

CAPÍTULO SEXTO

UN MODELO ESPAÑOL DE POLICÍA MILITAR

UN MODELO ESPAÑOL DE POLICÍA MILITAR

Por FRANCISCO JAVIER ABAJO MERINO

Introducción

Tradicionalmente la función de las Fuerzas Armadas ha estado orientada a la aplicación de la fuerza para la consecución de objetivos políticos, sean cuales fueran las condiciones reinantes en el escenario de aplicación.

Sin embargo, la naturaleza de los últimos conflictos y las características que previsiblemente tendrán los futuros nos plantea un escenario asimétrico donde unos ejércitos, concebidos para hacer frente a un adversario que actúa dentro de un área localizada y de acuerdo a una serie de normas o protocolos, deben afrontar una serie de nuevos riesgos y condicionantes que rompen la simetría existente entre las partes en conflicto.

Durante la operación en Kosovo y especialmente durante su fase de bombardeo aéreo, el despliegue y utilización de la fuerza, tanto a nivel estratégico como operacional, se realizó dentro de un contexto en el que, por citar los más relevantes, la amenaza del crimen internacional, el terrorismo, la guerra informativa y los movimientos masivos de refugiados fueron actores principales. No constituían objetivos en sí mismos pero influyeron en el desarrollo de la operación tanto o más como la situación atmosférica o el despliegue de las fuerzas contrarias.

Es dentro de este escenario de riesgos emergentes donde nuestras fuerzas serán desplegadas en el nombre de la seguridad más que en el de la

defensa, para hacer frente a objetivos imprecisos para los que no fueron organizadas ni equipadas. Su misión no será destruir al enemigo o conquistar su territorio, sino establecer las condiciones que permitan encontrar una solución al conflicto.

Indudablemente esto exigirá garantizar la seguridad exterior del territorio en el que fueron desplegadas, pero también exigirá establecer y mantener un entorno de seguridad interior que facilite el retorno a las condiciones deseadas. Éste es el punto en el que la aparece revalorizado el concepto de Policía Militar, puesto que a su condición de fuerza militar une las características de elemento policial que, con las limitaciones legales que corresponda, va a contribuir decisivamente a mantener el orden y la legalidad vigente.

La necesidad de Policía Militar

El despliegue y sostenimiento de unidades militares en un área de operaciones lleva consigo una serie de servidumbres, entre las que podemos destacar la necesidad de garantizar una corriente fluida de apoyo de retaguardia a vanguardia. Esta necesidad se puede generalizar a todos los escalones en los que se estructura una fuerza militar sobre el terreno, pero es a partir de un cierto nivel de fuerzas donde la extensión de su zona de retaguardia y la complejidad de los cometidos que hay que realizar lleva consigo una exigencia de unidades especializadas en esa función.

Nacen así las unidades de Policía Militar como elemento específico para proporcionar a las grandes unidades el necesario nivel de seguridad interior que permita el desarrollo de todas las acciones que se llevan a cabo en apoyo de las operaciones en vanguardia. Las misiones que genéricamente tienen asignadas este tipo de unidades abarcan desde la seguridad a instalaciones, lugares o personalidades, hasta el mantenimiento del orden y la disciplina, pasando por el apoyo a movimientos y, en general, al desarrollo de las operaciones militares.

Su existencia es una constante dentro de la organización de la fuerza militar, aunque su constitución ha planteado diferentes respuestas. Así podemos encontrar unidades de Policía Militar formadas y estructuradas como cualquier otra unidad militar, llegando a constituir grandes unidades propias, y también Fuerzas Armadas cuya Policía Militar es obtenida directamente de cuerpos u organismos policiales con una determinada estructura militar.

La aprobación del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica oficializa la ampliación de su ámbito de actuación, a la vez que introduce un nuevo compromiso de contribución a la paz y estabilidad del área euroatlántica y la inclusión de las operaciones de gestión de crisis como tarea fundamental de seguridad.

Asimismo, como elemento fundamental para acometer los nuevos desafíos de seguridad, se proclama la necesidad de que las fuerzas de la Alianza deben reestructurarse para reflejar la naturaleza conjunta y multinacional de las nuevas misiones de la Alianza.

Es en este sentido, operaciones de gestión de crisis y fuerzas multinacionales, donde aparece una nueva dimensión de las unidades de Policía Militar, pues por una parte el despliegue de una fuerza fuera del territorio nacional conlleva una serie de exigencias, respecto al propio contingente, relativas al mantenimiento del Derecho Nacional en su área de despliegue y, por otra parte, como elemento esencial en el restablecimiento de las condiciones de seguridad necesarias, las unidades militares deben establecer unas estrechas relaciones con los organismos civiles implicados y con la propia población.

El factor multinacional, en creciente generalización a todos los niveles como elemento de cohesión y determinación en la defensa común, introduce un plus de complejidad a la constitución de unidades de Policía Militar, sin que disminuya la necesidad sentida de contar con un elemento de seguridad interna para el conjunto de la unidad multinacional.

Por otra parte, es indudable que una vez restablecido un suficiente nivel de seguridad y protección, se debe acometer la restauración y posterior mantenimiento de la ley y el orden, para lo cual es necesario el fortalecimiento institucional del entramado legal y policial anterior al conflicto. Cometido este de «seguridad pública» que, como ya se ha mencionado en otros trabajos de este mismo tema monográfico, no puede ser desarrollado por las unidades militares que ni están constituidas ni dotadas de los medios necesarios, ni deben comprometerse en situaciones en las que puedan poner en peligro el desarrollo de su misión principal.

Las unidades de Policía Militar, como parte integrante del componente militar, tendrán responsabilidades en ese restablecimiento del clima de seguridad y protección, mientras que en el de la «seguridad pública» únicamente serán colaboradores en el ámbito de sus áreas de responsabilidad.

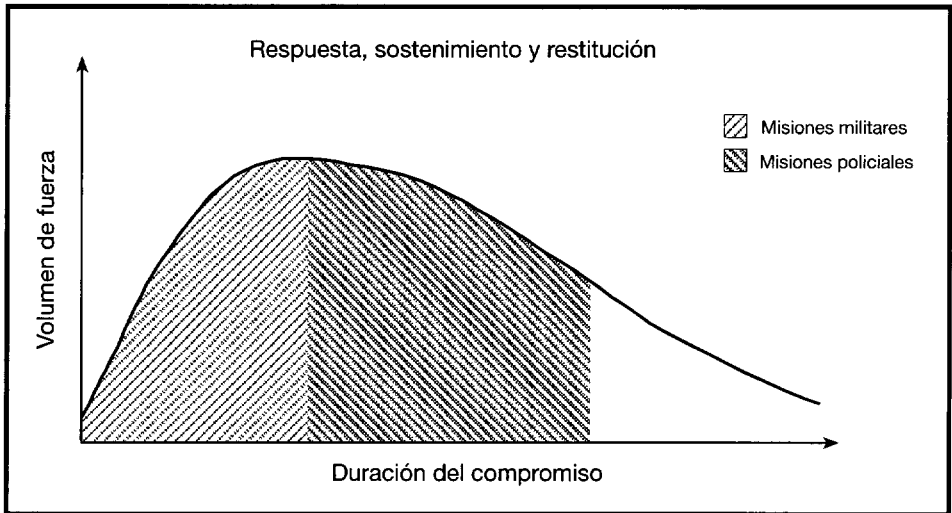


Figura 1. Escenario de operaciones de gestión de crisis.

La figura 1 muestra las tres fases en las que podríamos dividir el desarrollo de una operación de gestión de crisis: respuesta, sostenimiento y restitución. En cada una de estas fases predominará un tipo de misiones y, por lo tanto, una estructura diferente del contingente desplegado para hacerlas frente. Igualmente, las necesidades de elementos o componentes policiales será diferente para cada una de ellas.

La primera fase —respuesta— estará caracterizada por un incremento rápido y significativo de las unidades desplegadas en el área de operaciones, para materializar el control de la zona por el contingente militar. La estructura que se establecerá sobre el terreno será básicamente militar, con los correspondientes elementos y nexos de unión con la estructura civil existente. Dentro del contingente militar las unidades de Policía Militar constituirán un elemento clave no sólo para su propio despliegue, sino también para garantizar, desde el inicio de la operación, un entorno de seguridad interior favorable al desarrollo de la misma.

La segunda fase —sostenimiento— conllevará el mantenimiento inicial del esfuerzo desplegado, para ir disminuyéndolo posteriormente según vayan alcanzándose los objetivos previstos y se vayan restableciendo las condiciones iniciales previas al despliegue del contingente militar. Sobre el terreno se superpondrán una estructura civil y otra militar que irá cediendo sus responsabilidades a favor de la primera según se vayan alcan-

zando las condiciones precisas. Las unidades de Policía Militar contribuirán a este esfuerzo en la medida de sus posibilidades, reteniendo únicamente sus cometidos de apoyo al contingente militar.

Durante la tercera de las fases —restitución— el componente militar de la operación pasará a un segundo plano, permaneciendo desplegado el mínimo número de unidades necesario para garantizar el entorno de seguridad exterior. El componente civil adquirirá preponderancia, estableciéndose una estructura organizativa que permita el desarrollo de la sociedad civil. Las unidades de Policía Militar permanecerán con el contingente militar con las misiones que tienen asignadas en tiempo de paz y las limitaciones que impongan los acuerdos de coordinación establecidos por la estructura civil.

Sobre este esquema podríamos resaltar que cada fase tiene sus propias características y, en lo relativo al restablecimiento de los niveles de seguridad interior, sus propios elementos principales. La secuencia normal de las actividades originará una transición desde el componente militar al civil, desde la Policía Militar a la Civil.

Sin embargo, también es necesario destacar que el contingente militar continuará necesitando sus unidades de Policía Militar para el apoyo de sus movimientos, el mantenimiento del orden y la disciplina, la protección de instalaciones y personalidades o el apoyo a las operaciones, en definitiva para garantizar su propia «seguridad interior».

Implicaciones de los nuevos riesgos emergentes

Durante la pasada década Europa ha vivido una época de profundos cambios en las relaciones internacionales que han propiciado un entorno de seguridad totalmente diferente del que dio origen a la creación de los antiguos bloques antagónicos.

La nueva situación creada por el declive de la amenaza militar soviética, que afectaba de forma generalizada e inmediata a la seguridad europea, supuso el fin de la bipolaridad y permitió que la situación política y estratégica europea cambiara, en términos generales, hacia una era de mayor estabilidad que se va consolidando paulatinamente.

Sin embargo, el ocaso de la bipolaridad no ha ido acompañado de la ausencia de conflictos. La desaparición de un enemigo de gran entidad no ha tenido como consecuencia la deseada estabilidad porque la apari-

ción de pequeños conflictos ha dado lugar a una situación de incertidumbre más compleja que la que presentaba la anterior amenaza única. Los riesgos que ahora se deben afrontar tienen carácter multidireccional y multifacético y exigen nuevas soluciones.

Nuestro *Libro Blanco de la Defensa 2000* es explícito cuando indica que: «[...] el mundo afronta riesgos derivados principalmente de la tensión social generada por los desequilibrios económicos, la explosión demográfica, los déficit democráticos, las agresiones al medio ambiente y la confrontación entre diferentes culturas.»

Por su parte el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica detalla que, no sólo subsiste la posibilidad de que surja a largo plazo la amenaza de una agresión a gran escala, sino que los riesgos militares y no militares a los que se debe hacer frente comprenden:

«[...] la posibilidad de que se produzcan en la periferia de la Alianza crisis regionales de rápida evolución» y que «las rivalidades étnicas y religiosas, los conflictos territoriales, la insuficiencia o el fracaso de los esfuerzos de reforma, los abusos contra los derechos humanos y la disolución de Estados pueden conducir a una inestabilidad local e incluso regional.»

Este conjunto de desafíos y riesgos se ven incrementados por la particularmente inquietante posibilidad de proliferación de armas de destrucción masiva —nucleares, químicas y biológicas— y de sus medios de lanzamiento, que constituyen un grave factor de inestabilidad por alterar el equilibrio estratégico y ser de efectos extremadamente dañinos.

Por último y aunque la globalización es, en principio, un factor de progreso, la difusión a escala mundial de tecnologías utilizables para la producción de armas y la gran dependencia de las naciones occidentales de sus sistemas de información pueden llevar, por una parte a una mayor disponibilidad de capacidades militares sofisticadas por parte de un posible adversario y, por otra parte, a intentar explotar esa dependencia respecto de los sistemas de información mediante operaciones destinadas a perturbar el funcionamiento de esos sistemas.

Frente a todos estos riesgos emergentes el papel de la Fuerzas Armadas continúa siendo el de proteger la paz y garantizar la integridad territorial, la independencia política y la seguridad de la nación. Deben ser capaces de asegurar una disuasión y una defensa eficaces, de mantener o restablecer la integridad territorial y, en caso de conflicto, de poner rápidamente fin a la guerra, obligando al agresor a cesar su ataque y retirarse.

Sin embargo, para evitar que alguno de estos riesgos pueda desembocar en una crisis que pueda poner en peligro la propia estabilidad del esfuerzo colectivo de defensa del que formamos parte, las fuerzas militares podrían verse implicadas en la puesta en marcha de operaciones de respuesta en casos de crisis más allá de su territorio nacional.

Alguna de las operaciones de respuesta a crisis puede comportar tantas exigencias como ciertas misiones de defensa, por lo que para que la contribución militar sea eficaz son esenciales fuerzas bien adiestradas y dotadas de las capacidades militares necesarias que permitan imponer su superioridad tecnológica desde los primeros momentos del conflicto y así conseguir el éxito rápidamente.

De entre esas capacidades militares hay que destacar en particular la importancia del mantenimiento de una adecuada entidad de unidades de Policía Militar, para poder hacer frente con eficacia a alguno de los riesgos mencionados anteriormente. En concreto, nos estaríamos refiriendo al terrorismo y el crimen organizado, así como a los movimientos masivos de refugiados e inmigrantes, riesgos a los que, por encontrarlos dentro de sus áreas de operaciones, ya están haciendo frente las fuerzas militares desplegadas en los Balcanes, con gran profusión de unidades de Policía Militar.

El terrorismo y el crimen organizado

Aunque el terrorismo ha estado presente como amenaza durante décadas y se ha manifestado en su más cruda realidad en muchas ocasiones, sus implicaciones con el crimen organizado le confieren actualmente una faceta más amplia y peligrosa.

Su manifestación en tiempo de paz es ampliamente conocida y sufrida por nuestras Fuerzas Armadas y por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), al que están haciendo frente con medidas activas y pasivas, pero lo que se pretende ahora es analizar brevemente sus implicaciones en las operaciones militares, sobre la perspectiva de las operaciones que se encuentran en curso.

En estas operaciones de respuesta ante una crisis, iniciadas en el nombre de la seguridad y de la ley humanitaria más que en el de la defensa, las fuerzas militares están desplegando en un teatro de operaciones incardinado en una sociedad civil que, pese a todos los graves problemas que sufre, intenta normalizar su situación. Es decir, nuestras fuerzas están

operando entre la población, en el nombre de una ley que intentan establecer y mantener.

Es en este punto en el que la fuerza militar se constituye en parte de esa población, teniendo que modificar sus procedimientos tácticos para llevar a cabo su misión y constituyéndose en sujeto de acciones de terrorismo en la medida en que se interponga en el camino de los grupos radicales o criminales que utilizan el terror como arma para imponer su voluntad.

Por otra parte, no es de descartar que en determinadas áreas de operaciones la fuerza militar se enfrente a la amenaza terrorista de grupos financiados y apoyados por un Estado con intereses en la zona y opuesto a la intervención militar. La utilización de tácticas terroristas por un enemigo derrotado o en situación de clara desventaja tampoco es de descartar en este tipo de conflictos.

Bosnia, Albania o Kosovo, por no remontarnos hasta el Líbano o Arabia Saudí, nos han mostrado numerosos casos donde se han producido acciones contra las fuerzas militares que claramente pueden enmarcarse dentro de este apartado, aunque alguno de ellos haya sido presentado como un acto reivindicativo u hostil de alguna de las partes en conflicto.

Las posibilidades que en este campo pueden aportar las unidades de Policía Militar son singulares no sólo por su cometido fundamental de elemento de seguridad interna, sino también por su aptitud para actuar, en estas circunstancias, como elemento policial dentro del despliegue de la fuerza.

La actuación de estas unidades de Policía Militar podrá tener carácter ejecutivo o no, pero lo que indudablemente proporcionarán al comandante militar es un elemento especializado con el que poder desarrollar una acción coordinada en toda su zona de operaciones, a la vez que le servirá de nexo de unión con los organismos civiles correspondientes en caso de que existan.

Los movimientos masivos de refugiados e inmigrantes

Tanto el cruce voluntario de fronteras como el involuntario pueden constituir por sí mismos elementos fundamentales en la toma de decisiones dentro de una operación militar. En el primero de ellos, los inmigrantes llegados masivamente como consecuencia de una catástrofe humanitaria o simplemente en busca de unas mejores condiciones de vida pueden colapsar la infraestructura de la nación que los acoge y, por extensión,

dificultar o limitar el despliegue de fuerzas militares y su posterior empleo en las operaciones.

En el caso de refugiados o incluso de desplazados dentro de su mismo país, en busca de mejores condiciones de seguridad fuera del área de conflicto, las posibilidades de que sus movimientos masivos incidan sobre las operaciones militares son mucho mayores y se han visto corroboradas por la realidad de los últimos conflictos.

La dificultad para realizar movimientos de unidades militares, para la utilización de la escasa infraestructura existente y la carga logística que supondrá, aún en el caso más restrictivo, el apoyo selectivo a Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y demás organizaciones implicadas en su atención, supondrán una importante limitación a las operaciones militares cuando no su razón de ser durante una fase de las mismas.

No se trata de que la fuerza militar asuma el control de estos movimientos masivos, sino de ser consecuentes con una realidad que indudablemente se presentará en muchas de las situaciones futuras en las que serán empleadas fuerzas militares. Si inicialmente el papel principal respecto al control de los movimientos de refugiados y desplazados será desempeñado por las unidades militares, éstas pasarán a apoyar a las ONG establecidas sobre el terreno en cuanto se encuentren dentro de un ambiente seguro.

Es aquí donde volvemos a encontrar a las unidades de Policía Militar como elemento clave para llevar a cabo esa unión entre la seguridad exterior proporcionada por las unidades de combate y la seguridad interior que precisan estas Organizaciones para el desarrollo de su labor.

Un modelo español de Policía Militar

Los profundos cambios experimentados en el escenario estratégico actual han llevado de la mano una clara difusión de los conceptos tradicionales sobre los que las Fuerzas Armadas acostumbraban a desarrollar su función. Conceptos como campo de batalla o zona de retaguardia han dado paso a otros más ambiguos como teatro de operaciones o zona retrasada.

Esta ambigüedad o difusión de los límites establecidos entre zonas o áreas en las que las características de las operaciones militares adquirían

connotaciones específicas se ha visto favorecida no sólo por la aparición de sistemas de armas que globalizan la aplicación del poder militar en el nivel operacional (misiles de largo alcance, armas *stand-off*, etc.), sino también por otra característica relevante de las operaciones militares actuales: su ejecución dentro de un contexto social donde la población es sujeto, activo o pasivo, de las mismas.

En este contexto, la creciente implicación de las Fuerzas Armadas españolas en acciones exteriores ha supuesto un auténtico revulsivo para la renovación de estructuras de mando y logísticas, a la vez que ha resaltado las necesidades y carencias de nuestra fuerza. Una de estas últimas es la constitución de una verdadera Policía Militar sobre cuyo modelo profundizaremos a lo largo de este apartado, teniendo en cuenta que la situación actual de estas unidades se ha ido consolidando a partir de determinadas soluciones específicas y muy circunscritas a su labor de apoyo a la Institución Militar, fundamentalmente en el campo de la jurisdicción militar y el mantenimiento del orden y la disciplina.

El aspecto legal

La legislación que desarrolla y establece los estatutos referentes a la Policía Militar, tiene su punto de partida en la Orden de Presidencia de Gobierno de 14 de septiembre del año 1960 por la que se constituye, en el entonces Alto Estado Mayor, una Comisión Interministerial para Estudiar la Creación del Servicio de Policía Militar de las Fuerzas Armadas.

Desde entonces se ha venido desarrollando todo un entramado legislativo que, sin embargo, sólo se ha podido concretar en una regulación legal dispersa y poco definida en lo que respecta a sus funciones y cometidos, que se ciñen de manera casi exclusiva al apoyo a la Institución Militar. Asimismo, dicha regulación no contempla la actuación de la Policía Militar en el exterior (integrada o no en organizaciones multinacionales).

De entre las normas que contienen disposiciones específicas relativas a la Policía Militar, o que pueden ser aplicables a ella durante su actuación en apoyo de las operaciones militares, podemos destacar las siguientes:

- Tratados internacionales, como el SOFA (*Status of Force Agreement*), que debidamente ratificados por España amparan cualquier actuación de fuerzas militares que se encuentre contemplada en los mismos.
- Ley Orgánica 13/85, del Código Penal Militar, que en su artículo 86 regula el delito contra la Policía Militar, en su función de agentes de la autoridad.

- Ley Orgánica 4/1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, que en su artículo 85 señala que la Policía Militar actuará en auxilio de los Órganos y Fiscales de la Jurisdicción Militar cuando sea requerida para ello.
- Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que en el artículo 7.13 sanciona como falta leve la irrespetuosidad o la leve desobediencia a órdenes de la Policía Militar en su función de agentes de la autoridad, y en el artículo 8.21 sanciona como falta grave los actos con tendencia a ofender de obra a la Policía Militar en su función de agentes de la autoridad.
- Real Decreto 2.945/1983, Reales Ordenanzas para el Ejército de Tierra, que en los artículos 404 a 414 contiene una regulación extensa sobre la Policía Militar, haciendo referencia a sus unidades, personal, carácter y funciones que pueden desempeñar.
- Real Decreto 1.396/1992, aprueba el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios Militares, que en su artículo 26 señala que la vigilancia y seguridad exterior de los establecimientos penitenciarios militares corresponderá a la Policía Militar y a las FCSE.
- Orden Ministerial número 54/86, que regula el servicio de escolta a realizar por la Policía Militar.
- Acuerdos de estandarización de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)/Acuerdos de Normalización (*Stanag*), como el *Stanag* 2.085 que regula el establecimiento y las funciones de la Policía Militar Combinada de la OTAN, que con arreglo a lo dispuesto en la Orden Ministerial número 54/1988, de 13 de julio, tienen el rango de Orden Ministerial delegada (artículo 4.2) y sus disposiciones también amparan las actuaciones que se realizan.

No se recogen en esta relación ninguna de las Leyes Orgánicas que regulan tanto los criterios básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar, como los estados de alarma, excepción y sitio, en las que se establecen las condiciones para la dependencia de la autoridad militar de las FCSE, las Policías de las comunidades autónomas y cualesquiera otra de ámbito local, por estar centrado el trabajo en la actuación de las unidades de Policía Militar en situaciones de normalidad.

En el ámbito internacional, el marco jurídico en el que tienen que operar las unidades de Policía Militar, con independencia de su sujeción al derecho de la guerra y al derecho humanitario, viene delimitado fundamentalmente por los acuerdos que sustentan y regulan la intervención de las

fuerzas militares en cada caso y la legislación del país receptor aunque, en la práctica, toda esta normativa revierte sobre cada una de las legislaciones nacionales de los componentes de la fuerza.

Aparte de la clara dispersión legislativa que refleja la anterior relación, el principal problema jurídico al que se enfrenta la Policía Militar es que no cuenta con una norma con rango de Ley Orgánica que legitime sus actuaciones como agentes de la autoridad frente a determinadas conductas delictivas, sobre todo aquéllas que han de ser enjuiciadas por órganos jurisdiccionales civiles. Esta limitación motiva que para determinadas actuaciones la Policía Militar tenga que requerir el auxilio y colaboración de otros cuerpos como la Guardia Civil, cuyos miembros si tienen reconocida a todos los efectos su condición de agentes de la autoridad por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Asimismo, la situación contraria tampoco está libre de polémica, pues no existe unanimidad sobre la interpretación de los términos jurídicos que otorgan a los miembros de la Guardia Civil la consideración de agentes de la autoridad, existiendo informes jurídicos en los que se plantea que tal condición se les asigna exclusivamente en su consideración de Cuerpo de Seguridad y en el desarrollo de las funciones que como tal Cuerpo se les asigna en la Ley Orgánica 2/1986, no siendo trasladable el citado estatuto a las misiones de carácter militar que puedan encomendárseles.

En este mismo sentido, tampoco está desarrollada la normativa que debería regular la participación de la Guardia Civil en misiones de carácter militar, y aunque existe un borrador de proyecto de Real Decreto que se encuentra en trámite de aprobación, las numerosas interrupciones que ha sufrido sólo añaden urgencia a la necesidad de su aprobación como paso inicial para desarrollar los requisitos y condiciones de dicha colaboración. Otro factor distorsionador es la disparidad del ámbito disciplinario, ya que la Guardia Civil se rige por su propia Ley Disciplinaria, contenida en la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, mientras que las Fuerzas Armadas se rigen por la Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, la ausencia de una normativa que defina y regule las misiones y cometidos de las unidades nacionales de Policía Militar, así como su propia estructura y organización, está condicionando la participación de esta unidades en el esfuerzo multinacional para hacer frente a las actuales situaciones de crisis. Las soluciones adoptadas para la organi-

zación de elementos de Policía Militar no afrontan los problemas pendientes y únicamente están basadas en la profesionalidad y el sentido de la responsabilidad del personal que temporalmente los constituye.

Por todo ello se considera que es imperativo acometer el problema con una cierta profundidad y que cualquier modificación legislativa que se vaya a emprender debe abordar la actuación de la Policía Militar de forma global, tanto en territorio nacional como en el exterior, porque normalmente en el exterior se autorizará que la Policía Militar realice aquellos cometidos que pueda ejercitar con arreglo a la legislación española y que no los impida la legislación del Estado receptor o el correspondiente convenio o tratado bajo el que actúen.

Misiones y cometidos

Las misiones que las unidades de Policía Militar deben ser capaces de llevar a cabo se extienden a un amplio espectro de situaciones, dependiendo fundamentalmente del carácter de su actuación (ayuda humanitaria, crisis o conflicto), del tipo de operación en la que participan, de la estructura orgánica establecida y del ámbito geográfico de actuación. Con carácter genérico dichas misiones las podemos agrupar bajo los siguientes conceptos:

- Seguridad.
- Mantenimiento del orden y la disciplina.
- Apoyo a los movimientos.
- Apoyo a las operaciones.

Además, en el ámbito estrictamente nacional se pueden añadir las siguientes misiones:

- Apoyo a la Institución Militar.
- Auxilio y colaboración con autoridades civiles.
- Apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

De cada una de estas misiones se derivan una serie de cometidos que se considera necesario acometer para poder cumplimentar dichas misiones en cualquiera de las situaciones en las que se puedan ver envueltas las unidades de Policía Militar. Con ello no se trata de atribuir dichos cometidos a la Policía Militar, y mucho menos a su actual estructura, sino de definir a que aspectos debería ser capaz de hacer frente en las operaciones futuras y, por lo tanto, cuales son los requisitos a los que debería dar respuesta una nueva organización de las unidades de Policía Militar.

Alguno de dichos cometidos está atribuido actualmente, por ley, a las FCSE, por lo que antes de pensar en proponer una modificación de dichas Leyes sería más realista establecer algún mecanismo para facilitar la contribución de personal especialista de dichas fuerzas y cuerpos a la nueva organización de las unidades de Policía Militar.

SEGURIDAD

Constituye la misión más importante y frecuente que puede realizar este tipo de unidades y está encaminada a proporcionar seguridad a determinadas instalaciones militares y puntos específicos o sensibles del despliegue de una fuerza, así como la escolta y protección de autoridades. Entre los cometidos que se derivan de esa misión se pueden destacar los siguientes:

- Seguridad de puestos de mando y puntos sensibles.
- Seguridad a lugares de negociación.
- Escolta y guía de personas o unidades.
- Seguridad de transportes especiales.
- Patrullas y vigilancia dentro de la zona retrasada del despliegue.
- Reacción en caso de amenaza o ataque.

MANTENIMIENTO DEL ORDEN Y LA DISCIPLINA

Dirigida principalmente al control de los componentes de la fuerza y a velar por el cumplimiento de las normas de comportamiento y el gobierno de las tropas dentro de instalaciones militares y allí donde se encuentran desplegadas fuerzas militares. Entre los cometidos que se derivan de esa misión se pueden desatacar los siguientes:

- Patrullas y vigilancias para controlar el cumplimiento de las órdenes cursadas (consignas de seguridad, controles de salida y entrada, prohibiciones, etc.).
- Controles de identidad y acceso.
- Control de vehículos (medidas de seguridad y prevención de accidentes).
- Investigaciones e informes.

APOYO A LOS MOVIMIENTOS

Misión que debe desarrollarse en cooperación con otros cuerpos policiales que, dentro del territorio nacional o en un teatro de operaciones, tengan las competencias en esta materia, si bien las unidades de Policía Militar deben ser capaces, por sí mismas, de realizar el control, acompa-

ñamiento, escolta y protección de los convoyes militares, así como el reconocimiento de itinerarios y la adopción de las primeras medidas en caso de accidente en el que se vean envueltos vehículos militares.

La amplitud de los cometidos que pueden derivarse de esta misión estará supeditada a las competencias que legalmente puedan ser asumidas por este tipo de unidades, bien sea por estar legalmente atribuidas a otro organismo o porque así lo hayan especificado los acuerdos que regulen la intervención de la fuerza militar. Se pueden destacar los siguientes cometidos:

- Reconocimiento y marcado de itinerarios.
- Jalonamiento y guía en itinerarios.
- Regulación y control de la circulación militar, especialmente en puntos e itinerarios críticos para el despliegue.
- Control de movimientos.
- Acompañamiento de convoyes especiales.
- Primeras medidas en caso de accidente.
- Redacción de informes de accidente.

APOYO A LAS OPERACIONES

Desarrollada en beneficio de las operaciones militares en su conjunto, tiene como principal aspecto garantizar la seguridad interior de la zona retrasada del despliegue de una fuerza militar y puede abarcar tanto misiones de apoyo al combate como de combate con la finalidad de asegurar la libertad de acción del comandante de la operación en su zona retrasada. Serán cometidos derivados de esta misión:

- Reconocimiento e información sobre toda la zona retrasada.
- Reacción frente a una agresión o incursión exterior.
- Enlace entre las bases y centros incluidos en la zona retrasada.
- Contribución al control de daños de una zona.
- Apoyo a las Actividades de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC).
- Apoyo y control de las medidas de evacuación de personal civil.
- Custodia de campos de desplazados y refugiados.
- Custodia y conducción de prisioneros de guerra.

APOYO A LA INSTITUCIÓN MILITAR

Derivada de las normas e instrucciones militares para apoyo a la jurisdicción militar, se concreta en los cometidos de auxilio a los jueces y tribunales militares, así como la vigilancia y custodia de militares presos, arrestados y detenidos.

AUXILIO Y COLABORACIÓN CON AUTORIDADES CIVILES

Misión realizada a requerimiento de las mismas y normalmente para complementar los planes civiles de emergencia.

APOYO A LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

Desarrollada durante la realización de sus servicios o a requerimiento de las FCSE, pudiendo llegar, en ausencia de las mismas y ante flagrantes delitos, a la intervención directa, recabando tan pronto como les sea posible la presencia de aquellas y dando cuenta de su actuación a sus superiores.

Términos de referencia del modelo

Definido el marco legislativo vigente y las misiones que deben ser capaces de realizar las unidades de Policía Militar, antes de pasar a proponer un modelo de estructura y organización es conveniente introducir los términos de referencia que deberán enmarcar las posibles alternativas o soluciones, con la finalidad de no desviarse del objetivo del presente trabajo. En este sentido, el modelo español de Policía Militar que se pretende definir debe responder a los siguientes términos de referencia:

- Debe evitar una abierta modificación de la actual legislación que alargue innecesariamente el proceso de implantación del modelo de Policía Militar, siendo preferible complementar dicha legislación con las disposiciones que sean precisas para determinar claramente los puntos oscuros o lagunas legislativas actuales.
- Debe mantener el actual escenario de personal, por no considerarse realista una modificación significativa, al alza, de las actuales cifras de personal asignadas tanto a las Fuerzas Armadas como a las FCSE. Por el contrario, su modificación a la baja supondría una revisión del modelo por poder comprometer su viabilidad.
- El Cuerpo de la Guardia Civil, por su organización, mando, fuero, disciplina y formación militares, aún desarrollando primordialmente funciones de policía y seguridad para las que está preparado, es idóneo para llevar a cabo determinadas misiones de carácter militar, entre las que desataca la de Policía Militar. Para ello es urgente que se complete el marco legal existente con la definición de las misiones de carácter militar que se pueden asignar a la Guardia Civil.
- El potencial humano existente debe aprovecharse al máximo, teniendo en cuenta su aptitud y especialización, pero sin consagrar dentro del modelo miembros de primera y de segunda categoría. En

un plazo corto, el actual proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas puede conducir, razonablemente, a la constitución de un capital humano perfectamente preparado, mientras que sería poco eficiente desaprovechar la clara especialización que poseen algunos miembros de la Guardia Civil.

- No se debe descartar la existencia de unidades especializadas que temporalmente puedan adquirir la condición de unidad de Policía Militar para la participación en una determinada operación militar.
- El modelo de Policía Militar debe permitir que dichas unidades puedan hacer frente a los nuevos riesgos emergentes.

Un modelo de Policía Militar

De acuerdo con los términos de referencia anteriores, el modelo de Policía Militar que se propone intenta conjugar capacidades con posibilidades, huyendo de soluciones académicas que sean difíciles de poner en práctica, por ser poco realistas.

Los nuevos compromisos asumidos por España dentro del nuevo escenario mundial han acelerado el proceso de cambios internos que están realizando las Fuerzas Armadas y tanto las unidades como los cuarteles generales están acostumbrados a los procesos de generación de fuerzas para dar respuesta a los requisitos de una operación o ejercicio. Conceptos como multinacionalidad, agrupamiento táctico, fuerza conjunta, CJTF (*Combined Joint Task Force*), etc., son familiares por estar muy presentes en el desarrollo de las actividades de adiestramiento y operativas que realizan nuestra Fuerzas Armadas.

En este sentido no se considera realista pretender tener completamente activada una estructura de unidades de Policía Militar para poder hacer frente a todo el espectro de misiones que anteriormente hemos relacionado. Al contrario, si se ve factible tener constituida permanentemente una estructura básica, que contemple órganos de dirección o coordinación, y preparado el mecanismo de generación de fuerzas que permita dar respuesta, en los plazos de tiempo necesarios, a los requisitos operativos que surjan.

No estamos indicando en este punto que se oficialice un mecanismo de «improvisación» para salir del paso de los compromisos que se contraigan lo más dignamente posible, sino que se actúe con respecto a la constitución de unidades de Policía Militar tal y como se actuaría si se tratara de una fuerza conjunta o incluso una fuerza multinacional o combinada.

Para ello, como primera medida se considera necesario que se establezcan al más alto nivel los cauces necesarios para ganar eficacia en este proceso. La inclusión de cuadros de mando de la Guardia Civil dentro del Estado Mayor Conjunto y de aquellos mandos y cuarteles generales operativos que se designen, garantizaría en gran medida esa eficacia.

No se trataría de establecer una serie de oficiales de enlace sino de integrar a dichos cuadros de mando dentro de la propia estructura, para trabajar desde dentro de la misma en beneficio de las operaciones. Sería un contrasentido que dentro de poco tiempo las Fuerzas Armadas españolas estuvieran más acostumbradas a operar con personal multinacional que con el nacional.

Respecto a la necesidad de unidades de Policía Militar habría que diferenciar aquellas cuya actividad tenga carácter territorial, de aquellas con vocación operativa y cuya misión vendrá delimitada por la de la gran unidad a la que apoye. En este sentido se considera que las primeras estarán compuestas básicamente por personal de las Fuerzas Armadas y que su número será el mínimo compatible con las misiones que se les asigne, fundamentalmente de seguridad y de apoyo a la Institución Militar.

Sobre las unidades operativas de Policía Militar este modelo prevé que tengan un núcleo básico constituido por personal de las Fuerzas Armadas y dedicado fundamentalmente a cometidos de seguridad y mantenimiento del orden y la disciplina, así como para el apoyo a las operaciones. Para la realización de ejercicios y operaciones estas unidades completarán sus plantillas con personal especializado de la Guardia Civil.

La necesidad de que las unidades de la Guardia Civil sigan desempeñando, en territorio nacional, sus funciones policiales, fiscales y de Policía Administrativa hará difícil compaginar dichos compromisos con la participación en operaciones de gestión de crisis en el exterior y con el adiestramiento en el resto de sus cometidos como Policía Militar. Para superar estos condicionantes y mantener la eficacia requerida se debe contar con una serie de unidades de la Guardia Civil que, bajo el concepto de «asignación» o el de «atribución», tengan prevista y organizada su contribución a la constitución de unidades de Policía Militar para estas misiones.

Esta contribución se concretaría mediante la inclusión de equipos de especialistas en áreas determinadas como investigación, atestados o protección ecológica y también mediante la organización de unidades especiales de intervención que proporcionen al mando de la operación la capacidad de hacer frente tanto a situaciones que afecten al orden público como a acciones especiales antiterroristas.

Es indudable que existirán zonas grises, como la regulación y control de la circulación militar, donde la disyuntiva estará entre la utilización de las unidades especializadas de la Guardia Civil, siempre escasas y condicionadas por su compromiso permanente con el mantenimiento de la seguridad pública, y la especialización de elementos militares en esas funciones. En cualquier caso no habría que confundir la respuesta a estas disyuntivas con el apoyo puntual del Cuerpo de la Guardia Civil a una necesidad determinada que pueda exceder la capacidad de las Fuerzas Armadas.

Por ello parece aconsejable que en estas funciones, utilizando terminología operativa militar, el apoyo directo a las unidades sea realizado por unas unidades de Policía Militar cuyo componente básico sea militar, mientras que el apoyo general sea realizado por unidades con un componente mayor o total de elementos de la Guardia Civil.

Por último hay que constatar que los problemas que en alguna ocasión se han podido presentar por cuestiones relativas a la cadena de mando o al régimen disciplinario, motivados fundamentalmente por la dualidad de leyes disciplinarias por la que se rigen los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, no deberían ser resueltos de manera diferente a como están siendo abordados dentro del contexto multinacional en el que cada vez nos encontramos más presentes. Una adecuada representatividad en la cadena de mando, el uso prudente de la figura del segundo jefe o *deputy* y el respeto a las diferencias en cuanto a estatutos permitirán que estas cuestiones no interfieran en el desarrollo de la misión.

En concreto el modelo que se propone abarca los siguientes extremos:

- Una adecuada participación de cuadros de mando de la Guardia Civil en los Estados Mayores operativos que se designen, para garantizar su integración en el proceso de planeamiento desde su inicio.
- Una mínima entidad de Policía Militar que, desarrollando cometidos de seguridad y apoyo a la Institución Militar, satisfaga las necesidades de una estructura territorial integrada de las Fuerzas Armadas. Podrá tener adscrito personal especialista de la Guardia Civil.

- Una estructura operativa de unidades de Policía Militar que presten su apoyo a las grandes unidades de manera global y basada en tres tipos de unidades:
 - Unidades de Policía Militar en apoyo directo: formadas básicamente por personal de las Fuerzas Armadas y con capacidad para desarrollar todos los cometidos que se asigne hasta el nivel brigada. Tendrán prevista la incorporación de equipos de especialidades de la Guardia Civil en caso de que se les encomiende cometidos de entidad superior.
 - Unidades de Policía Militar en apoyo general: formadas por un núcleo permanentemente de personal militar capaz de desarrollar los cometidos básicos de seguridad, mantenimiento del orden y la disciplina, así como el de apoyo a las operaciones militares. Tendrán asignadas determinadas unidades de la Guardia Civil para desarrollar el resto de los cometidos.
 - Unidades Especiales de Intervención de Policía Militar: formadas por personal de la Guardia Civil, que serán activadas para la realización de una determinada operación de gestión de crisis fuera del territorio nacional. Fundamentalmente realizarán cometidos especiales relativos al mantenimiento del orden público y acciones anti-terroristas.
- La asignación de personal o unidades de la Guardia Civil a una determinada unidad de Policía Militar solo será efectiva a la activación de un determinado plan de contingencia u operativo, así como para los ejercicios correspondientes que se determinen.
- Para facilitar la integración del personal o las unidades de la Guardia Civil en las correspondientes unidades de Policía Militar es necesario que ambos provengan de unidades «predeterminadas» de la Guardia Civil que, mediante el adiestramiento conjunto y la realización de operaciones reales, posean la suficiente cualificación inicial en este tipo de misiones que permita acortar los plazos de integración durante el proceso de generación de fuerzas.

La formación del personal

Un factor determinante en la credibilidad y viabilidad del modelo de Policía Militar que se propone es el de la formación de su personal como elemento clave para garantizar la cohesión y operatividad de las unidades que lo compongan. Aunque el punto de partida es poco homogéneo, el objetivo no parece difícil de alcanzar puesto que, jugando con las

palabras, no se trata de «militarizar» la policía (Guardia Civil), ni de hacer policías a los militares (Fuerzas Armadas), sino más bien de especializar a estos últimos y de adiestrar en determinadas misiones militares a aquéllos.

En las Fuerzas Armadas la situación de partida contempla tanto cuadros de mando y tropa con una aceptable especialización, adquirida básicamente por la permanencia en destinos ligados a la función de Policía Militar, como personal recientemente incorporado y con una insuficiente preparación específica. En términos generales no existe una especialidad que abarque dichas funciones, ni tampoco un reconocimiento oficial de la especialización adquirida, aunque puede existir cierta homologación civil gracias a la asistencia a determinados cursos.

Respecto a los cuadros de mando no parece difícil que su formación pudiera mejorarse incluyendo determinados cursos de especialización impartidos por la Guardia Civil y de esta forma no sólo conseguir la requerida homogeneidad, sino también un mayor grado de homologación civil. La tropa profesional de la que están nutridas estas unidades de manera dispar, pero que ineludiblemente será el componente básico de la futura Policía Militar, presenta la particularidad de su alta motivación, por lo que su formación especializada puede ser tan elevada como se considere.

Tras el proceso de selección inicial y su posterior formación básica como combatiente durante un periodo no superior a dos meses, el soldado profesional deberá adquirir una formación específica como Policía Militar en un centro de enseñanza especializado. Las ventajas de realizar esta formación específica dentro del entorno de la Guardia Civil y bajo su dirección no sólo serían de índole profesional sino que también podrían facilitar la posterior homologación civil de la cualificación adquirida, aspecto este esencial para el futuro profesional de una tropa que tiene limitada en gran medida su continuidad dentro de las Fuerzas Armadas.

Los inconvenientes que pudiera ocasionar sobre la estructura de enseñanza de la Guardia Civil el asumir la responsabilidad de formar al personal de estas unidades sería minimizado por la poca entidad del personal implicado (dilatando en el tiempo el impulso inicial para homogeneizar todo el personal actualmente en plantilla) y por la clara delimitación de los objetivos a alcanzar. Como dijimos anteriormente, no se trata de formar «Guardias Civiles Auxiliares» sino de adiestrar a un personal de tropa profesional en los cometidos policiales que deberá realizar la Policía Militar.

Por su parte, la designación de una serie de unidades de la Guardia Civil como «predeterminadas» para que le sean asignados cometidos de Policía Militar facilitará en gran medida el adiestramiento de su personal en dichos cometidos, algo que básicamente se adquirirá mediante la participación activa en ejercicios y operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior.

Conclusiones

Dentro del nuevo escenario de riesgos emergentes nuestras Fuerzas Armadas serán desplegadas para hacer frente a objetivos imprecisos, donde será prioritario garantizar tanto la seguridad exterior del territorio en el que fueron desplegadas, como establecer y mantener un entorno de seguridad interior que facilite el retorno a las condiciones deseadas.

Las unidades de Policía Militar unen a su condición de fuerza militar las características de elemento policial, lo que las hace idóneas como elemento específico para proporcionar a las grandes unidades el necesario nivel de seguridad interior que permita el desarrollo de todas las acciones que se llevan a cabo en apoyo de las operaciones en vanguardia.

La necesidad de un nuevo modelo de Policía Militar profesional es una realidad que viene impulsada por la cada vez mayor implicación de nuestras Fuerzas Armadas en acciones exteriores dentro de un entorno multinacional, lo que ha obligado a adoptar soluciones provisionales para adaptar nuestras unidades de Policía Militar a las exigencias de la misión.

El modelo que se propone está basado en un equilibrio entre capacidades y posibilidades, es riguroso con la legislación existente y permite acometer los nuevos retos a los que previsiblemente deberán hacer frente nuestras Fuerzas Armadas. Las acciones básicas a las que habrá que dar respuesta para su implantación se resumen en los siguientes puntos:

- Actualización y clarificación del marco jurídico y reglamentario aplicables a la Policía Militar en su conjunto y, en particular, a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil que realicen dicha función.
- Formación específica en cometidos de Policía Militar de los miembros de las Fuerzas Armadas que desarrollen dichos cometidos y adiestramiento del personal de la Guardia Civil en la función de Policía Militar.
- Inclusión de cuadros de mando de la Guardia Civil en los Estados Mayores operativos que se designen, para garantizar su integración en el proceso de planeamiento desde su inicio.

- Establecimiento de una mínima entidad de Policía Militar en apoyo de una estructura territorial integrada de las Fuerzas Armadas.
- Establecimiento de una estructura operativa de unidades de Policía Militar que presten su apoyo a las grandes unidades de manera global y basada en tres tipos de unidades:
 - Unidades de Policía Militar en apoyo directo: formadas básicamente por personal de las Fuerzas Armadas.
 - Unidades de Policía Militar en apoyo general: formadas por un núcleo permanentemente de personal militar y determinadas unidades de la Guardia Civil asignadas para desarrollar cometidos específicos.
 - Unidades Especiales de Intervención de Policía Militar: formadas por personal de la Guardia Civil, para la realización de cometidos especiales fuera del territorio nacional.
- Establecimiento de una serie de unidades de la Guardia Civil como «predeterminadas» para realizar funciones de Policía Militar.