

LA GUARDIA CIVIL COMO POLICÍA MILITAR INTEGRAL EN OPERACIONES

Por FERNANDO PEDREIRA LATA

Introducción

La creación de la Guardia Civil respondió a la necesidad de prestación de un servicio público de seguridad ante el deterioro que sufría la España de mediados del siglo XIX.

Esta misión principal, de prestación del servicio de seguridad a los ciudadanos españoles, se compatibilizó, desde el primer momento, con el apoyo a las necesidades del Ejército, del que la Guardia Civil formaba parte en ese momento. Así, en el año 1847, tres años después del nacimiento del Instituto se produjo la primera aportación de la Guardia Civil en funciones de Policía Militar, con ocasión de la expedición enviada a Portugal en auxilio del régimen liberal de María II.

Esta labor de Policía Militar continuó a lo largo de la historia de nuestra nación, estando presentes, al lado del Ejército, en las intervenciones que tuvieron lugar en los distintos escenarios, y singularmente en las misiones de paz que bajo la bandera de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se han realizado en los últimos decenios. Se daba así cumplimiento a lo previsto por el duque de Ahumada, para el Servicio en Campaña, de que la Guardia Civil alojándose en las proximidades del jefe del Estado Mayor, del cual dependía directamente, velara por el cumplimiento de las Leyes del Reino, bandos, órdenes generales y las del propio jefe del Estado Mayor.

La participación en misiones de mantenimiento de la paz ha conducido a una variación del papel de la Policía Militar. Los nuevos escenarios en que están inmersas nuestras tropas son cada vez más complejos y exigentes. Lo anterior tiene su reflejo en unas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que tienden a tener una visión más amplia de las formas de enfrentarse a las crisis y sus efectos, alejándose de soluciones parciales o temporales. En esta tendencia, la interacción con la población civil de las zonas donde se despliega es cada vez más profunda, y las Unidades de Policía Militar se presentan como una herramienta extremadamente idónea para responder a un amplio elenco de necesidades.

Es una cuestión lógica que la participación de la Guardia Civil sea motivo de reflexión, buscando ofrecer una respuesta coherente y eficaz que se integre plenamente en el seno de la fuerza desplegada. Ambas características vendrán dadas por la aportación de unas capacidades específicas que complementen a las que poseen el resto de unidades.

Marco normativo

La Constitución Española de 1978, en su artículo 104, apartado segundo, estableció una reserva de Ley Orgánica para la Regulación de las Funciones, Principios Básicos de Actuación y Estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Dentro del proceso posterior de desarrollo constitucional, no fue hasta el 13 de marzo de 1986 que la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, vio la luz y desarrolló este mandato. Esta norma en su preámbulo ya enunciaba la capacidad de la Guardia Civil para realizar funciones de carácter militar y en su artículo 7.3 adjudica a la Guardia Civil, en el cumplimiento de las misiones militares que se le encomienden, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, el carácter de fuerza armada.

Tenemos así configurado mediante una Ley Orgánica, perteneciente al bloque constitucional, el encaje legal de las misiones militares de la Guardia Civil, supuesto donde tienen acomodo natural las funciones de Policía Militar que se desarrollen.

Esta adscripción de funciones tiene una continuidad temporal en diferentes normas, y singularmente en las que se han ocupado de la Defensa Nacional. Así, en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, se dedica el capítulo segundo de su Título V, a la Guardia Civil.

En él se establece que el Instituto dependerá del ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones militares que se le encomienden, remitiendo a un Real Decreto posterior su regulación. Esta primera adscripción dentro del Título dedicado a la Contribución a la Defensa evidencia la voluntad del legislador de considerar el desempeño de las misiones militares, y entre ellas las funciones de Policía Militar, como una de las contribuciones que la Guardia Civil realiza a la Defensa Nacional.

Fijado el carácter de fuerza armada que se reserva al personal de la Guardia Civil durante estas misiones, conviene analizar las implicaciones de este concepto, para lo cual debemos acudir a dos fuentes distintas.

El Código Penal Común (CPC) define en su artículo 554 como fuerza armada a los militares que, vistiendo uniforme, presten un servicio que legalmente esté encomendado a las Fuerzas Armadas y les haya sido reglamentariamente ordenado. Esta definición rompe con la línea que establecía el anterior CPC del año 1973, el cual mediante la tipificación establecida en su artículo 235 *bis*, añadía de forma natural la necesidad de que los sujetos pasivos portasen armas para lograr integrar el tipo penal.

Por su parte el Código Penal Militar (CPM), en su artículo 10, dispone que fuerza armada lo serán los militares que, portando armas y vistiendo el uniforme, presten servicios legalmente encomendados a las Fuerzas Armadas, reglamentariamente ordenados. Esta nueva norma realiza una ampliación de los supuestos mediante la remisión a lo contenido en la Ley 2/86 al referir:

«Así como, en las mismas circunstancias, los miembros de la Guardia Civil, cuando prestando servicio propio de su Instituto, así lo disponga la Ley a la que se refiere el artículo 104.2 de la Constitución.»

Aparece así una primera mención a misiones de carácter militar, propias del Instituto, y reguladas mediante los supuestos contemplados en la Ley Orgánica 2/1986.

El CPM establece, por tanto, los requerimientos de vestir el uniforme, portar armas, y prestar servicios encomendados a las Fuerzas Armadas, mientras que el CPC elimina la exigencia de portar armas. La comparación de ambos preceptos permite observar que actualmente el concepto de fuerza armada es mucho más amplio en el CPC que en el CPM. Esta situación, dentro de la relación entre normas generales y leyes militares, encaja plenamente en el juego de los principios genéricos por los que se

resuelven los conflictos aparentes de las leyes penales, y en concreto con el principio de especialidad. Para que la ley especial derogue a la ley general, el precepto ha de recoger todas las características del tipo general y alguna otra que determine su singularidad como ley especial. Así pues la especialidad que define el carácter militar de la fuerza armada vendría dada por el porte de armas. En principio parece claro el interés del CPC por extender la protección penal a una situación lo más amplia posible, mientras que, por los sujetos activos que pueden verse implicados, en el precepto del CPM se realiza una descripción más restrictiva, tratando de limitar las posibilidades de infracción a situaciones más graves.

De otra parte, la regulación de la Policía Militar se halla también establecida en las ordenanzas particulares de cada Ejército, y son estas normas *Las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra*, aprobadas por Real Decreto de 2945/1983, de 4 de noviembre, en su artículo 408; *Las Reales Ordenanzas de la Armada*, aprobadas por Real Decreto 1024/1984, de 23 de mayo, en su artículo 580 y *Las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire*, aprobadas por Real Decreto 494/1994, de 22 de febrero, en su artículo 451, normas todas ellas que de un modo idéntico recogen que la Policía Militar tendrá en el ejercicio de sus funciones carácter de agente de la autoridad, pero cuando por la índole del servicio que presten porten armas de guerra tendrán carácter de fuerza armada.

Nos encontramos que ante los requisitos del CPM y de las ordenanzas particulares existe una nueva contradicción, por la condición del tipo de armas que deben portar, la cual debe ser resuelta mediante la aplicación del principio de jerarquía normativa en virtud del cual la norma de superior rango deroga, en todo lo que a ella se oponga, a la de rango inferior, más aun cuando las fechas de publicación de los Reales Decretos son anteriores a la entrada en vigor del CPM por Ley Orgánica 3/1985.

Analizadas las cuestiones referentes al porte de armas conviene volver al CPM para estudiar cuáles son los requisitos exigidos a la Policía Militar para ser considerados fuerza armada en el ejercicio de sus funciones y las implicaciones que de ello se desprenden. Así, en el artículo 10 se requiere, en primer lugar, ser militar. Esta condición viene fijada, a su vez, en el artículo 8 del propio CPM que declara que son militares quienes poseen dicha condición conforme a las leyes referidas a la adquisición y pérdida de las mismas. Esta condición, que en principio parece obvia, impide que ninguna otra fuerza o cuerpo de seguridad español pueda desempeñar misiones de Policía Militar. Otra posibilidad que queda cerrada mediante

este requisito es el de asunción de este tipo de funciones por parte de compañías de seguridad.

Un segundo requisito es el de vestir uniforme. Condición que exigen por igual el CPM y el CPC. En el mismo sentido se puede interpretar la Orden Ministerial 54/1986, que regula la actuación de las escoltas de las autoridades militares, y que, al autorizar la prestación del servicio con indumentaria civil, les atribuye el carácter de agente de la autoridad, confirmando que en este supuesto se carece de la consideración de fuerza armada. De todo ello se infiere que el ejercicio de cualquier función que no se realice vistiendo el uniforme reglamentario tendrá que contar con la previa autorización expresa, reflejada en un texto legal del nivel normativo necesario, ya que de no ser así se carecería de la protección legal prevista.

Tanto en el Anexo A del STANG 2085, como el APP-12 se exige al Policía Militar que porte, sobre su uniforme, una serie de elementos distintivos que permiten a cualquiera distinguir la condición de Policía Militar. Cabe preguntarse qué ocurriría si se realizasen las labores de Policía Militar sin portar estos distintivos. En principio, si la misión que desarrolla le estuviese legalmente encomendada, y dejando de lado las responsabilidades disciplinarias exigibles, mientras estuviese dentro de los requisitos correspondientes a la fuerza armada, establecidos en los códigos penales, esta protección le ampararía.

Los artículos 409 de *Las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra*, 581, de *Las Reales Ordenanzas de la Armada* y 446 de *Las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire* establecen que la Policía Militar podrá actuar en auxilio de jueces y tribunales. Esta misión debe ponerse en relación con lo establecido en el artículo 299 de la Ley Penal Militar, cuyo punto segundo encomienda a los presidentes de los tribunales a ejercitar las facultades necesarias para la conservación del orden en el lugar donde se celebra la vista, y su punto tercero a disponer la expulsión o detención de procesados o de los que falten en algún modo al respeto debido al tribunal o cometan actos castigados por la Ley. El párrafo último, de un modo expreso y en relación a estas misiones, dispone que cuando el auditor presidente lo creyera conveniente solicitará de la autoridad militar la fuerza armada que considere necesaria para garantizar el normal desarrollo de las vistas. En cierta manera esta matización hace ver que no se confiere un carácter exclusivo, o reserva, de esta materia a la Policía Militar, pudiendo ser encomendada a otras unidades.

Un último aspecto legal que conviene resaltar es el contenido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley Orgánica 12/2007, de 23 de octubre, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil que introduce una modificación al artículo 15 de la Ley Orgánica 2/1986. En él se enuncia que cuando la Guardia Civil actúe en el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en unidades militares, resultará de aplicación el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Acuerdos internacionales

La importante labor sistematizadora y de homologación de procedimientos realizada en el seno de la Alianza, con la publicación de numerosa documentación que atañe a múltiples aspectos de las labores cotidianas de las Fuerzas Armadas hace necesario dedicar cierta atención a la forma en que se generan estos textos y su naturaleza.

Los acuerdos o tratados internacionales, con independencia de cual sea su denominación, pueden clasificarse en dos grandes grupos: acuerdos jurídicos y acuerdos políticos.

A los primeros les es de aplicación la Convención de Viena, y una vez publicados oficialmente en el *Boletín Oficial del Estado* formarán parte del ordenamiento interno español. La Constitución Española trata esta materia en los artículos 93 y 94, donde realiza una diferenciación de los distintos tipos de tratados y los procedimientos que deben seguirse para su autorización.

Los acuerdos políticos, por su parte, responden a la necesidad, real y creciente, que sienten los gobiernos de poder contraer compromisos internacionales de la forma ágil y flexible que demandan los tiempos. La ausencia de posibilidad del recurso al Derecho Internacional, no significa que no tengan un carácter vinculante basado en la buena fe, pero de ninguna manera representan una parte del ordenamiento interno español. La consecuencia inmediata que implica esta afirmación es que la habilitación para el ejercicio de funciones que supongan limitación en el ejercicio de derechos y libertades de terceros deberá encontrar respaldo en una norma nacional diferente de este tipo de acuerdos técnicos.

Los acuerdos políticos se dividen, a su vez en dos categorías. De un lado aquellos que pueden afectar a la política exterior del Gobierno, en cuyo caso el texto acordado debe ser informado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, al cual corresponde además gestionar la

autorización del Gobierno a través del Consejo de Ministros, y de otro los que por su naturaleza técnica no afectan a la política exterior, y en cuyo caso, la autorización del Gobierno se obtiene del titular del ministerio que suscribe el acuerdo.

En esta última categoría de acuerdos políticos de naturaleza técnica es donde deben englobarse los distintos acuerdos firmados en el seno de la OTAN, cualquiera que sea su nombre: memorándum de entendimiento, acuerdos técnicos, acuerdos de homologación, o planes de implementación (MOU, STANAG, JIP, APP, en sus siglas en inglés).

La Guardia Civil como Policía Judicial Militar

La Constitución Española, en su artículo 126 establece que la Policía Judicial depende de jueces, tribunales y del ministerio fiscal en sus funciones de averiguación del delito, y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca. Esta figura sufrió su primera regulación en la Ley Orgánica 2/1986, en la cual se trazó el primer esbozo de las líneas generales que han de configurar sus funciones y organización.

Siguiendo el tradicional desarrollo normativo español, tras la Ley Orgánica se debe esperar a la aparición del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre Regulación de la Policía Judicial, para completar el marco legal. Esta última norma, en su artículo primero, dispone que las funciones generales de Policía Judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La contraposición a este carácter general se encuentra en el artículo séptimo, a cuyo tenor en sentido estricto y en el ámbito de la Guardia Civil, la Policía Judicial la componen los miembros del Instituto que, contando con una formación especializada, pertenezcan a las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

La Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de Composición y Organización de la Jurisdicción Militar, sigue una línea continuista, diferenciando y fijando en dos capítulos distintos la regulación de la Policía Militar, de la que se indica que actuará en auxilio de los órganos y fiscales de la jurisdicción militar cuando sea requerido para ello, y la Policía Judicial, a la que confiere la función de averiguación de delitos y descubrimiento y aseguramiento del delincuente respecto de los órganos judiciales militares y fiscales jurídico militares.

La primera apreciación que debe hacerse es que en todos los textos legales referidos no se realiza distinción alguna al tratar de la Policía Judicial,

acerca de si se está ante la jurisdicción ordinaria o militar, por lo que debe entenderse, y *de facto* así ha sido durante estos años, que lo contemplado en estas normas es de aplicación en ambas órdenes.

En este sentido conviene traer a colación que la Ley Procesal Militar recoge en diversos artículos la figura de la Policía Judicial, como resulta en el artículo 123, en cual faculta al fiscal militar, ante la presentación de denuncia, para ordenar a la Policía Judicial la práctica de las diligencias que estime pertinentes para la comprobación del hecho. Un segundo aspecto también relevante es la composición de la Comisión Nacional de Policía Judicial, en la que el presidente del Tribunal Supremo ejerce la representación de las dos salas con competencias en materia penal, reforzando el carácter único de los dos órdenes jurisdiccionales y, de forma implícita, el de la propia policía judicial.

Fiel a esta interpretación la Guardia Civil ha incluido la previsión en todas las Órdenes Generales que desarrollaban el Servicio de Policía Judicial, en las condiciones previstas por el Real Decreto 769/1987, de poder constituirse dentro de la Unidad de Policía Judicial de Zona de equipos de apoyo a los Órganos Judiciales Militares y Fiscalías Togadas Militares. La misma norma prevé que incluso, en casos excepcionales, se puedan constituir equipos de apoyo a esos mismos órganos a nivel de comandancia.

Resulta evidente contemplar la identidad de situación que se establece en el caso de que, como la propia norma contempla, se constituyan equipos de apoyo a las unidades militares españolas que se desplacen fuera de nuestras fronteras, en el cumplimiento de los acuerdos asumidos por España.

Se produce de esta manera una colaboración de la Guardia Civil a la Defensa Nacional, en la que la institución aporta capacidades propias, y específicamente policiales, en directo apoyo al comandante de la fuerza, para el eficaz cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas. Lo anterior nos lleva a estar en desacuerdo con la opinión sostenida por autores como Martínez Pérez que manifiestan que:

«La Policía Militar, por definición, no lleva a cabo ningún tipo de actuación ni investigación de hechos delictivos en el ámbito castrense, y la coincidencia nominal con los cuerpos civiles es sólo eso, puesto que aquélla limita sus atribuciones a las de orden disciplinario en el ámbito meramente castrense y para los militares. Ello no quita que el artículo 85 de la Ley Orgánica de Composición y Organización de

la Jurisdicción Militar les atribuya competencia para actuar en auxilio de los órganos judiciales y fiscales de la Jurisdicción Militar cuando fueran requeridos para ello.»

La Guardia Civil constituye la Policía Judicial Militar, y como tal realiza la investigación de delitos, posibilitando que la Policía Militar incremente sus funciones en este campo.

La misión de policía judicial comprende la prevención del delito y persecución del delincuente. Para la realización de esta labor es necesaria una independencia de la cadena de mando que garantice la independencia de los funcionarios implicados en estas labores. En los modelos europeos se opta por una dependencia directa de los órganos judiciales o del ministerio fiscal (según quien esté a cargo de las labores de instrucción) mientras en el modelo anglosajón se prefiere la utilización de una cadena diferente pero que informa directamente al equivalente a los jefes de los Estados Mayores españoles siempre con el objetivo de garantizar la independencia. En el caso del *Criminal Investigation Department* estadounidense, se refiere que su misión es investigar y prevenir los delitos en los cuales el Ejército esté interesado. Sus agentes informan a su propia línea de mando, cuya cabeza responde directamente ante el *Army Chief of Staff* y el *Secretary of Army*. La meta buscada es la de constituir una unidad de investigación con autonomía, designada para prevenir la influencia de la línea de mando, o incluso la apariencia de influencia de la línea de mando.

Referencias doctrinales de la Policía Militar y participación de la Guardia Civil en el modelo

La Doctrina y los procedimientos de la OTAN para la Policía Militar

La Alianza ha recogido en el APP-12 los principios y funciones que deben regir la actuación de las fuerzas de Policía Militar actuando bajo mandato del comandante de la Alianza.

Las operaciones que se cubren en este Documento son numerosas y pueden agruparse en cuatro grandes grupos:

1. *Operaciones de control del tráfico*. En ellas se incluirían el control de rezagados, el reconocimiento de rutas, diseminación de información, escolta de transportes pesados, investigación de accidentes y escolta de convoyes.

2. *Operaciones de mantenimiento de la legalidad.* Incluyen el mantenimiento de la disciplina, investigaciones sobre delitos, detención y custodia de miembros de la Alianza, operaciones antiterroristas, patrullas cinológicas, investigación de crímenes de guerra y arresto de sus autores.
3. *Operaciones de seguridad de área.* Entre las que destacan las operaciones de inteligencia criminal, diseminación de información, reconocimiento de zonas, fuerza de reacción de la base, protección de instalaciones críticas, seguridad del área retrasada, control de áreas dañadas y escolta de personalidades.
4. *Operaciones con prisioneros de guerra.* Que incluirían: asesoramiento y observancia de las normas internacionales sobre el trato a los prisioneros de guerra, su custodia, traslado, confinamiento y registro.

La Doctrina española sobre la Policía Militar

La Publicación Doctrinal 4-901 del Mando de Adiestramiento y Doctrina, en vigor desde el 1 de noviembre de 2008, recoge bajo la calificación de actividades a realizar por la Policía Militar en Zona de Operaciones cometidos similares a las contenidas en el texto de la Alianza, clasificándolas en cuatro grandes bloques:

1. Apoyo a la movilidad.
2. Seguridad.
3. Funciones policiales.
4. Detención/prisioneros de guerra.

La principal diferencia con el texto de la Alianza es la inclusión, dentro del Documento Nacional, del cometido de auxilio a las policías militares de otros países y a las policías locales.

La participación de la Guardia Civil en misiones de Policía Militar

La primera vez que la Guardia Civil participó en una misión de la OTAN fue el 1 de febrero de 1996, en el que una unidad del Cuerpo compuesta por doce miembros de la Agrupación de Tráfico y uno del Servicio de Policía Judicial se incorporaron a la misión de la Fuerza de Implementación (IFOR) en Bosnia-Herzegovina. El 27 de junio de ese mismo año se amplió este número con 19 efectivos de la Agrupación de Reserva y Seguridad y cinco del Servicio de Policía Judicial.

El transcurso del tiempo mostró la necesidad de variar la composición de parte de estos componentes, con la inclusión de especialistas del Servicio

Fiscal y de la Intervención de Armas, contribuyendo con las capacidades propias del Instituto a cubrir las necesidades sentidas por los contingentes militares desplazados fuera de territorio nacional.

Lejos de terminar en el nivel brigada, la participación de la Guardia Civil se incrementó al incluir dos nuevos contingentes de la institución dentro de las unidades multinacionales de Policía Militar, en los niveles de división y de cuartel general de cuerpo de ejército.

Este esquema de apoyo, con la participación de diferentes especialistas, que cubrieran distintas capacidades policiales se ha repetido a lo largo del tiempo, y ha acompañado el despliegue de las Fuerzas Armadas españolas en las posteriores misiones en Bosnia, Kosovo, Irak, Afganistán o Líbano.

La supervisión del respeto a las normas sobre el trato a prisioneros de guerra, fue asumida durante la intervención en Irak, donde el comandante de la Guardia Civil que ejercía las funciones de *Provost Marshall*, tenía entre sus responsabilidades:

«Al frente del centro de detención de la brigada, como responsable de la custodia, seguridad y observancia de las garantías y derechos de las personas civiles o militares, locales o extranjeros, que en calidad de detenidas o prisioneras de la coalición, eran trasladadas o internadas en el citado lugar, especialmente habilitado a tal efecto.»

Los ejemplos citados en los párrafos precedentes, sin pretender constituir una enumeración extensiva, sirven para ilustrar la idoneidad de los componentes de la Guardia Civil para cumplir los cometidos de la Policía Militar, habiendo estado encuadrados tanto en unidades nacionales como multinacionales. De esta manera la participación de la Guardia Civil ha cubierto la totalidad de las operaciones establecidas en los manuales de la Alianza Atlántica y dado cumplida respuesta a la previsión contenida en el *Libro Blanco de la Defensa 2000*.

Una de las primeras consecuencias prácticas de los casos citados es que, como consecuencia de esta participación en misiones internacionales, se están delimitando por vía de hechos algunas de las misiones de carácter militar que corresponden a la Guardia Civil. Resulta llamativo que tras casi tres decenios reflexionando y realizando estudios sobre las misiones de carácter militar previstas en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, siendo la participación en experiencias concretas la que vaya precisando las formas de colaboración en este campo.

Implicaciones para la Guardia Civil de los nuevos escenarios de operaciones

Los nuevos escenarios en los que han de actuar las Fuerzas Armadas de las sociedades occidentales presentan caracteres cada vez más exigentes. Lejos de las iniciales misiones de separación de contendientes, actualmente existe la demanda de proporcionar un incremento en el nivel de protección de la población de las zonas en que se despliega. Paralelamente también ha aumentado la presencia de otros actores no militares en las zonas castigadas por los conflictos bélicos, con ellos no sólo se comparte el espacio físico sino que esta coexistencia, en numerosas ocasiones, se extenderá a las responsabilidades sobre determinadas funciones, ya sea de forma coincidente en el tiempo o consecutiva.

Esta situación debe encontrar su reflejo en la labor de planeamiento de las operaciones, en la que se le presentan dos nuevos desafíos: la necesidad de acometer un planeamiento cada vez más amplio en cuanto al espectro de los asuntos que deben comprender las actividades de las fuerzas militares, y en cuanto a que la realización de estas nuevas actividades abarquen, ofreciendo continuidad y coherencia al resultado final, desde el primer momento posible hasta la retirada de las tropas. Por último, gravitando sobre todas ellas, encontrar la forma de dar entrada a la presencia de esos nuevos actores que atienden a diversas ramas de actividad.

Los dos primeros aspectos encierran, en esencia, un cambio en el objetivo de las misiones, en el cual el foco de atención se situará cada vez de forma más clara en la seguridad de la población. Dentro de esta concepción, las unidades de Policía Militar tenderán a tener un papel más activo trascendiendo la facetas tradicionales de apoyo a la fuerza (dimensión interior) para pasar a jugar un papel relevante en la prestación de seguridad a la población, involucrándose en lo que pudiese considerarse funciones de policía (dimensión exterior). La Guardia Civil, en consonancia a su aportación de efectivos, está en condiciones de prestar una especial colaboración para el planeamiento de estos aspectos de las operaciones, por ser actividades similares a las que desarrolla a diario en territorio nacional.

Los autores que de la misma manera reclaman que el posconflicto debe estar presente en el planeamiento, y abarcar aspectos multifuncionales, son cada vez más numerosos, y no pocos de ellos provenientes del propio mundo militar. Lejos de plantear una visión negativa de lo realizado hasta el momento, lo que se reclama es una reflexión sobre una mayor coordinación

que permita alcanzar la meta común. Dentro de este apartado cobra especial relevancia la implantación o reforma del sector de seguridad puesto que es en este contexto, de consolidación de la paz tras un conflicto, en donde es más necesario. Las instituciones estatales son frágiles, existe una situación política débil, las Fuerzas de Seguridad tienen una gran influencia, aparecen fuerzas extraoficiales y las condiciones económicas son precarias.

Estudiaremos, a continuación, como los mandatos de Naciones Unidas, y la propia posición de la Alianza, han ido variando para hacer frente a las nuevas realidades.

Evolución de los mandatos y de la posición de la Alianza Atlántica

El examen de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante los últimos años permite apreciar claramente definido el incremento en el tipo de misiones que los contingentes militares deben realizar, motivados por una solicitud de intervención de la comunidad internacional.

La resolución 1244, de 10 de junio de 1999, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas establecía en su punto noveno, apartado d: «Mantener el orden y la seguridad públicos hasta que la presencia internacional civil pueda asumir esta responsabilidad» y en el apartado e: «Prestar apoyo, según corresponda, a la labor de la presencia internacional civil y mantener una coordinación estrecha con ella».

La resolución 1386, de 20 de diciembre de 2001, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas establece en su punto primero:

«Autoriza, como se prevé en el Anexo 1 del Acuerdo de Bonn, el establecimiento durante seis meses de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad que apoye a la Autoridad Provisional Afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes, para que la Autoridad Provisional Afgana y el personal de Naciones Unidas puedan realizar sus actividades en un entorno seguro.»

La misión de la Fuerza de Unión Europea (UFOR), sustituta de la Fuerza de Estabilización (SFOR), se encontraba amparada por una resolución, de fecha 2 de diciembre de 2002, que pretendía:

«Proporcionar disuasión y colaboración continua, con la responsabilidad para cumplir el papel especificado en los Anexos 1A y 2 de

los acuerdos de Dayton/París... y contribuir a un ambiente seguro en Bosnia-Herzegovina, en línea con su mandato, y...proporcionar el ambiente seguro en el cual la policía pueda actuar contra las redes de crimen organizado».

La lectura de cualquiera de las dos resoluciones del Consejo de Seguridad no deja lugar a dudas acerca de la existencia en ellas de una obligación expresa de prestar seguridad pública, o seguridad a la población, si se prefiere. La concepción anterior de que la derrota militar del enemigo constituía el final de las operaciones, y por tanto del planeamiento, está superada. Es más, explícitamente señalan que los criterios de finalización deben estar relacionados con las condiciones de la seguridad pública, de tal manera que permitan realizar una transición fluida de la responsabilidad a otras organizaciones.

El tercer ejemplo es, incluso, más ilustrativo, al incidir directamente en una actividad, el apoyo a la lucha contra la delincuencia organizada, que tradicionalmente ha estado totalmente fuera de la esfera de las actividades de las Fuerzas Armadas.

El pensamiento de la Alianza del Atlántico Norte no ha permanecido ajeno a estas realidades, y refleja claramente la voluntad de expandir el planeamiento a otras áreas y abrirlo a otros actores.

La caída del muro de Berlín y la posterior implosión de la Unión Soviética supuso un profundo cambio en el panorama estratégico mundial, que tuvo su lógica repercusión en la Alianza. Este cambio se tradujo en la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico aprobado en 1999 durante la Cumbre de Washington. En ella se identificó la gestión de crisis como una de las actividades de seguridad fundamentales para la Alianza.

El camino de la dedicación, por parte de los miembros de la OTAN, de importantes esfuerzos en esta dirección se había iniciado en junio de 1992, durante la reunión del Consejo de la Alianza en Oslo. La OTAN se ofreció entonces, en un proceso de selección caso por caso y de acuerdo con sus propios procedimientos, a apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz auspiciadas por la Conferencia para la Cooperación y Seguridad en Europa. Idéntico compromiso fue adoptado con respecto a las operaciones bajo autoridad de Naciones Unidas.

Las múltiples misiones en que se ha participado desde la toma de estas decisiones han permitido acumular una notable experiencia, que se traduce en la adopción incontestada dentro del acervo doctrinal de la

Alianza, del amplio elenco de situaciones que abarca la gestión de crisis. La naturaleza de las crisis puede ser política, militar o humanitaria, y su resolución puede necesitar medidas tanto militares como no militares. El *Manual de la Alianza* declara la voluntad de ésta de estar preparada para conducir el elenco completo de misiones, tanto artículo 5 como no artículo 5.

Incrementando su nivel de ambición la Cumbre de Estambul, en 2004, adoptó la decisión de introducir cambios para permitir un proceso de planeamiento más adecuado a todas las misiones actuales y futuras de la Alianza. Esta novedad suponía proporcionar apoyo a las operaciones que pudieran ser conducidas por la Unión Europea en el contexto de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y su alianza estratégica con la OTAN. En este sentido, la decisión permitía a todos los aliados europeos beneficiarse del apoyo de OTAN en el contexto de su planeamiento operacional para la conducción de operaciones dirigidas por la Unión Europea.

El concepto de *comprehensive approach* desarrollado por la Unión Europea supera las ambiciones mencionadas y sirve de guía, al incluir numerosos aspectos que incluso salen del ámbito de la seguridad que centra el contenido de esta *Monografía*.

El modelo de fases de las operaciones no artículo 5 y sus limitaciones

Como se ha expresado al principio de este capítulo, la concepción tradicional de las operaciones ha generado un modelo de fases dominado por un carácter secuencial que desde el punto de vista de la claridad y delimitación de responsabilidades resulta simple. Así, se considera que tras la intervención militar debe seguir un despliegue de miembros de CIVPOL (*Civilian Police*), tan rápido como sea posible, para a medida que la situación de seguridad se estabilice la fuerza principal del elemento militar se retire. En una tercera fase las unidades de CIVPOL mantendrían por sí solas la ley y el orden.

Lo primero que debe destacarse es la imposibilidad, hoy por hoy, de que las fuerzas de CIVPOL sean capaces de desplegarse con capacidades suficientes en un tiempo corto. Las capacidades de despliegue de las unidades de CIVPOL tienen una limitación de progresividad muy pronunciado, lo que hace que sean capaces de desarrollar múltiples tareas en un espacio razonable, pero el logro de la totalidad de ellas se dilata de forma clara.

A lo anterior debe añadirse la necesidad de revisar el modelo teórico de desarrollo de conflicto hasta ahora vigente, en el cual tras un periodo alto de la crisis coincidente con la intervención militar, venía seguido por un decrecimiento progresivo de la violencia. Si examinamos el caso de Afganistán o Irak veremos que tras un periodo de calma, el número de ataques ha experimentado un importante incremento en sus niveles.

Esto en el modelo tradicional supondría que no se puede contar con el despliegue de fuerzas de policía civil en la zona y, por lo tanto, una faceta de las labores de seguridad de la población y formación de unas fuerzas de seguridad locales debería esperar a que se lograra el necesario nivel de estabilidad. A ello hay que sumar que las propias acciones de las fuerzas oponentes, y los combates que se libran, pueden, incluso, conducir a un deterioro de la situación de seguridad con respecto a momentos previos a la intervención. Este planteamiento conlleva que las expectativas de la población civil se vean frustradas, produciendo un desapego hacia las fuerzas intervinientes y el proceso político, tanto en el campo de la seguridad como en su vertiente de reconstrucción, lo que a la postre constituye la situación final deseada.

Es imprescindible iniciar acciones que busquen el establecimiento de una fuerza de policía desde el primer momento, tratando de buscar iniciativas que faciliten la reducción de tiempos en el logro de esta meta. Durante el periodo en que esto sea imposible las propias Fuerzas Armadas, y en mi opinión las fuerzas de la Guardia Civil en funciones de Policía Militar, de forma más próxima, deben orientar sus cometidos a prestar esta función. Para ello resulta necesario que las plantillas existentes tengan en cuenta esta necesidad, y se doten de forma que el esfuerzo no suponga una reducción en los niveles de seguridad interior de nuestro país.

El proceso de planeamiento ante los nuevos requerimientos

La capacidad de planeamiento es una de las cuestiones del mundo militar que más ha llamado la atención de la sociedad civil y empresarial. La misma puede definirse como la técnica que ha desarrollado el estamento militar para abordar, y dar una respuesta satisfactoria, a problemas de suma complejidad. En el seno de la OTAN esta técnica ha tenido su traducción en la creación de las directrices de planificación operacional, que sirven como herramienta para la planificación de la actuación de las fuerzas de la Alianza para todo tipo de misiones, desde las convencionales, hasta las de respuesta de crisis.

La Alianza Atlántica declara que:

«Para preparar y conducir operaciones militares es necesario desarrollar planes operacionales, los cuales comprenden todos los factores relevantes aplicables a la eficiente y exitosa conducción de la operación.»

Si como hemos visto, las actividades de las Fuerzas Armadas, y concretamente de la Policía Militar, están llamadas a sufrir una variación en la que sus actuaciones tengan una relación más directa con las condiciones de seguridad de la población civil, ésta debe tener su reflejo en el planeamiento y los componentes de la Guardia Civil participar en él desde el principio.

EL ANÁLISIS DE LA MISIÓN

El proceso de análisis de la misión busca comprender en toda su profundidad cuales son propósito del mando superior. Esto se compagina con la existencia de una situación final deseada y su expresión mediante unos criterios mesurables que nos permitan comprobar que la hemos alcanzado, para ello la enumeración clara de los objetivos se considera fundamental. En gran medida todos estos condicionantes vendrán reflejados en la directiva inicial, cuya evolución ha sido objeto de estudio con anterioridad.

La redacción de la misión presenta un grado de complejidad mayor si consideramos que de alguna manera, al aparecer explícitamente redactada la futura traslación de la responsabilidad en parte de la materia de seguridad, está indicando que deben tenerse en cuenta las opiniones de otras organizaciones que nos sustituirán, lo que conlleva una limitación de autonomía en el diseño operacional.

De la misma forma debe contemplarse la cooperación con otros actores u organizaciones que compartan con nosotros responsabilidades en el campo de la seguridad, y cuya misión pueda superponerse con la nuestra en determinadas áreas.

En la nueva familia de misiones en que nos vemos inmersos será difícil que en el futuro no se incluya un cometido relacionado con la seguridad directa de la población, al menos en los primeros momentos, e implícitamente otro que se relacione con la formación de un nuevo cuerpo de policía. Aunque la misión que se realice suponga su sustitución en un primer momento, necesariamente implicará una misión de

formación de Cuerpos de Seguridad o de su reestructuración. La cuestión que debe dirimirse tiene, en este último aspecto, relación con la colaboración con la organización a quien le corresponde llevar a cabo esta tarea, y los apoyos logísticos, de seguridad, o de información que se le pueden prestar.

Todo lo anterior se reflejará necesariamente en el diseño operacional y la necesidad de articular una línea de operaciones que se ocupe de la seguridad de la población. Esta línea, siguiendo el modelo diseñado en las directrices de planificación operacional, contará con sus puntos decisivos, los cuales comúnmente estarán constituidos por la protección de grupos o minorías, vigilancia de bienes y lugares de especial interés, puntos críticos del sistema nacional, prestación del servicio de seguridad pública, reducción de la actividad criminal en áreas concretas, y por último, formación y funcionamiento de las nuevas policías buscando el establecimiento de ese mínimo sistema de seguridad pública.

En este esquema se deberá situar la confección de las diferentes operaciones alternativas y subsecuentes, las cuales van a tener una relación directa con la aparición de otras fuerzas en el campo de la seguridad, ya sean fuerzas locales de seguridad que contribuimos a crear, o provenientes de organismos internacionales.

Durante el proceso irán surgiendo necesidades de información a las que será necesario encontrar respuesta. En el año 2000 se estableció la División de Policía Civil de Naciones Unidas, con el mandato específico de asistir en la reforma de las fuerzas de policía en países en transición de la guerra a la paz. Probablemente la generación de dudas será una manera de incentivar y activar el inicio de un proceso de planeamiento paralelo que nos vaya dando respuestas.

Este proceso, y en concreto los cometidos fundamentales, dará lugar a una primera apreciación de las fuerzas necesarias para llevar a cabo estas tareas. La determinación de las fuerzas de la Guardia Civil que pueden ser necesarias en esta situación son una causa que hace que representantes de esta Institución deban estar presentes en todo el proceso. Obviamente la aportación que los mismos pueden hacer en las valoraciones de implicación de la seguridad pública es evidente. Otra posibilidad que conviene considerar es la de situar a miembros de la Guardia Civil en las estructuras de CIVPOL, lo que facilitaría una acción nacional más sencilla en múltiples aspectos.

EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

En el planeamiento de operaciones convencionales, durante esta fase se diseñan las formas de lograr lo que se ha definido en la etapa anterior. En él se intentará desarrollar la línea de acción propia, y enfrentarla a la del enemigo para averiguar cómo funcionará y cuáles pueden ser sus puntos débiles.

Éste es uno de los puntos donde surgen más dificultades a la hora de armonizar el método con las nuevas realidades a que se enfrenta el comandante de la operación. La principal diferencia que se encontrará el proceso mental que dirige el planeamiento es la no existencia de la categoría de enemigo, o al menos, en la manera que convencionalmente entendemos por enemigo.

Por más que se trate de encontrar una similitud, lo cierto es que en el ámbito de la seguridad la mayor parte de las veces no se puede encontrar una entidad que cumpla un papel similar al de «enemigo». Las realidades a que nos enfrentamos son más similares a «problemas» o «delincuentes», y por lo tanto carecen de características fundamentales que conlleva el término «enemigo». Fundamentalmente se puede decir que, en este campo no nos enfrentaremos a alguien cuyas intenciones sean la destrucción de nuestras fuerzas, o incluso que, una vez superada la parte inicial del conflicto, su objetivo primario pueda ser nuestra derrota. Más bien se tratará de grupos, que en determinados puntos tendrán intereses que se van a oponer al cumplimiento de nuestra misión. Probablemente este asunto pueda ser objeto de matización si lo analizamos en relación al enemigo asimétrico, pero no deja de ser un problema que no tiene por qué tener una relevancia esencial en este campo concreto del planeamiento.

La deducción inmediata del párrafo anterior es la complejidad, o imposibilidad en algunos casos, de plantear una línea de acción del enemigo. Deberemos optar en este caso por un modelo de línea de acción propia en la que se establezcan una serie de áreas y los objetivos que deben conseguirse en ellas.

Otro condicionante específico de la línea de acción que se adopte es que los resultados no pueden lograrse autónomamente, sino que su éxito viene condicionado por el desarrollo de las otras partes del modelo. Así, la inexistencia del sistema judicial y penitenciario hará difícil el desarrollo de las labores de seguridad.

La formación de nuevas policías

La institución policial es uno de los aspectos más singulares y definitorios de un Estado. La labor cotidiana de la policía tiene relación con aspectos fundamentales que regulan la vida de los ciudadanos, y al mismo tiempo es reflejo de aspectos centrales de la organización política del propio Estado, lo que hace que su papel tenga una relevancia singular en la legitimidad de cualquier gobierno. Como reflejo de lo anterior, resulta difícil imaginar la vida en una sociedad compleja e interrelacionada sin la presencia de esta institución, que de forma primordial contribuye a la seguridad de sus ciudadanos.

El modelo empleado hasta el momento en las operaciones de reconstrucción se caracterizaba por un carácter secuencial. Se partía de la premisa de que primero era necesaria una intervención que conduzca a la derrota del enemigo, posteriormente se plantea una fase de estabilización, en la cual se produce una consolidación de la situación de seguridad obtenida, y por último se procede a la reconstrucción del Estado con la creación de los instrumentos necesarios, entre los que tiene un rol significativo la policía.

Este esquema ha sido empleado con profusión, y las intervenciones en los Balcanes pueden ser una buena muestra. Sin embargo, varias de las experiencias actuales nos muestran las limitaciones e inconvenientes del modelo.

La idea implícita en el planteamiento es que el valor inicial que debemos instaurar, y que posibilitará el proceso posterior, es la seguridad. Se considera que sin un adecuado nivel de seguridad no será posible lograr el resto de objetivos, y ello es así tanto ante un conflicto bélico, una crisis humanitaria, o un vacío de poder por el derrumbe de las estructuras de un Estado fallido.

Los ejemplos de las intervenciones en Irak y Afganistán nos muestran la dificultad de que las tropas de los países occidentales puedan competir con ciertos regímenes en lograr determinados niveles de seguridad. Inicialmente para la cultura occidental la seguridad siempre aparece combinada con unos amplios márgenes de libertad y respeto de los derechos humanos, mientras que para otros actores este binomio puede no existir o estar claramente escorado hacia la segunda de las partes. En segundo lugar, en muchos casos nos enfrentaremos a una situación en la que los problemas de seguridad se verán incrementados por la acción de los

grupos que con su conducta motivaron la intervención, los cuales con sus acciones posteriores pueden ser los principales responsables de los actos que atentan contra la propia seguridad de la zona. En cualquier caso puede aceptarse como idea inicial la incapacidad de las fuerzas occidentales para proporcionar los mismos niveles de seguridad que otros actores.

Otra cuestión que se debe analizar es que la intervención puede conducir a la eliminación de las estructuras de seguridad existentes en ese momento. Esto produce una situación de vacío, en la cual no existe ninguna institución con la misión de proporcionar los servicios de protección a las vidas y propiedades de la población. La continuidad de una situación similar acabará conduciendo a la pérdida de legitimidad de cualquier gobierno.

Todo lo anterior nos hace pensar en que es necesario superar este esquema y tratar de encontrar soluciones que permitan reforzar las sinergias entre seguridad y reconstrucción. Lejos de considerarse pasos secuenciales, la seguridad y la reconstrucción, incluidas las propias estructuras políticas del Estado, deben verse como procesos paralelos dotados de fuertes dependencia. En la medida que se logre el desarrollo y reconstrucción de una zona, la aceptación de la población hará que se incremente la seguridad y viceversa, en la medida que aumenta la seguridad será más fácil orientar esfuerzos a la reconstrucción.

En este punto es útil plantearse cual puede ser la visión de una familia afgana, para la cual después de seis años, la situación de sus condiciones de vida no han mejorado y lo que ve son los efectos magnificados de las acciones de combate.

En este proceso es necesario que la formación de una institución de policía local comience cuanto antes, como un proceso vital para reforzar la legitimidad de cualquier estructura que constituya el gobierno. Las únicas fuerzas presentes en los primeros momentos, y si la situación de seguridad es pobre, durante un periodo prolongado, serán las fuerzas militares. Esta realidad insoslayable hace que hoy en día, una de las principales misiones y que requiere un porcentaje elevado de los esfuerzos de la Policía Militar sea la formación e instrucción de las fuerzas de policía local.

La experiencia acumulada hasta el momento es variada y arroja diversas lecciones que han sido aprendidas en las situaciones anteriores.

Lo que se pretende crear, o reformar, es una policía para la sociedad civil, la tentación de crear una fuerza, bajo la denominación de policía, para la lucha

contra la insurgencia no es sino una variante del modelo anterior, y que forzosamente conducirá a la repetición de los problemas planteados. La fuerza de policía que se cree debe estar orientada a la defensa de la población civil y solución a los problemas de seguridad que presente. La antigua polémica entre Policía de la Sociedad y Policía del Estado se muestra más acuciante en escenarios donde el deterioro de la situación de seguridad hace que la población se vuelva más vulnerable a todo tipo de abusos.

Otro de los problemas que se suelen presentar es que se trata de crear una fuerza de policía completa, es decir, se crea, o al menos se diseña desde las etapas iniciales, una estructura jerárquica capaz de funcionar autónomamente. El error reside en que este proceso, en las sociedades consolidadas, es prolongado mientras que en las intervenciones se aceleran los tiempos y dan lugar a estructuras artificiales de difícil acomodo y que no presentan un contrapeso adecuado en los restantes niveles del Estado. Los puntos donde más evidente resulta este desfase es en la nula existencia de un sistema jurídico o penitenciario, aunque podrían identificarse otros. Esto se trata de arreglar posteriormente mediante procedimientos difíciles y que crean múltiples tensiones. Una segunda vertiente es que se promueve a gente con nula experiencia, o cualificación, y cuyo principal mérito es su actuación durante el conflicto, o su supuesta lealtad a las fuerzas intervinientes. Una línea de actuación alternativa es la creación de las bases, que serán dirigidas por las fuerzas intervinientes, y posteriormente promover algunos cuadros. Para evitar las precipitaciones la solución es, nuevamente, comenzar el proceso cuanto antes y la transparencia en la comunicación.

Otro error repetido es el intento de trasplantar estructuras de los países donantes, en su mayor parte occidentales, lo cual puede conducir a soluciones ineficaces y con problemas de sostenibilidad. Habitualmente se buscan modelos que son conocidos y que se han probado eficaces en numerosos países, pero su implantación en Estados con estructuras débiles y realidades sociales muy diferentes puede no resultar idónea, entre los ejemplos podemos encontrar desde la creación de laboratorios hasta modelos organizacionales con dependencias difusas.

Los objetivos iniciales a los que se dediquen deben ser limitados y asequibles, de nada vale crear una estructura a la que se le encomiendan tareas que no puede afrontar, aunque las mismas sean competencia de las policías en sociedades normales. Entre los ejemplos podríamos destacar la lucha contra el cultivo del opio en Afganistán.

Una de las primeras decisiones que se toman es la naturaleza de la policía que se va a crear. En este proceso se dan una serie de fuerzas concurrentes que conducen a modelos con características similares. La existencia de tensiones étnicas lleva a que se creen originariamente policías con esta diferenciación y, como consecuencia, de pequeño tamaño y reducida competencia geográfica. La alta implicación en estos procesos de los países nórdicos y del mundo anglosajón, donde éste es el modelo que conocen, heredero de su sistema político federal, es otro factor destacable para la imposición de este sistema policial. Por último se procura crear una institución con poderes limitados, de tal forma que en los primeros momentos no pueda condicionar al poder político. El resultado de todo ello, a medio plazo, es la creación de varios cuerpos de policía en el territorio, lo que sumado al ambiente de inestabilidad en que se desarrolla acaba conduciendo a su inoperancia, principalmente en lo concerniente a la lucha contra el crimen organizado.

La cuestión anterior enlaza claramente con otro de los puntos clave del proceso, la necesidad de contar con una apariencia de legitimidad política. La presencia de representantes democráticamente elegidos con los que se pueda consultar y discutir los distintos pasos es imprescindible para el éxito final del proceso. Su no implicación en los objetivos hará muy difícil un progreso real.

Otro de los aspectos problemáticos es la tendencia que existe a realizar modelos que implican un cambio en los equilibrios de poder existentes, ya sea dotando a unos de funciones que antes no tenían o, en los casos más frecuentes, retirándolos hacia los órganos políticos.

Tratadas las implicaciones que el entorno proyecta sobre la creación de un nuevo cuerpo de policía, conviene realizar una reflexión sobre la forma en que la creación de un cuerpo de policía puede ser utilizado para influir directamente en el entorno social, en campos que se escapan a la concepción tradicional. En términos económicos se puede decir que produce externalidades positivas. Resulta una manera muy eficiente de lograr canalizar la ayuda económica a amplios sectores de la población de forma directa y sin utilizar intermediarios. Obviamente también se reduce de forma considerable el número de desempleados lo que contribuye a la paz social. Sin embargo, estas ventajas se vuelven dificultades en tanto en cuanto se produce una carga económica que los Estados no son capaces de soportar sin ayuda internacional

Conclusiones

La Guardia Civil ha desempeñado desde su creación un papel central en el mantenimiento de la seguridad de los ciudadanos españoles. Este cometido principal se ha compatibilizado con la prestación de otras funciones, entre las que, por su importancia, destacan la contribución que realiza a los conceptos que hoy se engloban bajo el término de «Defensa Nacional». Las diferentes normas legales han reservado, debido a su naturaleza militar, una forma singular de contribución de la Guardia Civil a la defensa militar, de las cuales, en consonancia con la historia y las realidades de países de nuestro entorno, las más relevantes son las funciones de Policía militar. Esta misión y el resto que se le encomienden tienen su previsión en forma de real decreto, anticipado hace casi 30 años, pero que tras múltiples estudios y debates, sigue sin ver la luz.

Aun a falta del mencionado texto legal la realidad muestra que la Guardia Civil ha venido desempeñando la totalidad de cometidos previstos para la Policía Militar. La contribución que la Guardia Civil puede realizar a estas funciones debe estar orientada por la prestación de aquellos cometidos específicos que de forma singular más puedan beneficiar a la acción de las fuerzas desplazadas fuera del territorio nacional, y que guardan relación con sus capacidades policiales específicas.

En el desempeño de estos cometidos los guardias civiles añaden a su condición de agente de la autoridad y de policía judicial genérica, el de fuerza armada. El aporte de capacidades policiales específicas debe ser suficiente para cumplir las variadas necesidades del comandante de la operación pero, en cualquier caso, cubrir inexcusablemente las de Policía Judicial Militar. Esta obligación es consecuencia directa de la exclusividad con que, en el momento presente, la legislación atribuye estos cometidos a la Guardia Civil.

El respaldo legal de los cometidos mencionados en el párrafo anterior no se obtiene de los acuerdos técnicos, o de homologación, firmados en el concierto internacional, sino que es, por el contrario, la traslación de la normativa interna, expresión de la voluntad del legislador de mantener unidas las funciones de Policía Judicial. Esta realidad hace que sea deseable la presencia de representantes de la Guardia Civil en las reuniones en que se aborden estos temas.

La decisión política y, posiblemente, la capacidad que se tenga para hacer entender la relación entre la seguridad interior y exterior, será la que oriente

la disponibilidad de recursos humanos que la Guardia Civil ponga al servicio de las fuerzas militares desplazadas fuera de territorio nacional. El APP-12 realiza una asignación de cometidos que no puede sino reputarse de maximalista. Será necesario no sólo proceder a una asignación entre los cometidos que cumplimenten la Policía Militar y el resto de unidades militares, sino dentro de la primera los que puede realizar la Guardia Civil.

En este momento de nuestra historia se nos presenta un desafío en el que las fuerzas desplegadas en escenarios de conflicto tenderán a tener una interacción más profunda con la sociedad civil, ejercitando labores que hasta el momento le eran ajenas o configurando el necesario marco de apoyo. En este proyecto dos son los cambios que se afrontan: el primero en la implicación directa de las fuerzas en la prestación de seguridad a la propia población civil, y en segundo lugar fortaleciendo el proceso de «construcción nacional». Dentro de este último término adquirirá especial relevancia la creación o reconstrucción de las Fuerzas de Seguridad. En ambas labores están llamadas a jugar un papel importante las unidades de policía militar, y consecuentemente la Guardia Civil, en las que trascienda la tradicional dimensión interior de apoyo a la fuerza.

La necesidad de superar el anterior modelo teórico de fases, en el cual hasta que no se lograba un determinado nivel de seguridad no se iniciaban las acciones de reconstrucción, se configura como una realidad y una necesidad. Cada vez parece más clara la dificultad de lograr una pacificación de los territorios sin llevar a cabo un esfuerzo en la reconstrucción material y de las estructuras del estado. En este último campo adquiere especial relevancia la creación de unas Fuerzas de Seguridad que presten servicio a la población.

Esta implicación en las tareas de las fuerzas policiales tendrá un efecto positivo no sólo en la reconstrucción de la zona y, por lo tanto, en la situación final deseada a nivel político, sino en las propias operaciones de la fuerza. Mediante estas actividades, se logrará el acceso a una información criminal que guarda íntima relación con las condiciones de seguridad y sucesos en el área de responsabilidad de cualquier contingente.

Todas las consideraciones anteriores hacen que en los grupos de planeamiento de las diferentes operaciones se deban integrar oficiales de la Guardia Civil, con la preparación necesaria en este campo, de tal manera que se aproveche su experiencia previa en asuntos de seguridad y sea posible contar desde el primer momento con la necesaria coordinación para el cálculo de efectivos necesarios y su preparación.