

LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN LA DEFENSA NACIONAL

FRANCISCO SERRANO PEREZ

Coronel de Infantería DEM
Vocal Asesor de la Dirección
de Infraestructura y Seguimiento
para situaciones de Crisis
Presidencia del Gobierno

NO es desde el punto de vista de un jurista desde el que me atrevo a escribir estas líneas, aunque me vea obligado a citar la normativa vigente. Tampoco como responsable de este tema, puesto que mi trabajo actual no está relacionado con él. Es desde la óptica de un militar, al que le preocupan todos los temas relacionados con la defensa nacional y que, tras años estudiando cuestiones ajenas a la estricta problemática militar, observa cómo existen lagunas en un campo, este de la defensa, que aunque no esté de moda es de vital importancia para la nación.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las de Comunidades Autónomas e incluso las locales componen un capital humano dotado de una organización, medios y formación que de ninguna manera deben ser desaprovechados en caso de guerra. Pero aunque esto se da por cierto, lo que no parece estudiado es la forma de llevarlo a cabo y de sacar a su actuación el máximo rendimiento en función de la normativa vigente.

Al analizar el papel de las FCS en la defensa, se debe empezar por tener en cuenta un aspecto fundamental: Según la Constitución, no son Fuerzas Armadas de la Nación y como consecuencia no les corresponde desempeñar las misiones asignadas a éstas. Sin embargo, a esto es necesario añadir que la LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, le da a la Guardia Civil la consideración de fuerza armada durante el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden. O sea, que la Guardia Civil cumple misiones de este tipo.

La misión de las FCS, también recogida por la Constitución, es la de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Pero también la Cons-

titución afirma que todos los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España, lo que indudablemente afecta a las FCS.

Esto me lleva a pensar en la forma de emplearlas en esas situaciones, de manera que sin abandonar sus misiones propias, de las que no pueden ser relevadas ni en paz ni en guerra, puedan hacer una contribución eficaz al desarrollo de la contienda, en la medida de sus posibilidades.

La primera aportación conceptual a este tema la hace la LO 6/1980, modificada por la 1/1984, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, que en su artículo veinte establece que contribuirán en todo caso a la defensa nacional las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, aunque no tengan carácter militar, y las de las Comunidades Autónomas y cualesquiera otras de ámbito local.

Sigue la ley afirmando que su contribución se realizará en el marco de la defensa civil bajo la dirección del Ministro del Interior, coordinados por el Ministro de Defensa, en la forma que establezca la ley. Esta coordinación correspondería al Director General de Política de Defensa, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 1/87, por el que se determina la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa.

Termina ese artículo de la LO 1/1984 con el mandato de poner bajo dependencia de la autoridad militar a las FCS y a las policías mencionadas en caso de declaración del estado de sitio.

En el artículo veintiuno, tras definir la defensa civil como la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la defensa nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias, dice que una ley de defensa civil regulará sus condiciones, organización y funcionamiento, ley que por el momento no existe.

Es a la Guardia Civil a la que menciona de manera específica esta LO 1/1984, cuando en su artículo treinta y ocho le dice que en tiempo de paz dependerá del Ministro de Defensa en el cumplimiento de sus misiones de carácter militar y del Interior en el desempeño de las relativas al orden y seguridad ciudadana. También que en tiempo de guerra dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.

Tan sólo encontramos una referencia legal más, y es sobre las funciones de la Guardia Civil, en la que se cita su naturaleza militar y la dependencia que tendrá durante la guerra o

el estado de sitio del Ministro de Defensa, artículo noveno, b), de la ya citada LO 2/1986.

Todo lo anterior podemos resumirlo de la siguiente manera:

a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no son Fuerzas Armadas, por lo que no les corresponden las mismas misiones que a éstas en cuanto a la defensa se refiere.

b) No obstante, la Guardia Civil puede llevar a cabo misiones de carácter militar, durante cuyo desempeño tendrá consideración de fuerza armada, aunque no se haya descrito en la ley en qué consisten esas misiones.

c) Las FCS tienen la obligación de contribuir a la defensa nacional, si bien en el marco de la defensa civil aunque no se especifica cómo. La misma LO nos remite a una ley de defensa civil, que no existe en la actualidad.

d) En cuanto a la defensa civil se refiere, el Ministro del Interior conserva la dirección de las FCS, bajo la coordinación del de Defensa.

e) En relación con las dependencias, se puede concluir lo siguiente:

- Declarado el estado de sitio o encontrándonos en situación de guerra, la dependencia de la Guardia Civil será exclusivamente del Ministro de Defensa.

Curiosamente, esto no le exime de sus obligaciones en cuanto a la seguridad ciudadana.

- Aun cuando no estuviéramos en situación de guerra, bastaría con la declaración del estado de sitio para que todas las FCS de la zona afectada por la declaración pasen a depender de la autoridad militar. Nuevamente conservando todas sus funciones de paz.

- La variación para la Guardia Civil es que durante la vigencia de ese estado, la dependencia del Ministro de Defensa sería a través de la citada autoridad militar.

(No obstante es necesario tener en cuenta que la situación de guerra no exige necesariamente la declaración del estado de sitio, por lo que ambos pueden coincidir en el tiempo pero no en el espacio y viceversa darse uno u otro.)

f) Si bien la ley define la defensa civil como la disposición de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la defensa nacional y también en caso de catástrofes extraordinarias, no dice mucho de la forma en que las FCS tendrían que contribuir a la defensa.

Llegado a este punto parece como si nos encontráramos con un jeroglífico que planteara las siguientes preguntas:

- ¿Cómo debemos interpretar que, si España se encontrara en guerra en su propio territorio y se declara el estado de sitio en alguna zona de él, las FCS dependieran de las Autoridades militares, pero actuaran en la defensa civil bajo la dirección del Ministro del Interior?
- ¿Qué misiones cumplirían las FCS en la defensa civil?
- ¿Cuáles serían las misiones militares que se encomendarían a la Guardia Civil en tiempos de guerra?
- ¿Cuáles serían los mecanismos de coordinación de las FCS con las Autoridades militares y de la defensa civil?

Quisiera antes de nada hacer una consideración, únicamente válida para situación de guerra. España puede estar en guerra, pero ésta podría tener lugar en nuestro territorio o fuera de él. Si hubiéramos participado activamente en el conflicto con Irak, ése hubiera sido el caso.

Aun en un conflicto, en el que se viera afectado el territorio español, podría haber zonas que no lo estuvieran.

Por tanto, a no ser que mediaran otras causas, en caso de conflicto fuera de nuestras fronteras y aun con la guerra dentro de casa, no sería necesaria la declaración del estado de sitio en todo el territorio nacional.

Dadas las diferentes previsiones que la ley hace para la Guardia Civil y el resto de las FCS, podemos hacer las siguientes afirmaciones:

- La Guardia Civil, tanto en tiempos de paz como de guerra, en estado de normalidad o en estado de sitio, podrá recibir para su cumplimiento misiones de carácter militar.
- Esto no puede ocurrir con el resto de las FCS, que sólo desempeñarán sus cometidos en el ámbito de la defensa civil.
- Sin embargo, la Guardia Civil podrá cumplir misiones en el ámbito de la defensa civil, de la misma forma que el resto de las FCS.

A partir de aquí no puede afirmarse nada. Todo lo que digo no son más que sugerencias, ideas propias sin más apoyo que el que pueda darles mi experiencia.

Trataré de contestar a las preguntas que antes me planteaba, aunque es posible que con alguna contestación únicamente consiga abrir otro interrogante.

En primer lugar la aparente contradicción de unas FCS participando en la defensa civil bajo la dirección del Ministro del Interior, pero dependiendo de la Autoridad militar en las zonas del territorio nacional en las que se haya declarado el estado de sitio, puede resolverse recordando que la LO 4/1981, de los estados de alarma excepción, y sitio, establece que la Autoridad militar que haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio al que el estado de sitio se refiera actuará bajo la dirección del gobierno. La Autoridad militar no es autónoma.

En cuanto a la segunda pregunta, en la que me cuestionaba sobre las misiones que cumplirían las FCS en el ámbito de la defensa civil, cabe aventurar que la más importante contribución siempre sería extremar el cumplimiento de sus cometidos de paz. Por otra parte la ejecución de la defensa civil exigiría el desvío de recursos hacia el apoyo de las Fuerzas Armadas o para paliar catástrofes extraordinarias detrayéndolos de la corriente del consumo, lo que a veces necesitaría de la colaboración policial, sin la que podría no ser posible. No menos importante sería su actuación en el campo de la protección civil, en la inteligencia y contrainteligencia, y en la protección de objetivos locales contra la acción de saboteadores y terroristas.

Sobre las misiones de carácter militar de la Guardia Civil, nos encontramos ahora con la dificultad de identificarlas, puesto que, en definitiva, una acción de estas características es aquella que se realiza en relación con las Fuerzas Armadas, sin necesidad de estar en situación de guerra, aunque es lo que nos ocupa en estos momentos.

¿Significa esto que se pueda o se deba utilizar a las unidades de la Guardia Civil como combatientes, en el sentido estricto de la palabra? Considero que bajo ningún concepto. Su organización, instrucción y medios la harían útil exclusivamente como unidades de infantería, lo que sería una manera de desperdiciar sus capacidades.

Para emplear a la Guardia Civil habrá que ser conscientes de sus potencialidades. La Guardia Civil es un cuerpo profesional y por tanto caro. Emplearla indebidamente sería como desperdiciarla. Su organización y medios le dan excelentes capacidades para la inteligencia y para la contrainteligencia; tiene gran capacidad de detección y vigilancia; nadie podría superarla como policía militar altamente especializada; es experta en la regulación del tráfico, algo de vital importancia en el campo de batalla; las

perspectivas en el mar territorial son muy halagüeñas a corto plazo; sus posibilidades para la protección de centros y personalidades de la defensa está plenamente comprobada; y todo ello haciéndolo compatible con las funciones que cumple a diario.

Por tanto, la Guardia Civil podría cumplir esos cometidos de carácter militar, incluso integrada en Grandes Unidades de las Fuerzas Armadas, a la vez que otras unidades participarían en la defensa civil, del modo que antes he mencionado para el conjunto de las FCS.

Pero si se quiere que la actuación de estos cuerpos en el campo de la defensa nacional responda a un plan coordinado, es necesario establecer los canales que permitan esta coordinación. A esto me refería cuando me hacía la cuarta pregunta.

Nuevamente, para contestar a ella es preciso hacer distinciones: La Guardia Civil participando en la que podríamos llamar defensa militar y, por otra parte, el conjunto de las FCS en la defensa civil.

En el primer caso la contestación aparece clara. La solución sería la incorporación de oficiales de enlace de la Guardia Civil a los estados mayores de las unidades militares en cuyo marco cumpliera sus misiones, comenzando por el Estado Mayor Conjunto de la Defensa.

En el segundo, sería necesaria la incorporación, hasta ahora no contemplada, de representantes de la Dirección para la Seguridad del Estado al Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia, órgano máximo de la defensa civil y a su Organismo de Trabajo, la Subdirección General de Defensa Civil de la Dirección General de Política de Defensa.

Esperemos que los temas referentes a la defensa civil sean contemplados cuando se elabore esta ley y sean resueltos de manera que la contribución de las FCS a la Defensa Nacional se regule de la forma más eficaz. En cuanto a la participación de la Guardia Civil en misiones militares, estoy seguro que ya la contemplan los distintos planes de operaciones de los estados mayores. ■