

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **LA COLABORACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD INTERIOR**

## LA COLABORACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD INTERIOR

Por HONORIO IGLESIAS LONGO

### Introducción

#### *Aspectos generales*

La rápida evolución de los acontecimientos en la última década ha obligado a pasar en pocos años, de una política de enfrentamiento entre bloques y de un concepto de seguridad basado, en la defensa a una búsqueda de la estabilidad, que no descuidando el aspecto defensivo, se apoya, fundamentalmente, en el diálogo, la distensión y la confianza mutua entre los pueblos.

Es a partir del año 1991, fecha en que los jefes de Estado y de Gobierno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hicieron público el Concepto Estratégico de la Organización (anterior al vigente), cuando la política de cooperación y diálogo con los antiguos adversarios ha tomado impulso, permitiéndonos hoy, desechar la idea de que pudiera, a corto plazo, desencadenarse un conflicto armado generalizado.

Sin embargo, la nueva era de entendimiento y confianza mutua no supuso la paz, enseguida surgieron otros factores de inestabilidad, algunos muy inquietantes, como la proliferación de países con capacidad nuclear; y otros tales como viejos nacionalismos exacerbados, reivindicaciones territoriales o étnicas, etc., que aunque de magnitud muy diferente, también generan tensiones y conflictos que se habían mantenido larvados

bajo el orden consolidado durante la guerra fría y que estallan en cualquier parte del mundo, incluso en el corazón de Europa.

A estos nuevos factores de inestabilidad se suman los que produce el fenómeno de la globalización de actividad humana, que se generaliza a finales de la década y que añade un plus de incertidumbre a la situación ante la dificultad de conseguir un desarrollo homogéneo de los pueblos lo que, sin duda, originará un aumento de las desigualdades y los consiguientes motivos de conflicto; y el desconocimiento de las consecuencias que tendrá la puesta a disposición de todos de nuevas informaciones y tecnologías.

Se puede afirmar que la inestabilidad y la incertidumbre son rasgos definitorios de la situación mundial. Cabe, por lo tanto, esperar nuevas formas de conflicto, con características peculiares, en escenarios muy diversos.

La globalización impulsa una situación en la que los intereses de cada nación se sitúan cada vez más lejos de sus fronteras y pueden verse afectados por conflictos ajenos. Ello da una mayor dimensión internacional al problema de la seguridad nacional cuya búsqueda ha de hacerse en las alianzas con países que comparten los mismos valores democráticos y que tienen intereses comunes y, a ser posible, mediante actuaciones de tipo preventivo que eliminen o disminuyan los factores de riesgo.

En este contexto, las Fuerzas Armadas no sólo habrán de estar preparadas para hacer frente con rapidez, en cualquier lugar del mundo, a conflictos armados de alcance limitado sino también dispuestas a intervenir contra otras formas de desestabilización no puramente militares.

El nuevo Concepto Estratégico formulado por la OTAN a principios del año 1999, al señalar los desafíos y riesgos a los que nos enfrentamos, extiende la posibilidad de reacción coordinada de las potencias firmantes, más allá de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington, ante la necesidad de cubrir otros riesgos de naturaleza más amplia como son los actos de terrorismo, sabotaje, interrupción de flujos de recursos vitales, grandes movimientos incontrolados de población, etc.

En consonancia con este nuevo Concepto Estratégico, el *Libro Blanco de la Defensa 2000*, afirma que no debe descartarse que las Fuerzas Armadas sean llamadas a colaborar en la lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina realizando tareas de apoyo técnico adecuadas a sus capacidades específicas.

Señala, asimismo, que estos cometidos no están estrictamente comprendidos en el ámbito de la defensa. La posible actuación se realizará, por tanto, en apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), de conformidad con los criterios de coordinación que se establezcan legal y reglamentariamente.

Estamos, sin duda, ante nuevas formas de empleo de las Fuerzas Armadas no en operaciones militares y dentro del marco de la defensa, sino en operaciones de colaboración con las FCSE dentro de un concepto más amplio que es el de la seguridad y como el propio *Libro Blanco de la Defensa 2000* afirma, habrá que fijar los criterios de coordinación y desarrollar la normativa legal y reglamentaria.

Examinaremos a continuación, cual es el punto de partida actual y las formas en que, de acuerdo con la normativa vigente, puede llevarse a cabo este apoyo. Al final veremos que se está haciendo en otros países en cuanto a la intervención de las Fuerzas Armadas en este tipo de conflictos.

### *Consideraciones previas*

Con el afán de enmarcar el aspecto que vamos a estudiar, conviene que precisemos los límites de este trabajo mediante las siguientes consideraciones:

- a) Nos vamos a referir a la cooperación de las Fuerzas Armadas con las FCSE, por tanto, vamos a admitir que el peso de las acciones recae en éstas siendo aquéllas su complemento. Es decir, estudiamos la cooperación que puede realizarse en el sentido contrario a la que se trató en el capítulo anterior. En este supuesto, no es necesario señalar que las acciones de las Fuerzas Armadas, no serán operaciones militares sino meros apoyos que se prestarán a las FCSE cuando lo extraordinario de las circunstancias así lo requieran o los medios de éstas no sean suficientes para cumplir con las obligaciones que la Constitución y las leyes les encomiendan. La cooperación será posible tanto en tiempo de paz y de crisis como durante la guerra, dependiendo, en este último caso, de la zona del teatro en que se ha de llevar a cabo.
- b) El marco legal en que, actualmente, se podrían fundamentar estas actuaciones es muy poco concreto, hay que encontrarlo más en los propósitos de las leyes que en su articulado. Es, también, muy difuso y, en algunos casos, los preceptos están contenidos en leyes y disposiciones anteriores a la Constitución y, por consiguiente, o derogadas o caídas en desuso total o parcialmente.

- c) No existe doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a las de seguridad del Estado, por lo que las acciones de colaboración han de situarse, obligatoriamente, en el marco más general de colaboración con las autoridades civiles previstas en las misiones que tienen asignadas los ejércitos en tiempo de paz y en algunas situaciones de crisis.

### *Marco legal*

Por supuesto, las acciones de colaboración para que puedan llevarse a cabo, han de tener su apoyo legal en la Constitución y en las leyes. Haremos pues, un breve recorrido por los preceptos del ordenamiento español, intentando sacar las derivaciones que de ellos se deduzcan en cuanto al tema que nos ocupa.

Comencemos por decir que desde la promulgación de la Constitución de 1978, las Cortes Generales, han elaborado una extensa legislación que constituye el soporte legal de las actuaciones de las autoridades civiles para mantener en todo momento la seguridad ciudadana sin merma de las libertades democráticas.

Tal legislación recoge junto con los derechos y libertades de los españoles, las restricciones a que algunos de ellos pueden verse sometidos para garantizar el normal desarrollo de la vida nacional, así como las prestaciones colectivas e individuales exigibles para restituir esta normalidad en caso de emergencia o crisis.

Así, se comenzó por publicar la Ley Orgánica 4/81, de 1 de junio, sobre los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOE); a continuación apareció la Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS); la Ley 2/85, de 21 de enero, de Protección Civil (LPC), posteriormente desarrollada por Real Decreto 1.378/1985 de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública; y por último la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC). Éste es el cuerpo legislativo en que podemos apoyar la colaboración posible de las Fuerzas Armadas. Con las FCSE.

De la LOE podemos afirmar que pese a que regula aquellas situaciones que por peligrosas para la seguridad nacional, pueden dar lugar a la suspensión de algunos derechos constitucionales, sólo prevé la intervención directa de las Fuerzas Armadas durante la vigencia del «el estado de sitio».

Entendemos, sin embargo, que respetando escrupulosamente la ley, los ejércitos podrían ser eficaces colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en sus acciones para restituir y conservar la paz social y el libre ejercicio de los derechos ciudadanos en momentos menos delicados.

En cuanto a los estados de alarma y excepción debemos tener en cuenta que la ley que comentamos, autoriza al Gobierno para que pueda acordar la movilización del personal de empresas o servicios, añadiendo que al personal movilizado le será de aplicación la normativa vigente sobre movilización. Esta normativa la conforman la Ley de 26 de abril de 1969, Básica de Movilización Nacional, anterior a la Constitución y el Código de Justicia Militar del año 1945, hoy derogado en su totalidad.

Lo único aplicable, por tanto, sería la previsión que hace la ley, de que el personal de las empresas movilizadas queda militarizado y sujeto al desaparecido Código de Justicia Militar, el cual si se considerase sustituido, en la parte que nos afecta, por el actual Código Penal Militar, atribuiría a la Jurisdicción Militar el conocimiento de los delitos que pudieran cometer las personas militarizadas por el acuerdo de la movilización; más bien, de los delitos militares que son los únicos que regula el vigente Código Penal Militar. La atribución competencial tiene escaso valor práctico.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica 2/86, notemos que encomienda a las FCSE la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Así el artículo 11 detalla como funciones a desempeñar las siguientes:

- a) Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades
- e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- f) Prevenir la comisión de actos delictivos.
- g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, ponién-

dolos a disposición del juez o tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.

- h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia
- i) Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.

Evidentemente este precepto contiene la totalidad de las misiones que desempeñan las FCSE y de ellas nacen muchas de las posibles acciones de colaboración de las Fuerzas Armadas.

Nos interesa, también, destacar que en el artículo 2 se establece que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, su mantenimiento corresponde al Gobierno de la nación y las comunidades autónomas y corporaciones locales participan en este mantenimiento de acuerdo con las previsiones de los respectivos Estatutos de Autonomía y en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Se delimitan las competencias entre los Cuerpos de Seguridad estatal y los que dependen de las comunidades autónomas y corporaciones locales y se prevé la colaboración de unos y otros, quedando claro, en el artículo 46, que en caso de concurrir a un mismo fin los esfuerzos de las Fuerzas de Seguridad estatales con las restantes, los mandos de las estatales asumirán la dirección de las operaciones.

Ello nos ha llevado a la afirmación de que en los supuestos de colaboración que se estudian, serían las FCSE las que llevaran el peso de las operaciones, actuando tanto las restantes Fuerzas de Seguridad como las Fuerzas Armadas en apoyo a las acciones de aquéllas.

Por otra parte, la propia LOFCS, distribuye (artículo 11.2), por áreas geográficas de actuación, las competencias para la realización de las misiones que encomienda a las FCSE.

En esta distribución corresponde la mayor parte del territorio nacional a la Guardia Civil, lo que unido a otras consideraciones como despliegue, estructura y, sobre todo, a la naturaleza militar de la Institución, en comunión de doctrina con las Fuerzas Armadas y al carácter y preparación militar de sus miembros, formados en las academias y escuelas militares, cabe concluir que la mayor parte de las posibles acciones de colaboración se harán con el Benemérito Instituto.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica 1/92, de Protección de la Seguridad Ciudadana comencemos por señalar que su artículo 5 constituye el precepto más adecuado de la legislación para fundamentar en él la colaboración de las Fuerzas Armadas con las de Seguridad. En efecto, el artículo afirma que:

«Todas las autoridades y funcionarios públicos en el ámbito de sus competencias deberán colaborar con las autoridades a que se refiere el artículo 2» (autoridades civiles).

Esta obligación pesa sobre las Fuerzas Armadas como Institución y sobre los militares como funcionarios públicos.

Esta Ley Orgánica atribuye al Ministerio del Interior las competencias en materia de armas, explosivos y espectáculos públicos; así como en los asuntos relacionados con la seguridad de las personas, edificios, instalaciones, etc. Estas competencias son asimismo fuentes potenciales de colaboración entre las Fuerzas Armadas y las de Seguridad del Estado y a ellas nos referiremos al examinar los asuntos relativos al orden público.

### *Marco doctrinal*

*La Doctrina para el empleo de la fuerza terrestre* (DO1-001) en su apartado 5.2 marca al Ejército de Tierra, entre las misiones que puede cumplir en tiempo de paz, la de:

«Colaborar con las autoridades civiles para hacer frente en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga que desborde la capacidad de aquéllas.»

Este mandato parece claramente orientado a la Protección Civil o si se prefiere en un ámbito superior a la Defensa Civil y por consiguiente, las operaciones que en su cumplimiento realiza el Ejército tienen el carácter de operaciones militares y carecen, por tanto, de encaje en el tema que nos ocupa.

Sin embargo, la posibilidad de actuar en los casos de necesidad, no precisados, ha hecho que las Fuerzas Armadas hayan elaborado toda una normativa referida a la colaboración de los Ejércitos con las autoridades civiles. Esta normativa se recoge en forma de instrucciones generales, instrucciones operativas, acuerdos, etc. que dan soporte normativo a las acciones que puedan llevar a cabo en apoyo a las de Seguridad del Estado.

Así, la Orden Ministerial 220/97 de 12 de noviembre, que desarrolla la estructura del cuartel general, la fuerza, el apoyo a la fuerza y la organización territorial del Ejército, establece como responsabilidades de los mandos regionales las competencias relativas al apoyo a las autoridades civiles, así como el desarrollo, en su ámbito territorial de las misiones derivadas de la legislación vigente sobre Defensa Civil y Protección Civil.

Ahora bien, el Ejército, ha ido más allá y ha considerado que aún en casos en que no exista grave riesgo o calamidad pública, determinados medios militares puedan ser puestos a disposición de las autoridades civiles en provecho de la sociedad. Ello se ha plasmado en la Instrucción General (IG) 2/98, 21 de enero, sobre colaboración con las autoridades civiles.

Esta IG regula además de operaciones de apoyo a las autoridades civiles, que tienen el carácter operaciones militares, otras acciones de cooperación, limitadas tanto en medios como en tiempo y espacio y a las que no se les puede dar el carácter de operación militar. Su ejecución revierte directa o indirectamente, en beneficio de la población civil, colabora al mantenimiento de las tradicionales relaciones Sociedad-Ejército, y mejora la imagen de las Fuerzas Armadas, incidiendo al mismo tiempo en su política informativa.

Las primeras, dado su carácter de operaciones militares, aunque sean no bélicas, se salen de este estudio. Entre las del segundo grupo, se mencionan en la IG las de interés cultural y social, las de detección y desactivación de explosivos y:

«Cualesquiera otras no mencionadas, algunas de las cuales pueden ser promovidas por los propios mandos militares.»

Análogamente la Armada y el Ejército del Aire han desarrollado sus propias previsiones sobre las operaciones de apoyo a autoridades civiles y las acciones de cooperación.

La Armada mediante instrucciones operativas prevé las actuaciones de sus medios en asuntos relacionados con la Protección Civil, con el Salvamento Marítimo y otras situaciones similares, a las que también da el carácter de operaciones militares.

Y ha regulado, asimismo, las posibles intervenciones de sus buques, en acciones de colaboración con las autoridades civiles en asuntos relacionados con el narcotráfico o con la inmigración irregular, que podemos incluir como colaboraciones con las autoridades civiles.

Actualmente, dadas las proporciones que está adquiriendo este tipo de inmigración, la Armada está desarrollando una instrucción de operaciones en la que se concretan las acciones, apoyos e intervenciones de sus medios, tanto en misiones de vigilancia como en acciones de apoyo a las autoridades civiles, con especial mención al apoyo al Servicio Marítimo de la Guardia Civil. En ella se incluirán, también, los mecanismos de activación de solicitudes de colaboración.

El Ejército del Aire, por su parte, el apoyo a las autoridades civiles, lo ha venido realizando mediante acuerdos, convenios autorizaciones de uso, etc., entre los que figuran varios convenios con la Guardia Civil para, principalmente, ceder uso de determinadas instalaciones.

A pesar de todo, hasta la fecha no se ha considerado la posibilidad de establecer criterios y desarrollar reglamentariamente la cooperación posible entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad del Estado. Por ello el *Libro Blanco de la Defensa 2000* parece querer iniciar el camino para la definición de una amplia cooperación de las Fuerzas Armadas con la Guardia Civil y la elaboración de toda una normativa que ampare legalmente lo que tantas veces las circunstancias imponen.

### **La actuación de las FCSE y la posible colaboración de las Fuerzas Armadas**

El quehacer diario de las FCSE no es sino una lucha permanente contra la delincuencia y esta lucha se llevará a cabo en todas las situaciones de paz y de guerra.

A continuación nos vamos a referir a las posibles colaboraciones en las diversas situaciones.

#### *Actuaciones en situación de normalidad*

Nos ocupamos, ahora, de las situaciones en las que la vida del país se desenvuelve por los cauces normales y los derechos constitucionales de los ciudadanos tienen plena vigencia, sin limitaciones. Las Fuerzas de Seguridad se bastan por sí mismas para mantener el orden y la ley.

Aunque nada está previsto, como ya dijimos, en la legislación sobre la colaboración que puedan prestarles las Fuerzas Armadas, tampoco hay nada que, legalmente la impida siempre que se respete el espíritu constitucional y de la legislación y, de hecho, a diario se realizan estas colaboraciones.

#### EN SITUACIÓN DE NORMALIDAD SIN CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS

Cuando la convivencia ciudadana se desarrolla sin sobresaltos, y el desenvolvimiento de la vida nacional no sufre alteraciones graves; la colaboración se desenvuelve también con normalidad y se fundamenta principalmente en las misiones que son comunes a ambas Instituciones. Esta colaboración se materializa, por parte de las Fuerzas Armadas mediante acciones de:

- Obtención de información de interés para el Estado.
- Vigilancia e impermeabilización de costas y fronteras.
- Protección de las instalaciones de interés militar.
- Protección de los miembros de la Fuerzas Armadas.

#### EN SITUACIÓN DE NORMALIDAD PERO CONCURREN ACONTECIMIENTOS EXCEPCIONALES

Nos referimos a momentos en que el país pueda celebrar acontecimientos extraordinarios de carácter conmemorativo, cultural, deportivo, político, etc. En estos casos la colaboración puede ampliarse a:

- Vigilancia y protección de edificios, instalaciones, etc. de interés nacional.
- Vigilancia y protección de vías de comunicación.
- Participación en la seguridad interior de instalaciones o recintos donde concurren muchos ciudadanos.
- Puesta a disposición de las FCSE de material para la desactivación de explosivos que pudiesen necesitar.

#### EN SITUACIÓN DE NORMALIDAD CON GRAVES ALTERACIONES DEL ORDEN PÚBLICO

Entendiendo por tales aquéllas en las que se produzcan, algaradas, manifestaciones violentas, huelgas que paralicen servicios públicos, etc.

En situaciones de esta índole, incluso cuando las Fuerzas de Seguridad estuviesen llegando al límite de sus posibilidades, no es probable que las autoridades civiles solicitasen la colaboración directa de las Fuerzas Armadas para restituir el orden. La colaboración con la Guardia Civil sería fundamentalmente:

- Contribución a la información para el planeamiento operativo de la Guardia Civil mediante la puesta a disposición de la que hayan obtenido los Órganos de Defensa y los de los Ejércitos.

- Apoyo logístico en abastecimiento de armamento, munición, material y equipo de todo orden, incluso las armas Nucleares, Biológicas y Químicas (NBQ) si la situación lo requiere.
- Complementar las dotaciones de vehículos, medios de transmisiones, etc. con medios militares que pudiesen resultar necesarios como consecuencia de la posible acumulación de unidades de la Guardia Civil.
- Apoyo de mantenimiento de su armamento, material y equipo que pueda hacerse en los centros militares.
- Apoyo mediante la cesión o habilitación de acuartelamientos para las fuerzas de la Guardia Civil que se concentren.
- Cesión o habilitación de instalaciones para internamiento de detenidos, así como su alimentación y asistencia sanitaria, incluso su custodia si el centro de internamiento estuviera en una instalación militar de carácter permanente.
- Apoyo mediante el transporte, terrestre marítimo o aéreo de unidades de la Guardia Civil o de detenidos.
- Apoyo con equipos de desactivación de explosivos.
- En algún caso apoyo con material y el personal de dotación, que carezca de él la Guardia Civil y que sea utilizable para restituir la normalidad (barcos para desbloquear puertos, maquinaria de ingenieros para dejar expedita una vía, abrir algún camino, etc.).

También las alteraciones de la normalidad pueden ser debidas a accidentes o catástrofes naturales. En este caso la actuación de las Fuerzas Armadas está prevista. En cada región o zona militar se tienen previstos planes de apoyo para cada Plan Civil de Emergencia. Se trata, por lo tanto, de operaciones militares por lo que en este trabajo no las trataremos.

#### *Actuaciones durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio*

En estas situaciones aparecen factores nuevos que impelen hacia una colaboración mayor:

- La gravedad de la situación obliga al empleo de muchas Fuerzas de Seguridad, en diferentes lugares, con lo cual aumentan sus necesidades de todo orden.
- El personal de empresas y servicios puede ser movilizado por acuerdo del Gobierno.
- La ley permite en el estado de «excepción» el emplazamiento de «puestos armados».

Por consiguiente las acciones de colaboración se pueden incrementar:

- Encargando a personal militar del mantenimiento de la disciplina del personal militarizado de las empresas y servicios movilizadas.
- Haciéndose cargo unidades de las Fuerzas Armadas de la protección de personas y bienes tanto civiles como militares.
- En un futuro muy no muy lejano se podrá colaborar mediante la cesión de medios antidisturbios propios del Ejército de Tierra que, ante la necesidad surgida en operaciones de imposición de la paz, ya está organizando unidades equipadas con este material y cuya instrucción ha sido proporcionada inicialmente por personal de la Guardia Civil. No es descartable, tampoco, que se puedan emplear estas unidades militares para restituir el orden.

### *Intervenciones internacionales de la Guardia Civil*

Desde la adhesión de España a la Alianza Atlántica las Fuerzas Armadas vienen participando en numerosas misiones internacionales en las que se requiere, por razones operativas, contar con una Policía Militar especializada en técnicas policiales.

El carácter militar y el prestigio alcanzado por la Guardia Civil a lo largo de sus más de ciento cincuenta años de existencia, en sus actuaciones policiales y militares ha sido decisivo para que las Fuerzas Armadas y las organizaciones internacionales solicitaran la participación del Benemérito Instituto en estas operaciones que tanto han prestigiado a España.

De esta forma la Guardia Civil ha tomado parte encuadrada en las unidades militares, en misiones internacionales de carácter humanitario y como fuerza policial en apoyo, creación y asesoramiento a los cuerpos policiales de diversos países o como observadores en procesos de desarme, etc.

Cuando la Guardia Civil actúa encuadrada en unidades militares, el apoyo lo recibe de ellas, como un componente cualquiera de la unidad.

En aquellas misiones en las que la Guardia Civil no actúa formando parte de las unidades de la Fuerzas Armadas españolas o sus necesidades logísticas no pueden ser cubiertas por el país anfitrión, como sucedió, por ejemplo, en Albania, en el campamento de refugiados kosovares, cuya seguridad interna se encomendó a la Guardia Civil, también podrá ser importante el apoyo que puedan prestarle las Fuerzas Armadas.

Éste puede llevarse a cabo:

- Si hay unidades militares españolas desplegadas en las proximidades de los lugares donde tenga que intervenir la Guardia Civil, las fuerzas del Instituto Armado pueden recibir todos los apoyos logísticos de las unidades militares, desde el servicio de correos y comunicaciones o la asistencia sanitaria hasta el mantenimiento de sus equipos incluso el material de uso exclusivo.
- Si no hay unidades españolas próximas pero las hay de países aliados, las Fuerzas Armadas pueden establecer los acuerdos necesarios para que unidades de ejércitos aliados proporcionen los apoyos que precisen las fuerzas de la Guardia Civil.

Incluso en el caso de que las fuerzas del Cuerpo deban actuar aisladas de otras unidades propias o aliadas, las Fuerzas Armadas podrán colaborar mediante:

- El transporte a la zona de actuación.
- Proporcionando el vestuario, armamento, material (de campamento, sanitario, NBQ, etc.) que puedan necesitar.
- Abasteciendo periódicamente a las fuerzas destacadas.
- Realizando las evacuaciones o repatriaciones a que haya lugar.

### *Actuaciones contra el terrorismo*

El terrorismo según su extensión, internacionalización y actuaciones puede llegar a poner en peligro grave la seguridad nacional, afectando a intereses vitales y estratégicos. En circunstancias así, es probable que los gobiernos recurran al empleo de las Fuerzas Armadas para restituir la normalidad, pero antes de emprender acciones militares, serán las FCSE las que lo combatan con los medios a su alcance.

El *Libro Blanco de la Defensa 2000*, ya apunta, como dijimos, la posibilidad de colaboración de las Fuerzas Armadas con las de Seguridad, en asuntos de terrorismo internacional. No se hace mención al terrorismo nacional, que por el momento en nuestro país es el que mayor repercusión tiene en la vida diaria, pero puesto que la colaboración puede existir sin transgredir la ley, no hay que descartar que la normativa que se elabore pueda tener aplicación a este tipo de terrorismo.

Por otra parte, cada vez es más difícil hacer una distinción entre terrorismo nacional e internacional porque cada vez es más frecuente la colaboración entre grupos terroristas, incluso se habla de la «internacional terrorista».

Ambos pueden actuar de idéntica forma si bien el terrorismo internacional actuará preferentemente mediante atentados contra personas y bienes, secuestros, toma de rehenes, etc. y el terrorismo nacional añadirá a estas formas los sabotajes, desórdenes públicos, paralización de servicios, creación de situaciones de pánico colectivo, etc.

En todo caso el terrorismo a gran escala puede producir:

1. Graves alteraciones del orden público, algaradas, revueltas, paralización de servicios, estragos, etc.

Las Fuerzas Armadas pueden colaborar con la Guardia Civil mediante los apoyos que se mencionaron al tratar de la situación de normalidad con graves alteraciones del orden público, si bien, adquirirán especial importancia los siguientes apoyos:

— El intercambio de información de interés.

La colaboración en la vigilancia de edificios, centros e instalaciones de importancia, principalmente mediante la cesión de medios aunque puede ser también mediante la custodia exclusiva por parte de personal militar (durante el estado de «excepción» esta colaboración está expresamente prevista en la ley).

La vigilancia de vías de comunicación puertos y aeropuertos. Especial mención debemos hacer a las colaboraciones de buceadores y técnicos de desactivación de artefactos explosivos de la Armada para inspeccionar, localizar y, en su caso desactivar, explosivos o minas colocados en embarcaciones, instalaciones portuarias.

Aunque en España se ha utilizado con otros fines no se debe descartar la colaboración en la identificación y control de personas mediante la formación de patrullas mixtas en las que un Guardia Civil actúa como agente de la autoridad y es protegido en sus funciones por una pareja de soldados. Esta modalidad de empleo puede tener aplicación en todos los casos en que se necesite aumentar los efectivos de la Guardia Civil sin merma de la seguridad de los agentes.

La impermeabilización de las fronteras o el aislamiento de determinadas áreas con el fin de separar a los terroristas de sus santuarios y dificultarles el apoyo logístico.

La cesión del uso de instalaciones operativas como helipuertos, campos e instalaciones de instrucción, etc.

La cesión de material de todo tipo, incluso vehículos o helicópteros, particularmente material NBQ, o contra incendios, máscaras antigás cuando la situación lo precise, etc. En algunos casos será preciso cambiar en algunos materiales los signos externos para que no puedan ser identificados como material militar.

2. Secuestros y atentados contra personas o bienes. En este caso las acciones de colaboración que adquirirán mayor relieve serán:
  - El intercambio de información.
  - La colaboración mediante el empleo de sistemas de localización de personas y de instalaciones desde tierra o aire.
  - La colaboración en la protección de personas e instalaciones.

En algún caso, el aprovechamiento de rastreos hechos por unidades de operaciones especiales.

La colaboración en operaciones de rescate con material o miembros de las unidades adecuadas.

3. Desmoralización en las fuerzas que lo combaten. La lucha contraterrorista es en muchos casos desalentadora debido a la imposibilidad material de impedir la acción puntual del terrorista, mucho más cuanto mayor es el sector de población que lo alienta.

En este aspecto, las Fuerzas Armadas pueden colaborar con las de Seguridad del Estado:

- Dando la máxima prioridad a los apoyos que las FCSE puedan requerir, demostrándoles permanentemente su implicación en la lucha.
- Organizando actos de información a las tropas a cerca de su sacrificio o de homenaje a los participantes en operaciones, etc. aprovechando cualquier ocasión para alentar su espíritu combativo.

### *Actuaciones contra el tráfico internacional de drogas*

Como se señaló en la primera ponencia, el tráfico de drogas produce inseguridad ciudadana tanto al individuo, aisladamente considerado como a la colectividad.

En cuanto a la faceta individual del problema, su solución es estrictamente policial y poco o nada pueden colaborar a ella las Fuerzas Armadas como Institución. Ahora bien sus componentes como ciudadanos a los que la sociedad puede exigir un comportamiento ejemplar pueden y

deben colaborar denunciando los delitos que conozcan, auxiliando a las personas agredidas, etc.

Por lo que respecta al aspecto colectivo, el tráfico de drogas puede generar desórdenes públicos que suelen ser de carácter limitado, no generalizado, con lo cual es difícil pensar que los medios de las FCSE no sean suficientes. En todo caso las acciones de colaboración pueden ser todas las de apoyo logístico señaladas al tratar de los desórdenes públicos.

Es evidente la conveniencia de anticipar las acciones de lucha contra el tráfico internacional de drogas antes de que la mercancía ilícita haya alcanzado los canales de distribución. A este fin la Guardia Civil está llevando a cabo un programa para la cobertura de la frontera sur de la Unión Europea potenciando la eficacia del servicio mediante el establecimiento de un sistema operativo que apoyado en medios técnicos impida la entrada en territorio peninsular de tráficos ilícitos procedentes, principalmente, del continente africano. Es el Programa Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE).

#### EL SIVE

A grandes rasgos el SIVE se implantará sobre un soporte técnico que facilite la vigilancia pasiva en una amplia franja del litoral, aportando en tiempo útil la información obtenida a centros de decisión y permitiendo la transmisión oportuna de órdenes para la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente en España.

Puesto que el sistema va a proporcionar información de las embarcaciones que traten de alcanzar la Península, también servirá para la detección e interceptación de inmigrantes ilegales que intentan la entrada por vía marítima y, en su caso, el auxilio de personas o embarcaciones en apuros.

Su implantación comenzará en el litoral andaluz, en razón a que en esta zona costera se dan las siguientes circunstancias:

- La Guardia Civil incauta el 60% del hachís intervenido en España y esta incautación supone la retirada de más del 33% del total intervenido en Europa, lo que sitúa al Cuerpo en el primer puesto de la eficacia europea en esta lucha.
- Más del 85% de estas cantidades han sido interceptadas en las costas andaluzas.

- En Marruecos se producen, aproximadamente, unas 2.000 toneladas anuales de hachís y previsiblemente la producción aumentará y, además, organizaciones de otros países se sumarán animados por los ingresos que se obtienen.
- Las rutas de la cocaína y la heroína utilizan cada vez con mayor frecuencia las costas africanas como plataforma de transbordo hacia Europa de estas sustancias procedentes de Suramérica y Asia.
- El aumento de las aprehensiones realizadas por la Guardia Civil crece constantemente.

Si nos referimos a la inmigración ilegal, un estudio demográfico de los países del norte de África nos lleva a la conclusión de que el número de jóvenes desocupados, dispuestos a emigrar continuará aumentando, al menos hasta el año 2015. A ellos se sumarán otros procedentes del África Subsahariana que huyen del hambre, la enfermedad y la guerra.

También respecto al fenómeno de la inmigración ilegal, se aprecia que:

- Se trata de un fenómeno creciente.
- Utiliza las mismas vías de penetración que el tráfico de drogas.
- El 70% de las detenciones de inmigrantes se realizan en las provincias andaluzas si bien se aprecia un aumento espectacular de subsaharianos que llegan a las islas Canarias.

Allí se instalará un prototipo que permitirá comprobar la eficacia del sistema en las más difíciles condiciones de actuación, puesto que en la zona del estrecho de Gibraltar se dan los siguientes factores:

- Olas de considerable tamaño, que dificultan la detección radar de pequeñas embarcaciones, durante un gran número de días.
- Proximidad entre las dos orillas del estrecho de Gibraltar que permite a las embarcaciones alcanzar la otra orilla en poco tiempo.

El sistema dispondrá de estaciones sensoras, dotadas de cámaras de visión diurna, nocturna y radares, que enviarán sus señales a Centros de Mando y Control situados en las comandancias. En los Centros de Mando y Control se explotará la información y se impartirán las órdenes de interceptación.

El soporte técnico se complementará con el despliegue de patrullas de tierra, helicópteros y embarcaciones del Servicio Marítimo, dotadas igualmente con medios oprónicos para detección.

Una vez comprobado el resultado del prototipo y hechas las modificaciones que se precisen, el SIVE se extenderá por toda las costas españolas.

Hasta aquí una breve exposición de lo que es el Programa SIVE; queda, para volver al tema de la colaboración Fuerzas Armadas y FCSE, ver cómo puede llevarse a cabo en este caso concreto.

Pues bien, las Fuerzas Armadas están prestando su colaboración en los siguientes aspectos:

- El despliegue de los medios se hará, siempre que se pueda, en terrenos del Ministerio de Defensa.
- Está prevista la utilización de la Red Conjunta de Telecomunicaciones Militares, en las zonas que sea posible, para la transmisión de señales desde las estaciones sensoras al puesto de mando y control.
- El Mando de Artillería de Costa del Estrecho (MACTAE) ha colaborado en las numerosas pruebas de radares y medios optrónicos realizadas, aportando todo el apoyo logístico que se le ha solicitado (zonas de despliegue, fluido eléctrico, material de vida y funcionamiento, salas de reunión, etc.).
- El jefe del Estado Mayor de la Defensa autorizó y la Armada dio su apoyo para que equipos de la Guardia Civil hicieran pruebas con radares de vigilancia de costas que pudieran ser de utilidad para el SIVE.
- Los oficiales de enlace del Ejército y de la Armada forman parte de los equipos del programa y asesoran en los aspectos técnicos de radares y medios optrónicos, sus posibilidades, su despliegue, etc. y sobre los medios y posibilidades del Servicio Marítimo.
- El oficial de enlace del Ejército del Aire ha asesorado al SIVE sobre los asuntos relacionados con helicópteros, homologación de su equipamiento, etc.
- Estos mismos oficiales facilitan los contactos de la Guardia Civil con las autoridades militares a las que se ha solicitado la colaboración.

En el futuro, cuando los medios del SIVE estén desplegados, la colaboración se podrá extender a los siguientes aspectos:

- Explotación conjunta de la información que sobre ambas orillas del Estrecho obtienen los tres Ejércitos.
- Intercambio de señales radar e imágenes obtenidas por los medios desplegados por MACTAE y por la Armada.
- Establecimiento de acuerdos con cualquiera de los tres Ejércitos que disponga de materiales electrónicos similares a los del SIVE para la realización del mantenimiento.

- Acuerdos para la formación de especialistas, operativos o de mantenimiento.

Y en todo caso, con independencia del SIVE siempre se podrá aumentar la colaboración mediante:

- Intercambio de la información que obtengan los patrulleros de la Armada o sus helicópteros o aviones que operen en las zonas de interés para la Guardia Civil.
- Intercambio de información obtenida por aviones del Ejército del Aire que patrullen la zona.
- Despliegue de unidades navales de la Armada fuera del mar territorial o dentro de él cuando no pueda haber patrulleras de la Guardia Civil.
- Recogida en el mar y transporte a tierra de narcotraficantes detenidos.
- Recogida del material lanzado al agua por narcotraficantes sorprendidos o detenidos por la Guardia Civil.
- Transporte de personal y material de la Guardia Civil para intervenciones en alta mar, utilizando los medios (botes) de los buques de la Armada para hacer las intervenciones.
- Cesión de zonas o concesión de autorización para el despegue y aterrizaje de los helicópteros de la Guardia Civil o de anclaje para las embarcaciones del Servicio Marítimo.

### *Actuaciones contra la inmigración ilegal*

Contra la inmigración ilegal se realizan dos tipos de actuaciones, unas para impedir la penetración en territorio nacional de emigrantes ilegales y otras para descubrir y detener a los que hayan conseguido entrar.

Las acciones para descubrir y detener a los que han conseguido penetrar ilegalmente en territorio español, por cualquier medio, son exclusivamente policiales y en consecuencia poco o nada pueden colaborar las Fuerzas Armadas como Institución.

Por el contrario la colaboración puede ser importante en las acciones que tienen por finalidad impedir la llegada masiva a territorio nacional por lugares no autorizados, mediante los siguientes apoyos:

- Intercambio de información obtenida por los Órganos del Ministerio de Defensa y por los Ejércitos. Puede ser especialmente valiosa la que puedan proporcionar los buques de la Armada que patrullan las aguas territoriales o más alejadas.

- Participación de unidades terrestres o de Infantería de Marina en la impermeabilización de alguna frontera. Puede organizarse patrullas mixtas de soldados y guardias o sólo de soldados que retienen a los infractores y dan aviso a la Guardia Civil para que practique la correspondiente detención.
- Despliegue de unidades terrestres o buques de la Armada en los lugares que no puedan ser cubiertos por los efectivos de la Guardia Civil.
- Realización de reconocimientos, terrestres marítimos o aéreos de las zonas que se considere necesario.
- Recogida y transporte por naves de la Armada y aeronaves de inmigrantes detenidos o de naufragos.
- Todos los apoyos logísticos mencionados anteriormente sobre instalaciones, materiales, víveres, carburantes, etc. Cobran en este caso especial relevancia la construcción y mantenimiento de campamentos para la acogida de detenidos y el apoyo con material de intendencia, sanitario y víveres.
- Transporte por tierra mar o aire de unidades de la Guardia Civil o de detenidos.
- Cesión, en casos extremos, de medios de los Ejércitos para ser utilizados por la Guardia Civil.

### **La colaboración de las Fuerzas Armadas con las de Seguridad en otros países**

Se iniciaba este capítulo poniendo de manifiesto como la OTAN, a partir de la caída del muro de Berlín, emprendía una reconversión de organización defensiva a organización de seguridad y veíamos como en el actual «Concepto Estratégico» se expresaba la preocupación por dar respuesta a otras formas de riesgo derivadas del terrorismo, la criminalidad organizada, el narcotráfico, la inmigración etc.

Por otra parte la intervención de los ejércitos en operaciones de paz, ha demostrado como en ocasiones ha sido preciso reprimir, con personal militar, disturbios y manifestaciones de fracciones enfrentadas. Es decir las Fuerzas Armadas han asumido misiones que en situaciones normales corresponden a las FCSE.

Algunos países han previsto ya el empleo de sus Fuerzas Armadas en operaciones contra el terrorismo, el tráfico de drogas, disturbios civiles, etc. Estados Unidos de América, que marchan a la cabeza del desarrollo

doctrinal en este asunto, contemplan las intervenciones de sus Fuerzas Armadas, contra este tipo de riesgos dentro de un concepto general de «Operaciones de Estabilización» cuyo nombre indica por sí mismo la finalidad.

En el *Manual de Campaña* que recoge la doctrina operacional se incluyen estos tipos de operaciones militares. Veamos brevemente el tratamiento de estas acciones.

### *El terrorismo*

Distingue, el *Manual de Campaña*, entre contraterrorismo y antiterrorismo, incluyendo en el primer concepto las acciones ofensivas para derrotar al terrorismo y en el segundo las destinadas a defenderse de él.

De acuerdo con la normativa, el Ejército puede participar en acciones contraterroristas, con unidades de operaciones especiales, fuera del territorio nacional y en acciones antiterroristas en cualquier lugar del mundo.

El antiterrorismo comprende acciones de:

- Coordinación con las fuerzas policiales.
- Protección de personas e instalaciones.
- Normas de control de movimientos, tamaño de convoyes, ruptura de rutinas, etc.

### *Operaciones antidroga*

El Congreso de Estados Unidos considera a la droga como una amenaza a la seguridad nacional que justifica operaciones militares; por ello las fuerzas del Ejército pueden ser empleadas para apoyar a otras agencias en operaciones de detección, desorganización, interdicción y destrucción de drogas e infraestructura de entidades ilícitas de narcotráfico. Sin embargo, las unidades militares no deben empeñarse en la acción directa contra la droga, sus acciones deben ser de apoyo a otras agencias como el Servicio de Guardacostas, Servicio de Aduanas, patrullas fronterizas del Servicio de Inmigración y Naturalización, etc. y además, deben tener siempre presente las limitaciones legales relativas a la adquisición de información sobre personal civil.

En la lucha contra el narcotráfico pueden intervenir mediante:

- Adiestramiento de equipos antidrogas.
- Asesoramiento y enlace.

- Apoyo de vigilancia y obtención de información.
- Apoyo logístico.

### *Operaciones en disturbios civiles*

Cuando las agencias de policía estatales y locales son incapaces de sofocar los disturbios civiles, el Ejército debe ayudar a las autoridades a restablecer la ley y el orden. La Guardia Nacional debe ser la primera respuesta militar y si la magnitud de los disturbios lo requieren entrarán en acción las fuerzas federales.

El Ejército debe actuar siempre bajo la cadena de mando militar, aplicar el mínimo de fuerza necesario hasta conseguir restituir la situación de orden y respetar las limitaciones legales a la obtención de información sobre civiles.

Existe un plan de disturbios civiles del Departamento de defensa el *Garden Plot* en el que se establecen las orientaciones operativas y limitaciones legales para la actuación del Ejército en este tipo de misión.

Nada dice la Doctrina Americana sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en el control de la inmigración ilegal, sin embargo, si esta llegara a ser masiva es probable que el Ejército interviniera de alguna forma pues también es misión de las Fuerzas Armadas asegurar las fronteras de Estados Unidos.

Cada vez un mayor número de países contemplan la intervención del Ejército en estos asuntos pero en todos ellos se imponen muchas limitaciones operativas al uso interno de la fuerza y se exige el cumplimiento escrupuloso de los derechos constitucionales. Generalmente se dispone de unidades adiestradas y equipadas para realizar operaciones en disturbios civiles pero se suelen emplear fuera de los respectivos países, en el desarrollo de operaciones de paz, donde no se dispone de suficientes FCSE.

### **Conclusiones**

Por el momento, España no ha contemplado la actuación del Ejército para ayudar a resolver conflictos internos, salvo durante la vigencia de los estados de sitio o guerra. Ello ocasiona la inexistencia de doctrina al respecto.

A pesar de todo, sin quebrantar las leyes, se pueden encontrar numerosas ocasiones para proporcionar apoyo técnico y logístico a las FCSE.

Bastantes países de nuestro entorno contemplan la actuación de las Fuerzas Armadas en este tipo de conflictos, aunque introducen muchas restricciones en el empleo de la fuerza.

Es muy importante que el *Libro Blanco de la Defensa 2000*, contemple la posibilidad de que las Fuerzas Armadas puedan actuar en los tres supuestos de terrorismo internacional, tráfico de drogas y delincuencia organizada, porque ello dará lugar al desarrollo de una normativa que haga ágil y eficiente el apoyo de las Fuerzas Armadas.

## **Bibliografía**

Constitución española del 27 de diciembre de 1978.

«España y su defensa, una propuesta para el futuro» (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales).

Ley 50/69, de 26 de abril Básica de Movilización.

Ley Orgánica 4/81, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

Ley Orgánica 2/85 de 21 de enero, de Protección Civil.

Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Ley Orgánica 6/80 de 1 de julio, por la que se Regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

Moss, R.: *La guerrilla urbana*.

Real Decreto 1.378/85 de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

SÁNCHEZ, M.<sup>a</sup> L. y REY, L.: *IRA. Cincuenta años de guerrilla*.