

“SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD INTERNACIONAL”. NUEVOS ELEMENTOS DE COOPERACION

IGNACIO COSIDO GUTIERREZ

Jefe del Gabinete del Director General de la Guardia Civil

EN el último informe sobre estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, publicado recientemente por la Casa Blanca con el título *A National Security Strategy for a New Century*, se enumeran como grandes riesgos que amenazarán su seguridad en el próximo siglo la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, el crimen organizado y las agresiones medioambientales.

Resulta evidente que estos riesgos emergentes afectan no sólo a los Estados Unidos, sino al conjunto de los países desarrollados. Así, las cinco grandes amenazas a la seguridad nacional de nuestro país en el inicio del próximo milenio son muy similares a las percibidas por el ejecutivo norteamericano: el terrorismo, el narcotráfico, la inmigración ilegal, el crimen organizado y las agresiones al medio ambiente. Junto a estas amenazas hay que considerar también los riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva —nucleares, químicas y biológicas— y los conflictos étnicos, nacionales o religiosos que puedan afectar a nuestros intereses.

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

Esta internacionalización de los riesgos

exige, a su vez, una potenciación de los mecanismos de cooperación entre las organizaciones responsables de la seguridad en los diferentes países. Esta colaboración tendrá una especial intensidad en el seno de la Unión Europea donde se pretende llegar a construir un espacio de libertad y seguridad común.

Por otro lado, estos riesgos emergentes necesitan también de nuevas respuestas por parte de los Estados. Los ejércitos, en su concepción clásica, resultan por lo general poco adecuados para hacer frente a este tipo de amenazas. Pero la gravedad y complejidad de algunas de ellas está demostrando que una actuación estrictamente policial tampoco puede neutralizarlas adecuadamente, especialmente cuando se trata de establecer un control y vigilancia más eficaz del perímetro fronterizo. Se imponen, por tanto, fórmulas de mayor cooperación entre las organizaciones encargadas de una y otra esfera de seguridad, al tiempo que cobra un nuevo protagonismo los instrumentos polivalentes capaces de actuar con eficacia en ambos terrenos.

NUEVO ORDEN MUNDIAL

No vamos a reiterar aquí el análisis que ya realizó en su papel Rafael Bardají sobre el nuevo orden internacional. Sin embargo, sí queremos destacar algunas de sus conclusiones que resultan de utilidad antes de entrar en una descripción más detallada de los riesgos emergentes a los que nos hemos referido.

Destacar en primer lugar que el final de la guerra fría ha traído consigo una disminución de la amenaza clásica, entendiéndolo por tal la posibilidad de una agresión armada de otro Estado contra nuestro territorio o el de nuestros aliados. Esta menor probabilidad se explica, en primer lugar, por el hecho de que la utilización de la fuerza resulta cada vez más obsoleta como forma de relación entre las democracias desarrolladas y, en segundo término, por la creciente superioridad tecnológica de los países de primera clase respecto a los de segunda y tercera, así como por el efecto positivo que la creciente institucionalización del nuevo orden internacional está teniendo en la resolución pacífica de los conflictos. Todos estos factores hacen también cada vez más

remota la posibilidad de una agresión bélica de un país no democrático contra una democracia desarrollada.

Esta menor probabilidad de que ocurra un conflicto armado en nuestro territorio no significa que en el futuro no continúe siendo esencial para un país como el nuestro mantener una capacidad de disuasión suficiente frente a cualquier posible agresor. La capacidad militar de un país seguirá siendo, de hecho, un factor importante a la hora de determinar su credibilidad y su protagonismo en las relaciones internacionales, incluyendo aquellas que se realizan con nuestros aliados.

Por otro lado, debemos considerar la posibilidad de que determinados conflictos étnicos o nacionalistas en algunas regiones más o menos próximas a nuestro país impliquen riesgos de desestabilización regionales y puedan afectar severamente a nuestros intereses. Del mismo modo, determinados países de los denominados "fuera de la ley" pueden tener la tentación de buscar nuevas formas de confrontación con los países desarrollados a través, por ejemplo, de la adquisición de armas de destrucción masiva o el terrorismo.

No podemos tampoco desconocer la creciente presión que ejerce la opinión pública de los países desarrollados sobre sus Gobiernos para que detengan, incluso por medios militares sino existe otra opción, determinados conflictos que alteran por su brutalidad y desprecio a los derechos humanos, la tranquilidad de conciencia de sus ciudadanos.

La persistencia de estos riesgos exteriores, y la proliferación constante de operaciones militares de ayuda humanitaria, de imposición o mantenimiento de la paz, hace muy difícil imaginar un escenario para el próximo siglo en el que los ejércitos no mantengan un papel relevante que desempeñar. Serán, con toda probabilidad, unos ejércitos distintos —más reducidos, más profesionalizados y tecnológicamente muy avanzados— y tendrán misiones distintas a las que han desempeñado en el último siglo, pero resulta obvio que en un futuro previsible ningún Estado, y especialmente ninguno que se sitúe en la primera clase mundial, podrá permitirse el lujo de prescindir de unas fuerzas armadas que disuadan eficazmente frente a cualquier potencial agresión de un régimen totalitario, otorguen peso y

credibilidad a su política exterior y a la defensa de sus intereses y, finalmente, contribuyan activamente a la estabilidad y a la paz internacional.

Pero junto a esta renovada función y protagonismo de las fuerzas armadas, los Estados están obligados a desarrollar también nuevos instrumentos y nuevas fórmulas de cooperación entre sus ejércitos y sus fuerzas y cuerpos de seguridad, de forma que se puedan articular respuestas adecuadas a los riesgos emergentes que trae consigo el nuevo siglo.

LAS NUEVAS AMENAZAS

La crisis del orden bipolar que había regido el mundo en los últimos cincuenta años ha traído consigo la aparición y acentuación de algunos riesgos. Por un lado, la despresurización del orden internacional ha hecho aflorar una proliferación de conflictos étnicos, religiosos y nacionales que amenazan seriamente la estabilidad de zonas sensibles del planeta, como ha puesto de manifiesto el profesor Manuel Coma en su trabajo. Por otro, la desintegración de una gran potencia nuclear como la antigua Unión Soviética, y la propia aceleración del desarrollo tecnológico, trae consigo un riesgo creciente de proliferación de armamentos de destrucción masiva.

En este apartado nos vamos a referir, sin embargo, a aquellos riesgos emergentes que tradicionalmente se han situado en la esfera de la seguridad interior, pero que actualmente están cobrando una dimensión internacional cada vez mayor.

Terrorismo.

Entre estos riesgos destacar en primer lugar al terrorismo y, muy especialmente, el terrorismo internacional. El terror, como forma sustitutiva de la guerra en las relaciones de confrontación entre los países, constituye una fórmula mucho menos costosa y extraordinariamente eficaz para mantener un conflicto por parte de cualquier Estado u organización política que busque el logro de determinados objetivos políticos o estratégicos propios, o la simple desestabilización del adversario.

Las sociedades democráticas muestran además una especial vulnerabilidad ante este tipo de agresiones. En primer lugar, por el amplio margen de libertad de movimientos que permite a los individuos, el escrupuloso respeto a los derechos individuales y colectivos, la generosa interpretación de las libertades de asociación, reunión y expresión, así como por las excelentes infraestructuras de comunicación de las que pueden beneficiarse este tipo de delincuencia organizada.

Por otro lado, el asentamiento de grandes bolsas de inmigración ilegal en determinadas ciudades, colectivos que pueden tener un alto grado de identificación con la acción de determinados grupos terroristas en función de su etnia, nacionalidad o religión, es otro riesgo añadido. Este tipo de comunidades, en ocasiones poco integradas en las sociedades receptoras, permiten a estos grupos disponer de la infraestructura, los apoyos y las canteras de reclutamiento necesarios para poder llevar a cabo sus acciones de forma mucho más eficaz.

En segundo término, podemos observar una creciente debilidad psicológica de las opiniones públicas occidentales frente a cualquier forma de violencia. En las sociedades desarrolladas la paz y el bienestar individual son valores en alza mientras que los conceptos de patria o la defensa de ideales o intereses comunes están en baja. Esta inversión de valores que se observa en las sociedades postmodernas contrasta con la evolución experimentada por las sociedades menos desarrolladas, en las que los individuos están en mayor disposición de sacrificar su bienestar individual e incluso su propia vida en la defensa de ideales religiosos, étnicos o nacionales que les sean comunes.

Este análisis nos lleva a afirmar que en el futuro habrá una mayor proliferación de movimientos terroristas que busquen en esta forma de violencia la consecución de objetivos políticos, ideológicos o religiosos, al mismo tiempo que asistiremos a una mayor vulnerabilidad de las sociedades desarrolladas dispuestas a otorgar mayores concesiones colectivas a estos grupos con tal de evitar riesgos individuales.

Inmigración ilegal.

La inmigración ilegal de carácter masivo, cuyos primeros síntomas comenzamos a percibir en nuestro país, constituye otro de los grandes riesgos del futuro.

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

Pero estas cifras pueden ser aún muy reducidas si las comparamos con algunas previsiones pesimistas sobre el futuro. Las críticas condiciones demográficas y económicas existentes en la mayoría de los países del continente africano, problemas de difícil y lejana solución, nos inducen a pensar que el flujo de inmigración incontrolada hacia Europa, a través de nuestro territorio, constituye un factor de riesgo de primer orden que plantea multitud de problemas sociales, políticos e incluso sanitarios. Algunos informes hablan de que la presión migratoria en la frontera sur de la Unión Europea se multiplicará por veinte en los próximos diez años.

No obstante, al hablar de inmigración ilegal, resulta necesario destacar que, en la mayoría de los casos, el inmigrante ilegal es una víctima y no un delincuente. Los verdaderos criminales son las mafias y las redes de delincuencia organizada que se lucran y benefician de esta nueva modalidad de tráfico de seres humanos.

Pero al margen de culpabilidades, lo cierto es que los efectos que la inmigración ilegal puede llegar a tener en nuestro sistema económico, social o político es aún difícil de calibrar, pero aún más grave que el impacto puramente económico de este tipo de inmigración —aumento de los gastos asistenciales o potencial incremento del desempleo—, estos movi-

mientos incontrolados favorecen la aparición de minorías no integradas y desarraigadas que pueden perturbar el orden social establecido. Este fenómeno fomenta además la existencia de una delincuencia asociada al mismo y facilita la eclosión de reacciones y sentimientos racistas y xenófobos en determinados sectores sociales del país receptor.

Narcotráfico.

El narcotráfico seguirá siendo otra de las grandes amenazas a las que deberá enfrentarse nuestra seguridad en el futuro, tanto por su impacto nocivo sobre la sociedad, y muy especialmente sobre nuestros jóvenes, como por las numerosas actividades delictivas asociadas al mismo.

La evolución de este fenómeno, a pesar de los esfuerzos desarrollados por nuestro gobierno y por la comunidad internacional para erradicarlo, no invita a ser optimistas. Por el contrario, se está operando una globalización del uso indebido de drogas y del consecuente tráfico ilícito. Sólo una adecuada combinación de políticas preventivas, represoras y asistenciales, con especial insistencia en las primeras, nos permitirá avanzar en esta difícil lucha que la droga plantea a las sociedades modernas.

Por el momento las grandes organizaciones aumentan cada vez más su poder económico y su influencia política, se reconvierten permanentemente, adaptándose a nuevas drogas y a nuevas rutas, intensificando sus contactos entre sí, cooperando e intercambiando nuevos tipos de sustancias ilegales.

El creciente número de aprehensiones operadas en nuestro país en los últimos años pone de manifiesto no sólo un incremento de la introducción de drogas tradicionales (cannabis, cocaína y heroína), sino un aumento aún mayor de la demanda de drogas sintéticas o de diseño procedentes principalmente de los países de Europa del Este.

Delincuencia organizada.

Un cuarto riesgo para la seguridad de todos los países desarrollados y muy especialmente del nuestro de cara al próximo siglo lo constituye la delincuencia internacional organizada, que en los próximos años adoptará nuevas formas, algunas ya emergentes actualmente.

Es preocupante el paulatino establecimiento de organizaciones mafiosas internacionales en el sur del litoral mediterráneo y en algunas grandes ciudades, con incidencia en delitos de blanqueo de dinero, ajuste de cuentas y fraudes telefónicos e informáticos. Igualmente, hay que considerar el riesgo futuro del previsible incremento de una delincuencia internacional especializada en determinadas formas delictivas, como el robo de automóviles de lujo, robo y tráfico ilegal de obras de arte, falsificación de valores bancarios y operaciones ficticias. Es conveniente a su vez considerar el aumento de la actividad de proselitismo de sectas vinculadas a una amplia variedad de delitos, algunos de ellos tan graves como la prostitución infantil.

Este fenómeno de la delincuencia organizada constituye una novedad, tanto por el grado de sofisticación, cohesión y estructura que logran este tipo de asociaciones delictivas como por la creciente internacionalización de las mismas. En ambos campos, el desarrollo de su capacidad organizativa y el establecimiento de fórmulas de cooperación internacional con otros grupos, este tipo de delincuencia parece ir por delante de las respuestas policiales que los Estados contraponen para combatirlos.

El mayor riesgo que supone este tipo de organizaciones delictivas es que teniendo en consideración su enorme potencial económico, su cohesión interna y su capacidad de penetración en las estructuras políticas o de seguridad encargadas de reprimirlos, puedan en determinadas esferas de la sociedad o incluso en partes integrales del territorio de un país llegar a suplantar al propio Estado. Por otro lado, su carácter marcadamente transnacional las está convirtiendo en unos actores cada vez más relevantes y peligrosos de las relaciones internacionales.

Agresiones medioambientales.

Las amenazas contra nuestro entorno vital, la naturaleza y el medio ambiente suponen a su vez un riesgo evidente para nuestra seguridad. Esta preocupación se irá incrementando en el futuro en la medida en que la agravación de estos riesgos constituye una amenaza cada vez más visible para el necesario equilibrio

ecológico del planeta. Problemas como la contaminación ambiental, la protección de la fauna y la flora, la lucha contra los vertidos y residuos tóxicos o contaminantes, constituirán un auténtico reto para la sociedad del próximo siglo.

Delitos cibernéticos.

El vertiginoso desarrollo de las redes de acceso a la información supondrán, a su vez, nuevos desafíos para nuestra seguridad. Estos nuevos medios cibernéticos suponen un avance fundamental para la sociedad del futuro, pero suponen también nuevas vulnerabilidades para su seguridad.

La existencia de estas redes introducen, en primer lugar, un elemento de transnacionalidad en algunas actividades ilícitas que permiten cometer diferentes delitos a miles de kilómetros de donde tienen sus efectos y permitiendo al delincuente ampararse en un creciente anonimato.

En segundo término, estas nuevas redes de comunicación permiten operar a las bandas de crimen organizado de forma más estructurada y en un ámbito más internacional. La proliferación de encriptadores de información en el mercado hace que la lucha contra este tipo de criminalidad se complique de forma muy notable.

Por último, la creciente dependencia de nuestras sociedades de este tipo de medios provoca que las redes de comunicación se conviertan en un objetivo potencial de organizaciones terroristas o criminales que quieran atentar contra nuestros intereses.

Resulta evidente que la mayoría de los riesgos expuestos no son radicalmente nuevos, en mayor o menor medida estamos sufriendo ya sus consecuencias. Lo novedoso es la dimensión que previsiblemente pueden adoptar algunos de ellos en un futuro relativamente próximo y la progresiva incapacidad de los Estados desarrollados para hacerles frente de forma eficaz con los instrumentos tradicionales. Se impone, por tanto, una reflexión sobre las respuestas que debemos dar a estos retos.

LA NECESIDAD DE COOPERACION

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

La Guardia Civil cobra así, por su amplio despliegue en todo el territorio nacional y por su creciente especialización en la vigilancia y control de fronteras, una especial relevancia en esta nueva situación estratégica. La naturaleza, organización, despliegue, medios y formación del Cuerpo puede resultar de especial utilidad para hacer frente a estos riesgos emergentes.

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

Por otro lado, el proceso de reestructuración de nuestras Fuerzas Armadas, puesto en marcha tras la decisión de acometer su plena profesionalización, hace que el despliegue extensivo y la creciente especialización de las unidades de la Guardia Civil pueda realizar una aportación más eficaz a la Defensa Nacional, especialmente en lo que se refiere a la policía y la inteligencia militar y a un nuevo concepto de protección integral de nuestro territorio.

La Guardia Civil se define así en el nuevo sistema de seguridad como una "tercera fuerza", separada constitucionalmente de las Fuerzas Armadas en razón de su distinta función y, diferenciada a su vez, de las fuerzas policiales por su peculiar naturaleza y estructura. La función esencial de la Guardia Civil

será por tanto la de velar por la paz social y la defensa de la sociedad frente a las nuevas formas de agresiones externas de naturaleza no bélica, al tiempo que colabore con las Fuerzas Armadas de forma más eficaz en los objetivos de la Defensa Nacional, y siga desempeñando su misión más tradicional de la defensa de los derechos y libertades individuales y colectivos de los ciudadanos.

Por su parte, las Fuerzas Armadas deberán estar en disposición de ofrecer una mayor colaboración a los cuerpos de seguridad en la neutralización de estos riesgos emergentes. Esta participación tiene sus límites en las funciones que el ordenamiento constitucional asigna a los ejércitos, pero contiene una enorme potencialidad en lo que se refiere a la cooperación con los sofisticados medios tecnológicos y los importantes recursos de los que disponen las Fuerzas Armadas.

No se trata de desviar a los ejércitos de lo que deben ser sus misiones fundamentales, tampoco de que asuman un nuevo protagonismo en materias como el terrorismo o el narcotráfico, lo que introduciría problemas de naturaleza política no deseables. Se trata, simplemente, de provocar un uso más racional de los diferentes recursos de los que dispone el Estado para hacer frente a estos nuevos riesgos.

En definitiva, este nuevo sistema de cooperación en materia de seguridad debe basarse en una mayor implicación de la Guardia Civil en las misiones de naturaleza militar en el exterior, actuando siempre en apoyo de los ejércitos, y una mayor cooperación de las Fuerzas Armadas en determinadas funciones de seguridad interior, actuando en este caso ellas como colaboradoras de los cuerpos de seguridad.

LA GUARDIA CIVIL EN LA DEFENSA NACIONAL

El Cuerpo de la Guardia Civil encierra amplias potencialidades para contribuir a alcanzar los objetivos de la Defensa Nacional española, tanto en su componente de la Defensa Civil como de la Militar. Existe para ello, en primer lugar, un preceptivo mandato legal, contemplado en la Ley Orgánica 6/1980,

de criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, cuyos artículos 38 y 39, dentro del título VI, hacen referencia a las misiones de este tipo que puede desempeñar en tiempo de paz o guerra bajo la dependencia del Ministro de Defensa. Por otro lado, también facilitan esta participación la gran tradición histórica del Cuerpo, muy vinculada al Ejército de Tierra, así como su naturaleza y función netamente castrenses.

Se dan además una serie de razones de orden práctico que aconsejan esta mayor colaboración de la Guardia Civil en la Defensa, entre ellas podemos destacar:

En primer lugar, la importancia de sus efectivos, que actualmente superan los 73.000 hombres y mujeres en activo y 20.000 en reserva.

En segundo término, su despliegue operativo que abarca todo el territorio, haciendo patente su presencia en el último rincón de la geografía nacional.

Otro factor a tener en cuenta es su polivalencia operativa y funcional. La Guardia Civil posee Unidades de muy diversos tipos y características que posibilitan una respuesta especializada en diferentes ámbitos, algunos de singular importancia para la actividad militar: rurales, de tráfico, helicópteros, marítimo, información, montaña, desactivación de explosivos, etc.

Por último, su disponibilidad, de carácter permanente, lo cual le permite actuar con rapidez en cualquier circunstancia y con todos sus efectivos.

Como consecuencia de todo ello, la Guardia Civil puede desempeñar un papel relevante en la Defensa Nacional a través de una doble participación: una genérica, mediante la prestación de sus servicios y misiones ordinarias, y otra específica, a través del cumplimiento de las misiones de carácter militar previstas en las Leyes Orgánicas 6/1980 y 2/1986.

Con carácter general, prestando cotidianamente la amplia variedad de sus servicios ordinarios y especializados, la Guardia Civil está ya contribuyendo a la Defensa Nacional e indirectamente a la Militar. Si una de sus finalidades es la garantía del ordenamiento constitucional, del que son parte, aquellos valores de soberanía, independencia, integridad territorial, los derechos y libertades por él tutelados,

y la protección de la población y los intereses nacionales, es evidente que el mantenimiento de la seguridad pública coadyuva a este objetivo. Por consiguiente, desde el cumplimiento de esas misiones como Cuerpo de Seguridad del Estado, la Guardia Civil proporciona ya seguridad a la nación y contribuye, genéricamente, a los objetivos y fines de la Defensa Nacional en tiempo de paz.

La segunda vía de participación se materializa mediante el desempeño de aquellas otras misiones de carácter militar que de manera directa inciden en la Defensa Militar y a las que hace referencia expresa la Ley Orgánica 6/80, de criterios básicos de la Defensa Nacional, y la Ley Orgánica 2/86, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Estas misiones permanecen aún indefinidas, aunque muy próximamente se aprobará un proyecto de Real Decreto para su desarrollo.

En cualquier caso, ya el Plan Estratégico Conjunto (PEC), aprobado en abril de 1995, prevé una acción específica de planeamiento sobre la participación de la Guardia Civil en misiones de carácter militar. Por otro lado, la Directiva de Defensa Militar 13/90, derogada por la 38/96, preveía explícitamente la incorporación de la Guardia Civil al proceso de planeamiento de la Defensa Militar.

La publicación del mencionado Real Decreto, al dar cumplimiento a las previsiones legales otorgará un carácter formal a una serie de cometidos claramente militares que en la práctica la Guardia Civil ha venido cumpliendo desde mucho antes que la Ley Orgánica 6/80 hiciera alusión a los mismos. Nos referimos, por ejemplo, a los servicios de escolta de convoyes militares, seguridad y movilidad vial con ocasión de ejercicios y maniobras, vigilancia y seguridad de centros, instalaciones y edificios militares, protección de personalidades y altos mandos castrenses, apoyo a las funciones de reclutamiento, apoyo a los órganos de la jurisdicción militar, seguridad de Cuarteles Generales; cooperación y apoyo a la inteligencia y contrainteligencia militar y otros análogos, que frecuentemente las fuerzas del Cuerpo vienen prestando

Estas misiones típicamente militares que cumple o puede cumplir la Guardia Civil pueden ser de carácter interno —en nuestro espacio de soberanía— o de índole externa —fuera

de nuestras fronteras nacionales—, acordes con los dos ámbitos de proyección de la Defensa Militar. Por otro lado, estas misiones pueden desarrollarse en paz, en periodos de crisis o en guerra.

En el orden interno se encontrarían las misiones que en tiempo de paz realiza ordinariamente la Guardia Civil y que hemos enumerado anteriormente. La mayoría de ellas se encuadran en los cometidos genéricos de Policía Militar, acciones de defensa, seguridad y vigilancia territorial, colaboración en actividades de inteligencia y contrainteligencia de las Fuerzas Armadas y seguridad y protección de intereses militares. Son misiones, en definitiva, de apoyo a las actividades de los tres Ejércitos y de la Administración Militar en general y que actualmente se cumplen, sin recurrir a fórmulas de asignación o agregación de unidades, a petición o por orden de los respectivos Cuarteles Generales o del Ministro de Defensa.

En tiempos de guerra o durante el estado de sitio, la Guardia Civil desempeñaría las misiones anteriores, pero también otras que podrían recaer tanto en el ámbito operativo (defensa integrada del territorio, lucha contra guerrillera o contrasubversiva) como en el logístico (protección de la Zona de Retaguardia del Teatro o Zona de Operaciones, apoyo a la función de Transporte, Asuntos Civiles o Policía Militar). El Cuerpo estaría bajo la dependencia exclusiva del Ministro de Defensa, quien ordenaría estas misiones a través del Estado Mayor de la Defensa.

En el plano internacional se abre un campo de enormes posibilidades para la cooperación de la Guardia Civil al lado de los contingentes militares españoles que intervienen fuera de nuestros espacios de soberanía, en áreas de seguridad regional (UEO, OSCE, OTAN) o internacional (ONU), dentro de las responsabilidades y misiones que las Fuerzas Armadas tienen asignadas en este nuevo orden mundial al que apunta el próximo siglo.

No cabe duda de que este campo de intervención militar —situaciones de crisis o conflictos de baja intensidad, donde no hay declaración formal de guerra, pero tampoco se da la paz— es totalmente atípico comparado con el que tradicionalmente han afrontado las Fuer-

zas Armadas. Las nuevas misiones a que se enfrentan las Fuerzas Armadas son de seguridad, humanitarias, de mantenimiento de la paz o de gestión de crisis, y en todas ellas se da un fuerte contenido policial o de seguridad. Además, en su ejecución y desarrollo existen frecuentes y complejas conexiones con estamentos y estructuras civiles, políticas o diplomáticas. Incluso las Fuerzas Armadas podrían intervenir, como ya hemos mencionado, en operaciones internacionales contra el terrorismo, narcotráfico u otras amenazas que hemos descrito como riesgos emergentes para la seguridad nacional o internacional.

En este contexto, es lógico pensar que las características de estas nuevas misiones de las Fuerzas Armadas enlazan perfectamente con los cometidos que el ordenamiento jurídico encomienda a la Guardia Civil, que en última instancia se resumen en la defensa de los derechos y libertades de las personas.

Al internacionalizarse las actividades militares también deben hacerse las de la Guardia Civil, para actuar cooperando con las Fuerzas Armadas en unas misiones cuya naturaleza está muy próxima a las que desempeña en su quehacer diario.

Lo anterior no es más que la justificación formal de una realidad que la Guardia Civil está ya protagonizando en escenarios internacionales. Desde el año 1993 contingentes del Cuerpo han participado o están participando en la Operación de Embargo del Danubio, auspiciada por la UEO, en la International Police Task Force (IPTF) de la ONU en Bosnia, en la Policía Internacional de Mostar (UEO) o en la Fuerza de Estabilización de la OTAN en Bosnia-Herzegovina (SFOR), donde el contingente del Cuerpo se encuadra tanto en el Cuartel General del Cuerpo de Ejército en Sarajevo, como en el Cuartel General divisionario en Mostar y en la Brigada Española (SPABRI), cumpliendo en todos los casos a plena satisfacción, cometidos de Policía Militar. Esta presencia de la Guardia Civil en Bosnia-Herzegovina podría además incrementarse de forma notable si se confirman los planes que la Alianza Atlántica está preparando para reemplazar a la actual SFOR.

COLABORACION DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD INTERIOR

La colaboración de las Fuerzas Armadas en determinadas funciones de seguridad interior no es un hecho novedoso. El caso más reciente es el apoyo que presta el Ejército de Tierra a la Guardia Civil en la vigilancia de la frontera de Ceuta y Melilla ante la creciente presión de la inmigración ilegal. Pero hay muchos más casos. Un antecedente algo más lejano lo constituye la participación de unidades del Ejército en la custodia de las vías del AVE ante el riesgo de un ataque terrorista.

Respecto al futuro, próximamente se firmará un nuevo acuerdo de colaboración entre Ejército y Guardia Civil para el apoyo de los medios aéreos del Ejército en determinados supuestos. Hay también conversaciones avanzadas para una posible utilización por la Guardia Civil de determinados medios de control del Estrecho de Gibraltar. Es de destacar, por último, la ayuda que el Ejército de Tierra viene prestando a la Guardia Civil en la constitución de sus unidades de NBQ.

Por su parte, la Armada realiza funciones esenciales de protección de nuestros intereses pesqueros y de seguridad en nuestras aguas territoriales. La colaboración entre el Servicio Marítimo de la Guardia Civil y la Armada viene siendo intenso y ejemplar.

El Ejército del Aire ha colaborado de forma puntual con la Guardia Civil en determinadas misiones de búsqueda de desaparecidos, y se está trabajando para lograr una mayor contribución en la operación por parte de la fuerza aérea de determinados sistemas aeronáuticos que resultan imprescindibles para hacer frente a algunos de estos nuevos riesgos, como por ejemplo aquellos que se refieren a la protección del medio ambiente. El ámbito de cooperación puede extenderse, a su vez, al desarrollo de un concepto de seguridad más integral de nuestros aeropuertos.

Como un paso más en esta colaboración creciente, la Guardia Civil se integrará en breves fechas en el sistema militar de gestión de crisis, enlazando periódicamente a través de una videoconferencia con los Cuarteles Generales y el Ministerio de Defensa.

Sin embargo, los retos a los que nos

enfrenta el cambio de milenio deben impulsarnos a una potenciación aún más intensa de todas estas formas de colaboración, al tiempo que se exploren nuevos campos en los que esa cooperación resulte imprescindible.

Las Fuerzas Armadas, por su dimensión, desarrollo tecnológico, capacidad organizativa y potencial inversor —el presupuesto de inversiones de los ejércitos es del orden de veinticinco veces el de la Guardia Civil—, tienen una enorme capacidad potencial de colaboración en la seguridad interior.

Algunas de las principales áreas de cooperación para el futuro podrían ser:

Utilización de los satélites militares, tanto de observación como de comunicación, por parte de las fuerzas de seguridad.

Interoperatividad y mutuo apoyo de sus sistemas de comunicación.

Desarrollo de sistemas de mando y control polivalentes, tanto para misiones estrictamente militares como para misiones relacionadas con los riesgos emergentes descritos.

Apoyo a las fuerzas de seguridad con sistemas complejos, como helicópteros, aviones y buques, en los casos en que éstas soliciten dichos apoyos, estableciendo mecanismos eficaces de coordinación.

Empleo de radares y otros sistemas de detección de los que disponen las Fuerzas Armadas para un más adecuado control de fronteras.

Empleo de personal, material e incluso unidades de los ejércitos en aquellos casos de grave riesgo para la seguridad interior.

Para la potenciación de las misiones de seguridad interior en las que ya vienen participando y para el desarrollo de nuevas formas de cooperación son necesarios, sin embargo, algunos requerimientos.

En primer lugar, resulta imprescindible el desarrollo de un marco normativo en el que se regulen estas nuevas fórmulas de cooperación entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad.

En segundo término, se impone un mayor grado de interoperatividad entre la Guardia Civil y las Fuerzas Armadas, lo que lleva consigo la exigencia de una mayor coordinación en la adquisición de nuevos sistemas y la incorporación plena de la Guardia Civil a las

redes de comunicación militares, integración que se encuentra ya muy avanzada.

Por último, la futura política de adquisiciones del Ministerio de Defensa deberá tener en mayor consideración la presencia de estos nuevos riesgos, dotando a las unidades militares de equipos capaces de ofrecer un apoyo eficaz a su neutralización. Este mismo principio es aplicable a la formación y adiestramiento de sus hombres y mujeres.

CONCLUSION

Los riesgos emergentes que amenazan nuestra seguridad de cara al próximo siglo tienen una naturaleza compleja. Los límites entre los riesgos exteriores y los interiores aparecen cada vez más difusos, de forma que estos nuevos riesgos afectarán en igual medida tanto a la seguridad exterior del Estado como a su seguridad interior. Para su neutralización resulta evidente que es necesaria una colaboración cada vez más estrecha entre Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad.

Es más, el final de la guerra fría ha difuminado incluso los límites entre lo que constituyen riesgos estrictamente militares y lo que son meros riesgos para la seguridad ciudadana. Así, las mismas redes de delincuencia organizada que introducen drogas o inmigrantes ilegales pueden en algún momento traficar con armas de destrucción masiva o dar algún tipo de apoyo a movimientos terroristas.

Por otro lado, las misiones de paz en las que se ven involucradas cada vez más frecuentemente las Fuerzas Armadas requieren a su vez de un componente de seguridad civil para el que los ejércitos no están equipados ni entrenados. En este sentido, resulta cada vez más indispensable el apoyo que en este tipo de misiones puede prestar una fuerza de seguridad de naturaleza militar como la Guardia Civil.

A todo ello hay que añadir que el actual proceso de profesionalización de los ejércitos, con la inevitable disminución de su dimensión, hará más necesaria la colaboración de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas, no sólo en misiones internacionales, sino también dentro del propio territorio, en labores de policía militar, contrainteligencia, reserva y movilización y defensa del territorio.

La Guardia Civil se perfila así, por su flexibilidad y polivalencia funcional, como un instrumento clave para dar respuesta a algunos de los principales riesgos que debe afrontar nuestra seguridad en el futuro. Su naturaleza, tradición y la formación castrense de sus componentes, no sólo la hacen perfectamente apta para apoyar a los ejércitos en el desarrollo de misiones de naturaleza militar, sino que permite a su vez canalizar a través suya la creciente colaboración que las Fuerzas Armadas deben otorgar a las misiones de seguridad interior.