

LA GUARDIA CIVIL DEL 2025

Ignacio Cosidó

Jefe del Gabinete Técnico de la Guardia Civil

El inicio del Siglo XXI ha venido acompañado de una creciente demanda de seguridad en las sociedades democráticas. Esta intensa demanda de seguridad está motivada tanto por el crecimiento general de los delitos en toda Europa como por el temor a una emergente amenaza terrorista que se manifestó brutalmente el pasado 11 de septiembre. Responder a este doble desafío de aumento de la inseguridad en nuestra sociedad y de amenaza global a los sistemas democráticos debe orientar el proceso de modernización de la Guardia Civil en las próximas dos décadas.

La participación de la Guardia Civil en la seguridad interior no ha dejado de crecer en los últimos años. Respecto a la seguridad ciudadana, la Guardia Civil conocía en 1991 un 19 por ciento de los delitos totales que se producían en nuestro país, pero diez años después ese porcentaje se ha

elevado hasta el 30 por ciento. Esta tendencia indica que en el año 2025 la Guardia Civil pueda conocer en torno a un 40 por ciento de los delitos, frente a otro 40 por ciento de la Policía Nacional y a un 10 por ciento de las Policías Autonómicas. En los delitos más graves que suponen una especial amenaza para los sistemas democráticos, como el terrorismo o el crimen organizado, los detenidos por la Guardia Civil alcanzan ya más de ese 40 por ciento. Esto significa que vamos a un reparto de cargas delincuenciales más equilibrado entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y que de mantenerse la tendencia actual la responsabilidad de la Guardia Civil en la seguridad interior será en el 2025 aún mayor de la que tiene actualmente.

Para hacer frente a esa responsabilidad, la Guardia Civil cuenta hoy con más de 70.000 efectivos desplegados por todo el territorio nacional y tiene entre sus competencias la seguridad ciudadana en más del 90 por ciento del territorio y el 40 por ciento de la población¹. Junto a esta competencia genérica de seguridad ciudadana, la Guardia Civil ejerce también las funciones de resguardo fiscal del Estado, la vigilancia del mar territorial, la custodia de costas, fronteras, puertos, aeropuertos y vías de comunicación, el control de armas y explosivos, el tráfico interurbano, la protección del medio ambiente o la seguridad de centros penitenciarios y el traslado de presos.

¹ El reparto de la población de derecho es del 50 por ciento para CNP, 40 para Guardia Civil y 10 por ciento para policías autonómicas. En población de hecho, especialmente en épocas de vacaciones, la Guardia Civil llega a asumir hasta más del 60 por ciento de la población.

La Guardia Civil participa además en múltiples operaciones internacionales y ejerce las misiones de naturaleza militar que el Gobierno le encomienda. Todo ello convierte a la Guardia Civil en uno de los cuerpos de seguridad con más competencias del mundo.

El éxito histórico de la Guardia Civil, manifestado tanto en su pervivencia durante más de siglo y medio de convulsa historia política como en el amplio reconocimiento social que hoy mantiene la Institución, se sustenta en tres pilares básicos: su fidelidad a los principios fundacionales, una proverbial capacidad de adaptación orgánica y operativa a las nuevas realidades sociales, políticas y delictivas y una apuesta decidida por la especialización y la modernización que permite atender con eficacia una panoplia tan amplia de misiones.

El protagonismo de la Guardia Civil a lo largo de los últimos 158 años hace que hoy sea difícil entender la historia contemporánea de España sin una referencia a este Cuerpo. Es más, en un momento de pérdida de señas de identidad nacional, diluidas tanto a causa de la globalización externa como de la descentralización política interna, la Guardia Civil se mantiene como una de las instituciones que mejor simboliza la unidad y la identidad de la España del futuro. Su despliegue atomizado garantiza además una presencia efectiva del Estado en todo el territorio y la convierte en un elemento esencial de articulación de su política de seguridad.

LA GUARDIA CIVIL EN EL NUEVO ENTORNO ESTRATÉGICO

El fin de la Guerra Fría eliminó a principios de la década de los 90 el riesgo de un conflicto a gran escala en Europa o de una confrontación nuclear en el mundo, pero supuso al mismo tiempo la explosión de un buen número de conflictos regionales latentes y la emergencia de nuevas y graves amenazas a nuestra seguridad, como el terrorismo, el crimen organizado o la inmigración clandestina, efecto en buena medida del proceso de la globalización, frente a las que nuestros sistemas actuales de seguridad no tienen siempre las respuestas adecuadas.

El 11 de septiembre ha venido a enfatizar aún más esa creciente vulnerabilidad de las sociedades abiertas y democráticas. La paradoja es que la abismal superioridad económica, tecnológica y militar de los países occidentales no sólo no les garantiza la seguridad en su propio territorio, sino que en cierto modo esa superioridad les convierte en objetivos a derribar.

En esta nueva situación, la disponibilidad de un instrumento como la Guardia Civil, basado en un amplio despliegue territorial, que combina una gran capacidad de inteligencia con una potente proyección de fuerza, y con una dilatada experiencia histórica en el combate del terrorismo y otras formas graves de criminalidad, otorga una ventaja estratégica al país que lo posee.

Terrorismo, de forma muy destacada, crimen organizado transnacional y en especial narcotráfico, inmigración ilegal

masiva, delincuencia tecnológica y agresiones graves al medio ambiente, constituyen los principales desafíos a la seguridad del siglo XXI. Junto a ellos, la seguridad ciudadana, vinculada a problemas de integración social y a los efectos colaterales de la globalización, se ha convertido en el ámbito europeo en una de las grandes demandas sociales y en una prioridad de las agendas nacionales. Los efectos políticos y electorales del aumento de la inseguridad resultan además inquietantes en muchos países europeos.

Esta nueva situación requiere una revisión amplia de las políticas de seguridad y una reforma profunda de los instrumentos de defensa y seguridad. Así, las políticas de seguridad deben ser más globales, más proactivas y más participativas. Por su parte, las Fuerzas Armadas deben dotarse de mayor capacidad para proyectar su fuerza y combatir fuera de su territorio, las Fuerzas de Seguridad tienen que saber dar respuesta eficaz tanto a estas amenazas emergentes como al aumento de la inseguridad ciudadana y los servicios de inteligencia deben poseer en su conjunto mayor capacidad de penetración en las organizaciones que pretenden destruir nuestras sociedades. Estos tres actores principales de la seguridad deben tener además mucha mayor capacidad de cooperación mutua.

Otra característica de la nueva situación es la convergencia entre los riesgos exteriores y los riesgos interiores a la seguridad. Por un lado, todas las amenazas emergentes (terrorismo, crimen organizado, inmigración ilegal) tienen una clara dimensión transnacional. Por otro, muchos de los con-

flictos externos que se producen en nuestro entorno tienen un impacto directo en nuestra seguridad interior: flujos de refugiados entre los que se camuflan además grupos de delincuentes, tráfico de droga para financiar a los contendientes, crecimiento del mercado negro de armas, entre otros muchos.

Esta convergencia de riesgos exteriores e interiores ha provocado, a su vez, un cambio en las misiones tradicionales de fuerzas de seguridad y fuerzas armadas. Así, las fuerzas de seguridad realizan una aportación cada vez más significativa a las operaciones multinacionales de gestión de crisis y mantenimiento de la paz. En España de los 200 efectivos totales involucrados en misiones de Naciones Unidas en abril de este año, 179 eran guardias civiles. Junto a esta creciente proyección exterior de las fuerzas de seguridad, las fuerzas armadas tienden a asumir a su vez una mayor colaboración en misiones tradicionales de seguridad interior, como la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico o la inmigración ilegal.

Esta convergencia de riesgos y misiones exige a su vez definir un nuevo marco de cooperación entre fuerzas armadas, fuerzas de seguridad y servicio de inteligencia. La Guardia Civil es sin duda parte esencial de la respuesta a todos esos desafíos a nuestra seguridad, pero no tiene respuesta exclusiva para ninguno de ellos. Así, es necesario un impulso tanto a las misiones de colaboración de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas en misiones internacionales como a una regulación precisa de la coope-

ración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Civil en misiones de seguridad interior.

En cualquier caso, la polivalencia y flexibilidad de la Guardia Civil, que le permite actuar tanto en misiones internacionales como locales, tanto integrada en organizaciones militares como puramente civiles, tanto en tareas de inteligencia como de combate contra el terrorismo, la convierten no solo en un instrumento privilegiado para hacer frente a las amenazas emergentes que surgen en el nuevo escenario estratégico, sino en piedra angular sobre la que construir un necesario nuevo marco de cooperación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad.

LA GUARDIA CIVIL FRENTE A LOS RIESGOS EMERGENTES

Las nuevas amenazas emergentes a la seguridad están reforzando las tendencias centralizadoras de los sistemas de seguridad interior. Así, para hacer frente a los riesgos del terrorismo, el crimen organizado o la inmigración irregular se necesitan instrumentos estatales o federales fuertes con implantación en todo el territorio nacional. En los países como el Reino Unido o Estados Unidos con más tradición de descentralización policial, se está potenciando los elementos centrales de lucha contra el crimen, como el NCIS o el FBI. En países fuertemente centralizados como Francia o Italia se están creando instrumentos políticos que permitan una más adecuada coordinación de sus diferentes fuerzas de seguridad. Por otro lado, el desarrollo de conceptos como el de la “ho-

meland defense” se orientan a la creación de cuerpos con despliegues y organización muy similares a los de la Guardia Civil. En este sentido, el cuestionado modelo policial español está sirviendo de modelo para varios de nuestros socios europeos a la hora de reformar sus sistemas de seguridad para hacer frente a sus crecientes demandas de seguridad.

La Guardia Civil, por su dimensión, por su naturaleza y por su polivalencia es hoy, y debe serlo aún más en el futuro, el principal elemento con que cuenta nuestro Estado para hacer frente a todas estas amenazas emergentes. Luchar contra todas las formas graves de criminalidad y garantizar la seguridad en todo el territorio frente a cualquier agresión de esta naturaleza, deben ser las prioridades en el desarrollo de la Guardia Civil para las próximas dos décadas.

El terrorismo, como hemos reiterado, constituye la principal amenaza a la seguridad actual en todo el mundo. La Guardia Civil tiene una larga experiencia histórica en la lucha contra esta grave forma de criminalidad. A principios de siglo, la Guardia Civil se enfrentó y venció tanto al terrorismo de corte anarquista que se desarrolló en las ciudades como el movimiento insurgente agrario que se levantó en el campo andaluz. Tras la Guerra Civil, la Guardia Civil se enfrentó a su vez a los núcleos guerrilleros que trataron de reinstaurar la legitimidad republicana. En la transición democrática, el Cuerpo contribuyó decisivamente a doblegar el terrorismo revolucionario del GRAPO, deteniendo a 49 de sus componentes terroristas y desarticulando finalmente a su cúpula en París en 1999.

La lucha contra ETA ha centrado el principal esfuerzo antiterrorista de la Guardia Civil en los últimos treinta años. No hay que olvidar que la primera víctima de esta banda fue un guardia civil de la Agrupación de Tráfico en el año 1969 y que desde entonces el Cuerpo no sólo ha sido uno de los principales objetivos de esta organización terrorista, sino su principal enemigo. Así, desde 1989 la Guardia Civil ha detenido a un total de 570 etarras, que representan más del 43 por ciento de los terroristas detenidos en ese período². Esta cifra demuestra que la Guardia Civil ha sido a lo largo de su historia el principal instrumento del Estado en la lucha contra el terrorismo y de forma muy particular en la lucha contra ETA. Por otro lado, es necesario destacar a su vez la “alta calidad” de las detenciones efectuadas por la Guardia Civil, con un porcentaje de condenados por los Tribunales de Justicia de casi el 60 por ciento³.

Tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, la Guardia Civil ha sido uno de los cuerpos de seguridad que más intensamente ha colaborado con los servicios norteamericanos y europeos en la investigación de la red Al Qaida, deteniendo a uno de sus principales responsables de la red financiera en Europa. En las próximas dos décadas la Guardia Civil deberá esforzarse por incrementar sus capacidades en la

² En total se detuvieron desde 1989 a 1.319, de los que la Guardia Civil detuvo 570, el CNP a 486 y la PAV 166 y 93 se entregaron en la Audiencia Nacional.

³ De los 681 etarras que ingresaron en prisión desde 1989, la Guardia Civil detuvo a 318, el CNP 253 y la PAV a 93.

lucha contra el terrorismo para poder hacer frente a formas cada vez más graves y destructivas de este fenómeno.

Para ello, la Guardia Civil deberá seguir potenciando su servicio de información para mantenerlo como el principal instrumento de inteligencia interior. Para ello necesitará hacer una gestión más eficiente del conocimiento dentro de la organización, mejorar la formación y especialización de sus componentes, con un énfasis especial en el dominio de lenguas como el ruso y el árabe, y deberá mantenerse en la vanguardia tecnológica en equipos de inteligencia. El servicio deberá además combinar una mayor capacidad de integración y análisis centralizado de la información con el mantenimiento de una red de captación de información lo más amplia y densa posible, basada fundamentalmente en fuentes humanas. Los objetivos de inteligencia del servicio deben ser además ampliados a otras esferas, como mafias, sectas, redes de tráfico de seres humanos, comercio de armas o narcotráfico, entre otras. Estos objetivos se revisarán y priorizarán además periódicamente. Por último, el servicio debe reforzar su capacidad de cooperación internacional tanto en ámbitos bilaterales como multilaterales.

La lucha contra el crimen organizado transnacional, especialmente contra el narcotráfico, debe constituir, tras el terrorismo, la segunda prioridad de futuro para la Guardia Civil. La lucha contra la droga es ya una de las principales preocupaciones del Cuerpo en los últimos años. Sólo en el 2001 la Guardia Civil incautó un total de 342 toneladas de hachís, 7.000 kilogramos de cocaína y casi medio billón de pastillas

de drogas sintéticas. Esto representa en su conjunto en torno a un 65 por ciento del total de la droga requisada en nuestro país. En ese mismo año detuvo a un total de 7.528 personas relacionadas con el narcotráfico lo que a su vez representa un 40 por ciento del total de los detenidos por este delito en España. En este sentido, es de destacar que hace tan sólo una década ese porcentaje apenas alcanzaba el 30 por ciento. Finalmente, en el 2001 se pusieron un total de casi 80.000 denuncias por consumo de droga en lugares públicos, más de la mitad del total de este tipo de denuncias en nuestro país.

En relación con el crimen organizado en su conjunto, la Guardia Civil desarticuló en el 2001 un total de 121 grupos de delincuentes, lo que supuso la detención de 1.067 personas. Estas cifras significan que el Cuerpo desarticuló un 30 por ciento del total de los grupos neutralizados.

En las próximas dos décadas es previsible que siga produciéndose un fuerte incremento de este tipo de delincuencia que se volverá además cada vez más internacional. Es imprescindible, por tanto, seguir potenciando las unidades encargadas de luchar contra este tipo de delincuencia. En este sentido, el Plan PACCO de la Guardia Civil (Plan de Actuación contra el Crimen Organizado) supondrá en los próximos años un incremento del 300 por ciento de los efectivos dedicados a la lucha contra este tipo de delincuencia organizada transnacional. Este Plan incluye a su vez una mejora de la formación de estos efectivos, una modernización de los medios técnicos disponibles y el incremento de la cooperación internacional con otros servicios policiales de investigación.

En el futuro habrá que seguir combinando una creciente especialización en la lucha contra este tipo de delincuencia por parte de unidades centralizadas con un amplio despliegue sobre el terreno de equipos más básicos de investigación que conozcan con profundidad el ámbito geográfico y delincencial en el que se desarrolle la operación. Habrá a su vez que poner un énfasis especial en la capacidad de investigación de todo el entramado financiero que sustenta todo este tipo de actividades criminales. Todo ello exigirá a su vez una perfecta sincronización con el servicio de información, que trabaja en estos mismos campos pero con objetivos y métodos diferentes.

La lucha contra la inmigración clandestina constituye la tercera gran tarea de futuro para la Guardia Civil. Esta tarea incluye dos grandes líneas de acción. Por un lado, se trata de realizar un control efectivo de los flujos migratorios que tratan de acceder a nuestro territorio. En segundo termino, hay que luchar contra las redes de delincuentes que se dedican a traficar con inmigrantes.

En la primera misión, el control de los flujos de inmigración, hay que destacar el gran esfuerzo que ya se realiza en la actualidad. En el año 2001 la Guardia Civil rechazó en la frontera un total de 85.396 personas que trataban de introducirse ilegalmente y otros 16.678 fueron interceptados en el mar o en la costa. Junto a este esfuerzo hay que reconocer además la capacidad de anticipación que ha demostrado la Guardia Civil en este campo. Así, ya en 1996 el Cuerpo comenzó a perfilar un nuevo concepto operativo de

vigilancia y control de nuestra frontera marítima en previsión de que las condiciones socioeconómicas y políticas de nuestro entorno geográfico y la supresión de las fronteras interiores en la Unión Europea iban a incrementar exponencialmente la presión migratoria sobre nuestras fronteras.

Este nuevo concepto operativo fue transformándose en el actual Programa SIVE (Sistema de Vigilancia Exterior), que combina nuevos elementos tecnológicos de detección como radares y sistemas de visión de última generación, junto a un nuevo sistema de comunicaciones, mando, control e inteligencia. El nuevo sistema, cuyos primeros elementos están previstos que sean operativos en este mismo año, deberán desplegarse por todas nuestras costas a lo largo de la próxima década, permitiendo así un control mucho más efectivo del acceso de inmigrantes por vía marítima o de cualquier otro tráfico ilícito que se produzca en nuestra frontera azul.

Pero junto a este nuevo sistema de detección, mando y control es preciso a su vez una potenciación de nuestras unidades aéreas, marítimas y terrestres que permitan la oportuna intervención una vez detectada cualquier embarcación sospechosa. En este sentido, será preciso en la próxima década una potenciación y modernización constante del servicio marítimo de la Guardia Civil, que debe antes que nada culminar su despliegue por todo el litoral español. Por su parte, el servicio aéreo deberá, además de modernizar su flota de helicópteros, incorporar aeronaves de ala fija para patrulla marítima y aeronaves no tripuladas para misiones específicas de observación.

En la segunda gran tarea, la investigación de las redes dedicadas al tráfico de inmigrantes, la Guardia Civil viene realizando también un esfuerzo importante. Así, en el año 2001 se desarticularon un total de 58 grupos dedicados a la inmigración clandestina, deteniendo a 241 de sus componentes, lo que supone un incremento del 100 por ciento en los detenidos por este tipo de delito en los dos últimos años. Por otro lado, en ese mismo año se realizaron un total de 736 denuncias por delitos contra los derechos de los trabajadores inmigrantes.

En el futuro será preciso crear unidades especializadas en la investigación de este tipo de tramas delictivas, mejorar la cooperación policial con los países de origen de los flujos migratorios e incrementar en el Cuerpo el conocimiento de las lenguas de origen de los inmigrantes.

Una cuarta prioridad la constituye la lucha contra las nuevas formas de delincuencia tecnológica. Esta lucha tiene en realidad una doble dimensión. Por un lado, se trata de investigar y detener a quiénes haciendo uso de las nuevas tecnologías, en especial las relacionadas con la información y las comunicaciones, realizan actos criminales. Por otro, se trata de reducir la creciente vulnerabilidad que llevan implícitas estas nuevas tecnologías para las sociedades democráticas.

El desarrollo espectacular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y muy en especial el exponencial desarrollo de INTERNET, abre nuevos campos y

nuevos métodos para las actividades criminales. La Guardia Civil, también con cierta capacidad de anticipación creó en 1997 el primer grupo de investigación para los delitos cibernéticos. Este grupo, que ha protagonizado desde entonces importantes operaciones en este ámbito y obtenido unos ratios de eficacia muy notables, se está viendo sin embargo desbordado por la creciente actividad delictiva que se acumula en la Red. Es necesario por tanto una potenciación urgente de este grupo, actualizando de manera permanente la formación de sus componentes, adquiriendo los equipos y programas de última generación para la lucha contra este tipo de delincuencia, potenciando su colaboración con todo tipo de empresas, universidades y centros de investigación, desarrollando una colaboración internacional cada vez más intensa y ampliando los objetivos de sus investigaciones a nuevas áreas como la delincuencia económica, la proliferación de armas o el comercio de órganos que deben sumarse a las ya tradicionales de la pornografía infantil, los fraudes electrónicos o los ataques a la intimidad personal.

Por otro lado, la Guardia Civil debe hacer una profunda revisión de la función de protección y seguridad que tiene asignada por las leyes, para sumar una nueva dimensión de seguridad virtual a la tradicional seguridad física. Así, la Guardia Civil está obligada en el futuro a desarrollar un sistema de protección de las redes de información y comunicaciones que resulten críticas para la seguridad del país.

Entre estos riesgos tecnológicos hay que considerar además muy seriamente la hipótesis de agresiones con ar-

mamento químico, biológico y nuclear para lo que resulta esencial la acción preventiva para evitar que grupos incontrolados puedan hacerse con este tipo de armas y contar con los equipos necesarios para poder gestionar de forma adecuada los efectos de un ataque de esta naturaleza. En este sentido, será necesario potenciar y reforzar las unidades NBQ de que dispone el Cuerpo. En este campo de acción se incluye también la necesidad de una especialización cada vez mayor del Servicio de Protección de la Naturaleza en el campo de la seguridad alimentaria y en especial de la manipulación genética.

LA GUARDIA CIVIL Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana se ha convertido en una de las más intensas demandas sociales y en una de las prioridades de las agendas políticas de todos los países europeos. Este aumento de la inseguridad está relacionado con el fenómeno de la globalización, y en especial con el aumento de los flujos migratorios hacia la Unión Europea y la mayor permeabilidad de las fronteras. Este aumento de la delincuencia resulta particularmente inquietante en tanto que provoca no sólo una disminución de la calidad de vida de muchos ciudadanos, que ven restringida su libertad a causa del miedo, sino que implica también una oportunidad para movimientos de corte autoritario y racista que suponen una amenaza para la pervivencia de nuestro propio sistema democrático.

España no es en absoluto ajena a esta realidad europea. Es más, en el último año se ha producido un aumento significativo de las cifras de delitos contabilizadas por el Ministerio del Interior que rompe una tendencia de cierta estabilidad en la última década. Esa tendencia de crecimiento moderado ha sido sin embargo más estable y sostenido según otras fuentes estadísticas a lo largo de los últimos años.

En cualquier caso, resulta innegable que el aumento de la delincuencia en España a lo largo de la última década tiene más que ver con un aumento de la criminalidad en la demarcación de la Guardia Civil que en el de las grandes ciudades. Así, si en 1990 en la demarcación del Cuerpo se producía tan sólo uno de cada cuatro delitos cometidos en nuestro país, en la actualidad se produce ya uno de cada tres. La tendencia, en el horizonte del 2025 nos hace prever que para esa fecha la distribución del delito en España se pueda equilibrar entre la Guardia Civil y la Policía Nacional.

Este mayor crecimiento de la delincuencia en la demarcación de la Guardia Civil está fundamentalmente asociada a dos fenómenos que lejos de disminuir se acentuarán en los próximos años: la urbanización del mundo rural y el aumento de la población extranjera.

Es una realidad universal que el aumento de la densidad de población va asociada a un aumento de las tasas de delito. En este sentido, es de destacar una triple tendencia en la demarcación de Guardia Civil. En primer lugar, un creci-

miento constante de población en las áreas periurbanas que circundan las grandes ciudades. En segundo término, una constante movilidad de la población urbana hacia las zonas de ocio en demarcación de la Guardia Civil, lo que lleva asociado a su vez un crecimiento importante de las segundas residencias. Finalmente, un crecimiento de las cabeceras de comarca, cada vez más urbanas, en detrimento de las pequeñas poblaciones rurales.

El aumento de la población extranjera tiene a su vez una doble causa: el aumento del turismo y el incremento de los flujos migratorios, especialmente de los irregulares. España es la segunda potencia turística mundial, con más de 50 millones de turistas extranjeros al año. Esto significa que los aumentos de población extranjera, especialmente en las costas mediterráneas y en los archipiélagos, alcanzan una densidad espectacular. Este turismo, que históricamente ha sido más estacional, se convierte en un flujo cada vez más permanente. En segundo término, en los últimos años se ha producido también un crecimiento exponencial en el número de inmigrantes que entran de forma irregular en nuestro país. Muchos de estos inmigrantes se han asentado en las zonas donde la nueva agricultura intensiva requiere mayor mano de obra. Esta población inmigrante se ha acumulado también en las zonas donde la densidad turística es más importante.

En los próximos años, la Guardia Civil deberá reforzar de forma significativa su presencia en las zonas turísticas, especialmente en el denominado arco mediterráneo, y en las

áreas periurbanas. Esto implicará a su vez un aumento de los puestos principales en su demarcación. Por el contrario, en algunas zonas rurales que continuarán despoblándose deberán incrementarse el número de puestos auxiliares, llegando incluso al puesto de un solo componente y al cierre temporal de puestos en pueblos que quedarán prácticamente deshabitados durante largas épocas del año. En cualquier caso, este aumento de la presencia policial en áreas turísticas y periurbanas no será posible únicamente mediante una redistribución de efectivos, sino que deberá llevar a medio plazo a un aumento real de las plantillas actuales.

En segundo término, la Guardia Civil deberá mantener una tensión constante para mejorar la calidad de su servicio y la innovación constante en sus procedimientos operativos. En este sentido, resulta imprescindible aumentar la motivación del personal y fomentar la iniciativa en el desarrollo del servicio. Es imprescindible a su vez mejorar de forma sustancial la información y las herramientas para un planeamiento más eficaz del servicio.

En tercer lugar, es necesario incrementar la cooperación y la coordinación tanto con las policías locales de nuestra demarcación como con la seguridad privada y los agentes sociales. El crecimiento en la última década de las policías locales, precisamente en aquellos municipios en los que por las razones descritas está aumentando la delincuencia de manera más significativa, está siendo espectacular. En este sentido, la elaboración de planes conjuntos de seguridad, el intercambio mutuo de información de interés policial, la in-

terconectividad de centrales y patrullas, resultan medidas de sentido común para mejorar la eficacia policial. Por otro lado, la colaboración ciudadana representará cada vez más un requisito esencial para lograr una mayor calidad en el servicio. Encontrar fórmulas para impulsar y recabar esa colaboración resultará una tarea fundamental en el futuro.

En cualquier caso, es necesario destacar que la Guardia Civil está sabiendo dar, en la medida de sus posibilidades y competencias, una respuesta adecuada a este aumento del número de delitos. Así, la tasa de delincuencia en su demarcación está en 18 delitos por cada mil habitantes, un 25 por ciento menos que la media nacional. Por el contrario, su índice de eficacia se sitúa en un 32,3 por ciento, 6,5 puntos por encima de la media en toda España. Por otro lado, el crecimiento de detenidos en los últimos diez años ha sido del 100 por ciento, mucho mayor que el crecimiento del número de delitos. El número de servicios anuales se sitúa en casi 4 millones, que suponen 32 millones de horas de servicio durante las cuales se realizan un millón de actuaciones policiales y 1,3 millones de auxilios y servicios humanitarios. Estas cifras suponen una tasa de servicios por efectivos muy superior a la de cualquier otro cuerpo policial.

Esta eficacia de la Guardia Civil tiene su reflejo no sólo en una alta valoración social del Cuerpo, sino en un sentimiento subjetivo de seguridad en la población que reside en su demarcación, que se sitúa diez puntos por encima de la media nacional. Todo ello significa que la Guardia Civil está mejor preparada para hacer frente al aumento de la inseguridad.

ridad ciudadana en los entornos periurbanos y turísticos que cualquier otro cuerpo de seguridad de nuestro país.

LA GUARDIA CIVIL EN EL FUTURO MODELO POLICIAL

No es fácil prever cual será la evolución del modelo policial español en los próximos veinte años. En cualquier caso, en nuestra opinión no es previsible una modificación sustancial del mismo, en tanto que como ya hemos dicho, nuestro país está sirviendo de referencia para la evolución de otros países de nuestro entorno.

Hay sin embargo tres tendencias fundamentales que será previsible que se mantengan durante las dos próximas décadas:

- Un impulso de los instrumentos centrales de coordinación del sistema para hacer frente a las nuevas formas de delincuencia ya descritas.
- Una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la seguridad pública, aunque ello no tenga que significar la creación de nuevos Cuerpos de Seguridad autonómicos.
- Un crecimiento de las policías locales que asumirán cada vez mayor protagonismo en las tareas de prevención de la seguridad ciudadana.

El fortalecimiento de los elementos centrales de coordinación del sistema, en especial de la Secretaría de Estado de Seguridad, debe ser percibido por la Guardia Civil más como una oportunidad que como un riesgo. Así, un mayor protagonismo de la Secretaría de Estado en la cooperación policial internacional supondrá de hecho un mayor equilibrio en la participación en esta tarea con el Cuerpo Nacional de Policía. Una mayor coordinación operativa, una mayor integración entre las bases de datos de los Cuerpos o una formación común de altos estudios reportará no sólo beneficios para el conjunto del sistema, sino para la Guardia Civil en particular. Esta tendencia debe ser por tanto favorecida e impulsada por la Guardia Civil en la medida de sus posibilidades.

La mayor participación de las Comunidades Autónomas en el sistema de seguridad no tiene tampoco por qué ser percibida como una amenaza para la pervivencia de la Institución. La Guardia Civil realiza al año casi medio millón de actuaciones a favor de las comunidades autónomas, unas actuaciones que en los últimos cinco años han experimentado un crecimiento de más del 100 por ciento. Por otro lado, la Guardia Civil tiene en estos momentos suscritos un total de 25 convenios con las Comunidades Autónomas en materias tan diversas como la vigilancia de edificios y juzgados, la protección del medio ambiente, transporte, rescates y auxilios, patrimonio arqueológico o pesca, entre otras.

Incrementar la colaboración con las comunidades autónomas en todos estos ámbitos o en otros nuevos que puedan surgir en el futuro debe seguir siendo por tanto una de

las líneas estratégicas de la Guardia Civil. Es más, incluso en una futura evolución de nuestro modelo de seguridad pública hacia un sistema más descentralizado, algo que en las condiciones actuales no parece previsible en un horizonte del 2025, la Guardia Civil podría adaptarse a esa nueva realidad mediante los oportunos instrumentos de concertación con determinadas Comunidades.

Por último, la Guardia Civil está respondiendo ya a la nueva realidad de las policías locales. Así, se han propuesto desde la Dirección General un total de 167 acuerdos de colaboración con policías locales de los que se han firmado un total de 75 convenios específicos, 68 protocolos de acceso a bases de datos y 5 adendas para el mantenimiento de cuarteles, estando en tramitación otros 92 convenios.

Un mayor protagonismo de las policías locales en el futuro sólo puede verse por la Guardia Civil como un medio para dar una respuesta más eficaz a la creciente demanda de seguridad ciudadana y, a largo plazo, como una oportunidad para poder incrementar los recursos dedicados a hacer frente a los nuevos riesgos emergentes.

Como conclusión, la Guardia Civil debe priorizar aquellas misiones que les corresponde como fuerza de seguridad del Estado y que suponen hoy las amenazas más graves a la seguridad del Estado. Por otro lado, debe potenciar al máximo la colaboración con las Comunidades Autónomas, dando respuesta eficaz a las demandas de policía administrativa y de seguridad de éstas como un medio de desincentivar la crea-

ción de nuevos cuerpos autonómicos de policía que introducirían mayor complejidad e ineficiencia en nuestro sistema policial. Por último, debe desarrollar una más intensa colaboración con las policías locales no solo para mejorar la calidad del servicio de seguridad que se ofrece al ciudadano, sino como una fórmula a largo plazo de poder atender adecuadamente las nuevas amenazas estratégicas que se perfilan en el horizonte.

Entre sus competencias como fuerza de seguridad del Estado, la Guardia Civil debe potenciar especialmente las funciones de inteligencia interior, la policía judicial especializada en la lucha contra las formas más graves de criminalidad y reforzar sus misiones de fronteras y fiscales, evolucionando hacia un concepto de control de fronteras cada vez más integral.

LAS REFORMAS INTERNAS

Para poder hacer frente a los nuevos desafíos que la evolución estratégica impone a la Guardia Civil es necesario que el Cuerpo afronte a su vez una serie de reformas internas de gran calado.

En primer lugar, la Guardia Civil debe culminar su articulación legal como una fuerza de seguridad diferenciada tanto del estatuto de la Fuerzas Armadas como del resto de cuerpos de policía. En este sentido, su régimen de personal debe seguir evolucionando hacia una mayor adecuación a sus funciones y necesidades específicas, aún cuando ello suponga

en el futuro un creciente distanciamiento del régimen previsto para el personal de los ejércitos. Esta misma línea es válida en lo que se refiere a su normativa disciplinaria, actualmente en revisión, y en el que mantener sanciones como el arresto tienen hoy escaso sentido en el Cuerpo.

Este proceso normativo debe además incluir una nueva Ley de Derechos y Deberes de los guardias civiles y un nuevo reglamento orgánico y de servicios que diferencie también en estos dos ámbitos la regulación de la Guardia Civil tanto de las fuerzas armadas como del de otros cuerpos de policía. La primera norma debería incluir además una adecuada y prudente regulación del fenómeno del asociacionismo profesional, hoy ya muy extendido en el Cuerpo y con reiterado amparo de los tribunales de justicia.

En segundo término, el Cuerpo requiere un profundo cambio de mentalidad tanto en los mandos como en los subordinados que permita lograr una mayor cohesión interna. El mando debe adoptar un nuevo estilo de liderazgo basado en la comunicación, en la motivación y en el espíritu de equipo. El guardia, por su parte, debe recuperar valores como la iniciativa, la responsabilidad y el orgullo de ser lo que es. Hay que abandonar posiciones defensivas, impulsar la capacidad de innovación y cambio permanente de la Institución, volcar la atención más en los problemas del ciudadano que en los de la organización, tener mayor confianza en el futuro y apostar decididamente por la modernidad al tiempo que se mantienen los principios fundacionales del Cuerpo.

En tercer lugar, se requiere una profunda reforma del sistema de enseñanza. Con carácter general hay que evolucionar hacia una formación más específica al tiempo que más abierta al sistema general de enseñanza. En la enseñanza superior sería conveniente poder ofrecer una titulación universitaria. Derecho sería la titulación más adecuada, junto al despacho de Teniente. En las demás escalas hay que homologar las titulaciones propias con las equivalentes en el sistema general. La enseñanza de acceso a la escala básica, y aún en mayor medida la de suboficiales, necesitan una profunda reforma y una mayor calidad. La enseñanza telemática interactiva ofrece nuevas posibilidades a la formación de especialización y a la de actualización. Es necesario crear una enseñanza de post-grado vinculada a la Universidad que incluya tanto cursos de especialización y actualización, masters y un programa de Tercer Ciclo en seguridad pública.

En cuarto lugar, es necesario una ampliación de plantillas en tres ámbitos. En primer lugar, a la vista de la creciente demanda de seguridad sería necesario poder llegar a los 80.000 efectivos totales al final de la presente década. En segundo término, se necesita un aumento del número de mandos, tanto en la escala superior para labores de planeamiento, coordinación y dirección como de los mandos intermedios en tareas ejecutivas. Por último, las recientemente creadas escalas facultativas y técnicas deben permitir contar con personal cada vez más especializado en diversos ámbitos.

Finalmente, es necesaria una profunda revisión de los procedimientos operativos y de gestión vinculada a la implantación de las nuevas tecnologías telemáticas. Esas nuevas herramientas deben producir una mejor gestión del conocimiento dentro de la organización, una mayor eficiencia en el uso de los recursos humanos, desburocratizando la organización, y una mayor eficacia y calidad de los servicios a los ciudadanos.

LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil ha pasado en los últimos años de ser una policía eminentemente rural a convertirse en uno de los instrumentos más importantes de la proyección exterior de nuestro país. Así, en la última década más de cuatro mil guardias civiles han participado en un total de 57 misiones internacionales repartidas en más de 19 países por todo el mundo. Esta proyección exterior de la Guardia Civil adquirirá además una mayor dimensión con el desarrollo de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. Por otro lado, la Guardia Civil ha tenido también una participación creciente en la creación de un espacio de libertad y seguridad dentro de la Unión. Sin embargo, la contribución del Cuerpo al denominado Tercer Pilar de la Unión es aún desproporcionado a sus competencias y a su potencial, por lo que será necesario un gran esfuerzo para lograr una participación aún más activa de la Guardia Civil en este ámbito europeo.

Comenzando por su participación en el Segundo Pilar de la Unión Europea, la Guardia Civil deberá reforzar en las próximas dos décadas el liderazgo que hasta el momento ha jugado en el desarrollo de las nuevas capacidades europeas de gestión civil de crisis. Así, la Guardia Civil será no sólo el tercer contribuyente a la fuerza de policía europea para este tipo de misiones, sino que es el primero en el contingente de reacción rápida de esa fuerza. Por otro lado, la Guardia Civil ha hecho en el marco de FIEP una contribución esencial en el desarrollo del concepto operativo y de la doctrina de empleo de esta fuerza policial europea. La amplia experiencia acumulada por al Guardia Civil en este tipo de misiones⁴, la flexibilidad y polivalencia a la que antes hacíamos referencia y el amplio reconocimiento internacional que ha acumulado en todas las operaciones en las que ha participado, la convierten en un instrumento esencial en el desarrollo futuro de las capacidades de gestión de crisis que está desarrollando la Unión Europea.

La participación de la Guardia Civil en la cooperación policial internacional se ha incrementado también de forma muy

⁴ La Guardia Civil ha participado en un total de veinte misiones de mantenimiento de la paz en los últimos seis años y es de hecho la única policía occidental que tiene desplegada una Unidad Especial en Kosovo bajo mando de Naciones Unidas. Por su parte, en Bosnia-Herzegovina ha participado en prácticamente todas las misiones tanto militares como policiales que han desarrollado tanto la ONU, como la OTAN y la UE. Finalmente, en Timor Oriental ha participado también en la primera misión de policía coercitiva desarrollada por Naciones Unidas.

notable en los últimos años. Así, de estar totalmente marginada de ese ámbito internacional, hoy el Cuerpo está integrado activamente en la práctica totalidad de los Comités que tienen que ver con la seguridad interior de la Unión Europea y mantiene enlaces en la sede central de Europol, en la OLAF, en Naciones Unidas y en la representación permanente de España ante la Unión Europea. Tiene a su vez agregados policiales en Argelia, Chile, Francia, Italia, Marruecos, Portugal y Turquía y desarrolla unas cada vez más intensas relaciones operativas bilaterales con un creciente número de países.

Sin embargo, el impulso de un espacio de seguridad en la Unión Europea exige una participación aún más intensa de la Guardia Civil en el desarrollo de ese Tercer Pilar. Las importantes responsabilidades que la Guardia Civil tiene encomendadas en el sistema de seguridad español, no solo en el ámbito de la seguridad ciudadana, sino también en otros más específicos como la vigilancia de fronteras, el control de armas y explosivos o en la lucha contra el terrorismo nos obligan a una participación aún más activa en la construcción de ese espacio común. Esta participación más intensa pasa sin embargo por la necesidad de que en un futuro próximo la Secretaría de Estado de Seguridad asuma plenamente la dirección y gestión de la cooperación policial internacional, único modo de coordinar y equilibrar la participación de los diferentes cuerpos de seguridad en el desarrollo de este espacio europeo de seguridad.

Dos son los ámbitos en los que la integración europea de la Guardia Civil debe ser más intensa. El primero es el de la

información e investigación en la lucha contra las principales amenazas comunes a la seguridad de la Unión: terrorismo, crimen organizado, tramas de inmigración ilegal. El segundo es en el ámbito de la policía de fronteras europea, no sólo por ser España una de las fronteras marítimas de la Unión más complejas, sino por el grado de eficacia e innovación que está demostrando la Guardia Civil con el desarrollo del Sistema de Vigilancia Exterior (SIVE) en un programa pionero y vanguardista de control del espacio marítimo.

Esta apuesta por la Unión Europea tendrá sin embargo exigencias internas para la Institución. Entre ellas son de destacar la necesidad de singularizar un creciente número de puestos de trabajo en el exterior para oficiales especialmente cualificados, la obligación de hacer un esfuerzo muy importante en la enseñanza de idiomas y el compromiso de ir generando una mayor cultura y una mentalidad más internacional y europea dentro del Cuerpo.

CONCLUSIÓN

La Guardia Civil se aproximará en el año 2025 a los dos siglos de historia. Hoy es ya una de las principales fuerzas de policía de la Unión Europea y el cuerpo de seguridad de naturaleza militar más evolucionado del mundo. El desafío para las próximas dos décadas es convertirse en un elemento aún más relevante en el sistema de seguridad español y saber dar respuesta a las nuevas amenazas que se ciernen sobre la sociedad europea e internacional en su conjunto.

Para hacer frente a este doble desafío, la Guardia Civil tendrá que seguir incrementando y adaptando sus capacidades policiales y de inteligencia. La evolución del Cuerpo en la última década ha sido espectacular, pasando de ser un cuerpo de seguridad eminentemente rural a convertirse en una de las fuerzas policiales más especializadas del mundo. Así, el número de especialistas en información, policía judicial, fiscal, protección de la naturaleza, servicio marítimo o tráfico, entre otras unidades especializadas, ha pasado de 18.000 en 1995 a más de 22.000 en el año 2002, estando previsto formar otros 3.000 en los próximos años.

Esta capacidad de especialización y de adaptación a las nuevas demandas de seguridad ha venido acompañado de un intenso proceso de innovación tecnológica. Así, la Guardia Civil es hoy un cuerpo pionero en Europa en campos como la identificación genética, la acústica forense o en la investigación de delitos medio ambientales. Se han iniciado además proyectos tecnológicos tan avanzados como el SIR-DEE de telecomunicaciones digitales, el SIVE de vigilancia y control de la frontera marítima, la creación de una Red Privada Virtual que abarca a todas las unidades o la dotación a todos los guardias civiles de una firma digital con soporte en tarjeta electrónica.

El desafío para las próximas dos décadas es lograr acelerar este doble proceso de especialización e innovación para ser capaces de dar respuestas eficaces a los graves retos a la seguridad que nos depara este inicio de siglo. Unas respuestas que necesariamente deben sustentarse más en la

capacidad de colaboración, coordinación y cooperación con otras instituciones y personas que en el desarrollo de capacidades supuestamente autosuficientes o autárquicas.

La Guardia Civil es de hecho el cuerpo de seguridad que se encuentra en mejor disposición para poder afrontar las nuevas amenazas que pesan sobre la seguridad como son el terrorismo, el crimen organizado o la inmigración clandestina. Es el instrumento más adecuado para enfrentarse a estas amenazas, en primer lugar, porque constituye un privilegiado nexo de unión entre la seguridad exterior y la seguridad interior. Su capacidad para proyectarse al exterior en cooperación con las fuerzas armadas y su disposición para articular cualquier posible colaboración de los ejércitos en la seguridad interior, lo convierten en un factor imprescindible para poder dar el tipo de respuesta conjunta que nos exige la situación actual.

Por otro lado, la flexibilidad, polivalencia y gradualidad de respuesta que posee la Guardia Civil la hace poder afrontar con éxito desde misiones policiales de auxilio al ciudadano, de las que hace casi un millón y medio de servicios al año, hasta misiones de combate propias de unidades militares especiales. Esa gradualidad, junto a la contrastada profesionalidad y especialización de sus componentes, permite afrontar coordinadamente la complejidad de misiones que requieren las nuevas demandas de seguridad.

Ello requiere, sin embargo, una apuesta estratégica del Cuerpo por perseverar en la senda de modernización que ha

iniciado, estableciendo una clara prioridad entre sus numerosas misiones, y exige a su vez una serie de reformas internas, especialmente en el ámbito de política de personal, que permita una motivación y cohesión del Cuerpo cada vez mayor. Una reforma que debe culminar la específica personalidad jurídica del Cuerpo, la reafirmación de sus señas de identidad propias y la reafirmación de sus vigentes principios fundacionales.