer nuevos recursos, especialmente limitados en lo que se refiere al factor humano, de sus elementos de combate para dedicarlos a tareas de apoyo especializado. Pero del mismo modo que las Fuerzas Armadas disponen de un crédito ampliable especial para afrontar los compromisos internacionales que asume el Gobierno, para la Guardia Civil es vital bien poder participar de ese crédito ampliable del Ministerio de Defensa o bien constituir un fondo de este tipo en el Ministerio del Interior. Esos créditos deben cubrir no sólo determinados gastos de funcionamiento de las unidades desplegadas en el exterior, sino también la adquisición del material que es específico para este tipo de misiones.

En cuarto lugar, la Guardia Civil necesita constituir unidades de reserva especializadas en este tipo de misiones. En primer lugar, porque el desarrollo de las mismas exige un nivel de preparación especial y un adiestramiento conjunto con el resto de las unidades militares. Al contrario que en el caso de las Fuerzas Armadas, los despliegues en el exterior de la Guardia Civil se hacen siempre a costa de sacrificar misiones importantes en nuestro propio territorio. En estos momentos, con cerca de 500 guardias civiles desplegados en distintas misiones internacionales, parece difícil que podamos incrementar en mayor medida ese esfuerzo. Constituir este tipo de unidades parece complejo mientras la amenaza terrorista y la llegada masiva de inmigrantes irregulares a nuestro territorio se mantengan en los niveles actuales, pero es algo en lo que debemos pensar en el futuro. Mientras tanto será preciso tener una serie de unidades asignadas para que al menos podamos garantizar rapidez en la respuesta y un mínimo nivel de adiestramiento conjunto.

En quinto lugar, es necesario integrar plenamente a la Guardia Civil en el planeamiento estratégico de la defensa. Para ello, además de la voluntad de hacerlo, resulta imprescindible la integración de oficiales de la Guardia Civil en los órganos de dirección y planeamiento correspondientes. No se trata de establecer nuevos "enlaces" entre ambas instituciones, sino que guardias civiles se integren como uno más en los estados mayores que se considere conveniente y en los órganos de dirección del Ministerio de Defensa que se crea oportuno. La disponibilidad de oficiales superiores del Cuerpo con la titulación de Estado Mayor posibilita perfectamente esta opción, con la única limitación de la gran escasez de oficiales que padece la Guardia Civil.

Por último, es necesario insistir, aunque aquí nos hayamos centrado casi exclusivamente en la colaboración de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas, en que en realidad esa colaboración debe ser bidireccional y que cada vez resultará más necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Civil para hacer frente a los riesgos emergentes a los que se enfrenta nuestro país en su conjunto.