

«EL APOYO POLICIAL MILITAR EN MISIONES DE GESTIÓN DE CRISIS: DE LAS OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN A LA ZONA GRIS»

Ivan Vizcay Pardo
Inspector Jefe de la Policía Nacional

RESUMEN

Durante las últimas tres décadas, el apoyo policial militar ha evolucionado desde un recurso auxiliar en misiones de estabilización postconflicto hasta convertirse en una herramienta esencial en la gestión de crisis contemporáneas. Esta transformación responde a la creciente complejidad del entorno estratégico, donde las amenazas híbridas y la llamada “zona gris” de los conflictos difuminan los límites entre la guerra y la paz, la seguridad interna y externa, y los actores estatales y no estatales.

Este artículo analiza la evolución doctrinal, operativa y conceptual de la cooperación entre capacidades militares y policiales, con especial atención al marco de operaciones lideradas por la OTAN desde 1995 hasta 2025, tomando como punto de partida el conflicto de los Balcanes. A través de un enfoque analítico, se identifican buenas prácticas para hacer esos apoyos más efectivos, deficiencias estructurales y retos futuros.

Se constata que una óptima cooperación entre fuerzas policiales y militares resulta clave no solo para estabilizar territorios postconflicto, sino también para prevenir la escalada de crisis en sus fases iniciales, especialmente en entornos multidominio. Este artículo destaca la necesidad de reforzar marcos doctrinales, mejorar la interoperabilidad y establecer estructuras de mando conjunto que integren los componentes policiales.

Esta integración temprana de los apoyos policiales y militares refuerza la eficacia operativa y la legitimidad de la intervención internacional. En un entorno cada vez más ambiguo, la cooperación policial y militar no solo es deseable, sino que se ha convertido en una herramienta estratégica con importantes efectos sinérgicos.

Palabras clave: apoyo policial militar, zona gris, amenazas híbridas, gestión de crisis, multidominio e interoperabilidad

ABSTRACT

Over the past three decades, police-military support has evolved from an auxiliary resource in post-conflict stabilization missions to an essential tool in contemporary crisis management. This transformation responds to the increasing complexity of the strategic environment, where hybrid threats and the so-called “grey zone” of conflict blur the lines between war and peace, internal and external security, and state and non-state actors.

This article analyzes the doctrinal, operational, and conceptual evolution of cooperation between military and police capabilities, with a particular focus on NATO-led operations from 1995 to 2025, starting with the conflict in the Balkans. Through an analytical approach, the best practices for enhancing these supports, structural deficiencies, and future challenges are identified.

It is evident that effective cooperation between police and military forces is crucial not only for stabilizing post-conflict territories but also for preventing the escalation of crises in their early stages, particularly in multi-domain environments. This article emphasizes the need to strengthen doctrinal frameworks, improve interoperability, and establish joint command structures that integrate police components.

The early integration of police and military support enhances operational effectiveness and the legitimacy of international intervention. In an increasingly ambiguous environment, police-military cooperation is not only desirable, it has become a strategic tool with important synergic effects.

Keywords: police-military support, grey zone, hybrid threats, crisis management, multi-domain and interoperability.

*"Cuanto más sudas en la paz, menos sangras en la guerra."
Norman Schwarzkopf, General del Ejército de EE. UU.*

INTRODUCCIÓN

En un mundo cada vez más complejo e interconectado, la seguridad ya no puede entenderse como una competencia exclusiva de las fuerzas armadas o de los cuerpos policiales. Las amenazas que acechan a los estados hoy en día, como el terrorismo, el crimen organizado, las campañas de desinformación, la ciberdelincuencia, las disputas territoriales o la guerra híbrida no distinguen ya fronteras. Los peligros surgen y se desarrollan en ese terreno ambiguo que muchos expertos denominan “zona gris”: un espacio intermedio entre la paz y el conflicto abierto, donde los actores estatales y no estatales emplean estrategias híbridas para desestabilizar a sus adversarios sin cruzar el umbral de la guerra convencional (Jordán, 2018).

En este nuevo escenario, la colaboración entre capacidades policiales y militares ha dejado de ser un recurso puntual para convertirse en una necesidad estratégica (Friesendorf, 2009). Si durante años su cooperación se limitó casi exclusivamente a escenarios postconflicto, como los vividos en los Balcanes tras las guerras de los años noventa, en la actualidad se plantea su integración desde fases más tempranas, incluso preventivas, de gestión de crisis.

Este artículo parte de esa premisa para explorar el recorrido, los retos y oportunidades que ofrece la cooperación policial y militar en misiones internacionales. Tomando como base un trabajo de investigación desarrollado en el marco del XXVI Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (CEMFAS), se analizan tanto los antecedentes históricos como el marco operativo, los aprendizajes extraídos de experiencias pasadas y las exigencias que impone el contexto actual.

A través de un acercamiento al tema que pretende ser accesible al lector no especializado en temas militares o policiales y de manera ordenada, se explicará por qué las sinergias que se obtienen al usar capacidades policiales y militares no son superfluas, sino un elemento imprescindible para afrontar con eficacia los retos de seguridad en este siglo. Desde la estabilización de territorios tras un conflicto hasta la detección temprana de amenazas en la “zona gris”, esta cooperación es clave para dotar de legitimidad y eficacia a las intervenciones internacionales. Y más aún: para construir respuestas a problemas que no

admiten compartimentos estancos, es decir, para utilizar todas las capacidades de los estados tal y como demandan los actuales contextos multidominio.

ANTECEDENTES

La cooperación entre fuerzas policiales y militares no es un fenómeno nuevo, pero su naturaleza, objetivos y su grado de integración han variado significativamente en las últimas décadas. Durante buena parte del siglo XX, ambos ámbitos operaban en esferas separadas y con cometidos diferentes: las fuerzas armadas se encargaban de la defensa frente a amenazas externas mientras las policías se centraban en el mantenimiento del orden público y el estado de derecho interno. Sin embargo, los conflictos contemporáneos, y en especial los surgidos tras la Guerra Fría, han difuminado esas fronteras tradicionales. Las circunstancias geoestratégicas actuales demandan respuestas conjuntas ante las amenazas híbridas y la naturaleza poliédrica de los conflictos¹.



Foto 1: “*Brifing*” conjunto previo a una operación con participación de capacidades militares y policiales.

Fuente: Inspector Jefe Ivan Vizcay Pardo

¹ La naturaleza poliédrica de los conflictos hace referencia a la complejidad intrínseca de los conflictos actuales que obliga a que no puedan ser abordados desde una sola dimensión o perspectiva.

Las operaciones de gestión de crisis y de estabilización de los Balcanes, especialmente en Bosnia y Kosovo, marcaron un punto de inflexión. En esas operaciones² lideradas por la OTAN, la presencia de capacidades policiales se reveló esencial para cubrir el vacío de seguridad posterior al conflicto. Como señala el Coronel José Zamorano, testigo directo de aquellos acontecimientos, la experiencia de los Balcanes demostró que sin un componente policial robusto el éxito militar podía ser efímero si no se lograba consolidar el orden y la legalidad sobre el terreno. Las capacidades militares, por sí solas, resultaban insuficientes ya que no estaban preparadas para algunas de las misiones que surgieron en aquel conflicto (Vizcay, 2025). Si bien algunos de los cometidos sí fueron anticipados por el nivel político, su cobertura por parte de las capacidades militares fue prevista de manera poco realista.

La evolución de la cooperación policial y militar no ha sido lineal ni exenta de fricciones. En muchos casos, reticencias institucionales o de los gobiernos, la falta de marcos legales o la escasa experiencia conjunta han dificultado un entendimiento fluido entre cuerpos policiales y unidades militares. A esto hay que sumar una diferencia cultural profunda, ya que, mientras las fuerzas armadas operan bajo lógicas de confrontación directa y control del territorio, las fuerzas policiales se mueven en un ámbito civil que implica necesariamente contención y un férreo control por parte de la cadena de mando, por parte de la sociedad civil y directamente por parte del poder judicial de una manera más acuciada en comparación con las fuerzas armadas.

Sin embargo, las operaciones internacionales, especialmente aquellas en contextos frágiles, de estabilización o de reconstrucción, han forzado una aproximación entre ambas esferas. El resultado ha sido una gradual profesionalización de los esquemas de trabajo conjunto, aunque todavía con un largo camino por recorrer. La experiencia acumulada demuestra que allí donde esta colaboración se ha integrado desde el inicio de la misión, los resultados en términos de seguridad, legitimidad y transición hacia autoridades locales han sido más sólidos. La clave está, como apuntan varios expertos, entre los que se encuentra el ya citado Coronel Zamorano, en diseñar la cooperación no como una solución de emergencia, sino como parte estructural del planeamiento

² La OTAN utiliza el término operación, mientras que la UE y la ONU usan el término misión.

estratégico desde las fases más tempranas de una operación internacional vía OPLAN³.

Desde entonces, la cooperación policial militar ha evolucionado progresivamente. Durante años siguió centrada en escenarios postconflicto, sin integrarse plenamente en fases anteriores o en operaciones de prevención. Esta aproximación comenzó a cuestionarse a medida que el concepto de “zona gris” ganó protagonismo en el pensamiento estratégico.

Según el profesor Jordán (Vizcay, 2025), la “zona gris” representa un espacio donde los adversarios emplean herramientas no convencionales para desestabilizar a los estados sin desencadenar una guerra abierta. En este entorno, la dicotomía entre seguridad interna y externa pierde sentido, y se hace indispensable una colaboración fluida entre actores civiles y militares. Jordán deja entrever que esperar al estallido del conflicto para actuar supone, en muchos casos, llegar tarde.

Por su parte, el profesor Baqués (Vizcay, 2025) subraya que la cooperación entre policías y militares no solo es posible, sino necesaria, especialmente cuando ambos cuerpos comparten valores y se rigen por principios de legalidad y de proporcionalidad. La clave está en desarrollar marcos de actuación que respeten las competencias y sobre todo las misiones de cada actor, pero que faciliten la interoperabilidad cuando las circunstancias lo exijan.

Esta evolución de la “*policy*”, los conceptos y los estándares con la doctrina⁴ que lleva aparejada ha encontrado su reflejo en el Concepto Estratégico de la OTAN, firmado en Madrid en el año 2022 (OTAN, 2022), que promueve una gestión integral de las crisis. La Estrategia de Seguridad Nacional de España (Gobierno de España, 2021), a su vez, reconoce expresamente la necesidad de preparar al estado frente a amenazas híbridas, proporcionando respuestas anticipadas e integradoras de capacidades.

Así, en este contexto, el apoyo policial militar ya no puede concebirse como un recurso extraordinario, sino como una capacidad esencial para operar en escenarios inciertos, prevenir el deterioro de la seguridad y reforzar la legitimidad de la acción internacional.

³ Un OPLAN u “*Operation Plan*” es un plan detallado que elaboran las fuerzas armadas para llevar a cabo una operación concreta, que incluye todos los pasos, recursos y objetivos definidos.

⁴ Del inglés “*Policy, concepts, standards and doctrine*”.

EXPOSICIÓN

En un escenario geopolítico marcado por la incertidumbre, algunas amenazas ya no se presentan con uniforme ni con bandera. Actores estatales y no estatales despliegan tácticas híbridas como campañas de desinformación o sabotajes selectivos en ese espacio conocido como la “zona gris”. Por eso, unir ambos mundos, el policial y el militar, parece algo lógico para hacer frente a estas amenazas. Incluso se puede ir más allá. No solo resulta lógico o útil, sino indispensable.

Pero ¿por qué unir esos dos mundos que tradicionalmente han operado por separado? Durante décadas lo militar ha estado unido a la amenaza externa y lo policial a la amenaza interna. Sin embargo, esta distinción ya no se sostiene. La experiencia demuestra que la seguridad es una tarea multidimensional, compleja y por ello, necesariamente compartida. Integrar capacidades (sin forzar y sin solapar) permite responder mejor a entornos donde la amenaza se camufla, donde no hay una línea de frente ni reglas claras, al menos por parte de los actores no occidentales.

El concepto de cooperación no es homogéneo⁵. El término apoyar implica una coordinación avanzada o una colaboración más integrada. En algunos contextos, como las misiones de estabilización postconflicto, las fuerzas armadas han llegado a asumir temporalmente funciones policiales, pero la experiencia ha demostrado que eso no es lo deseable. En otros marcos de actuación, como en las situaciones en “la zona gris” de los conflictos, la clave está en compartir información, anticiparse y, juntos, de forma combinada y sincronizada, intervenir antes de que la crisis estalle. Las capacidades policiales pueden apoyar a las militares y, en otros casos, las capacidades policiales se convertirán en la fuerza preponderante y en la capacidad apoyada por las fuerzas armadas.

Abundando en esta idea, nuevos desarrollos estratégicos como los conceptos de multidominio o guerra híbrida llevan a pensar y apuntar en una misma dirección: ninguna fuerza puede operar sola. Según el profesor Baqués (Vizcay, 2025) los policías y los militares comparten una serie de valores democráticos y, con los adecuados protocolos, su colaboración no solo es posible, sino deseable,

⁵ Aunque se usan indistintamente los términos “apoyo, cooperación y colaboración” existen diferencias entre estas palabras. Colaborar hace referencia a una relación asimétrica en la que una parte proporciona ayuda a la otra para alcanzar sus objetivos. Cooperar implica que dos o más partes trabajan juntas hacia un objetivo común, pero manteniendo su autonomía y su estructura independiente. Apoyar lleva acarreado el grado más alto de integración entre las partes y una toma de decisiones conjunta, es decir, el apoyo mutuo es mucho más exclusivo.

especialmente en aquellos países que puedan ser homologados como democracias efectivas que, como es bien sabido, no abundan fuera del espacio occidental. Incidiendo en esta idea, el profesor Jordán afirma que actuar tarde es casi equivalente a no actuar. Esta advertencia ha quedado demostrada cuando un conflicto estalla después de haber estado gestándose silenciosamente.

Pensar en términos compartimentados es parte del problema. La cooperación policial y militar no es una solución mágica, pero sí una palanca para aumentar la eficacia y la legitimidad internacional ante estas amenazas complejas. Y es que, al fin y al cabo, proteger a la sociedad exige sumar capacidades y no competir por competencias. Esta suma debería tener efectos sinérgicos más allá de la mera suma de las partes.

Aprender del pasado: de los Balcanes a la necesidad de anticiparse

Las primeras señales claras del valor de una cooperación efectiva entre policías y militares surgieron de un conflicto que aún resuena en la memoria colectiva europea: la guerra de los Balcanes. Tras el colapso de la antigua Yugoslavia, la comunidad internacional tuvo que hacer frente a un país devastado, dividido, con instituciones colapsadas, violencia y ausencia total de seguridad pública. En este contexto, los despliegues militares por sí solos no bastaron. Hacía falta algo más: restablecer el orden legal, proteger a la población civil y construir instituciones de gobierno. Es ahí donde entraron a jugar las capacidades policiales.

Misiones como IFOR, SFOR y KFOR ⁶ en Bosnia y Herzegovina y Kosovo, entre otras operaciones de la Alianza, pusieron sobre la mesa una lección crucial: no hay estabilización duradera sin un componente policial fuerte. Y no basta con enviar policías, sino que es necesario que estos trabajen alineados desde el primer momento con las fuerzas militares, en un marco común y con objetivos compartidos. No se trata de ganar la guerra sino de garantizar la paz.

Estas operaciones marcaron un antes y un después. Por primera vez, como señala el Coronel Zamorano (Vizcay, 2025), se diseñaron estructuras de mando conjuntas donde los elementos policiales no eran un añadido, sino parte fundamental de la estrategia operativa. La OTAN creó la MSU (*Multinational Specialized Unit*) que fue una unidad especial de naturaleza policial pero organizada militarmente capaz de contribuir a la estabilidad mediante

⁶ *Implementation Force, Stabilization Force y Kosovo Force*, respectivamente.

capacidades de las que carecían las fuerzas militares. Así mismo, la ONU contó con la IPTF (*International Police Task Force*) que trató de asegurar la convivencia, la legalidad y formar a la policía autóctona. De igual manera, en Kosovo se implementó la UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*).

Según el Coronel Zamorano, la clave reside en que en el planeamiento inicial de SFOR y de KFOR la MSU no estaba. Solo en las revisiones de los planes de operaciones (OPLAN) de ambas operaciones, ante la falta evidente de capacidades policiales en apoyo de las operaciones, se decidió construir y emplear estas unidades con contingentes policiales de naturaleza militar. Es decir, esas capacidades no estaban al principio de las operaciones y hubo que paliarlo durante el transcurso de la operación uno o dos años después ante el deterioro de la situación y de los múltiples incidentes donde la fuerza militar se vio sobrepasada en sus funciones.

Sin embargo, la creación reactiva de estas dos fuerzas demostró que lo idóneo es que su utilización hubiese estado prevista desde etapas más tempranas, es decir, desde el mismo planeamiento de la misión. Hoy, más de dos décadas después, el entorno estratégico ha cambiado. Las amenazas no esperan a que estalle una guerra para actuar. La violencia puede ser digital, la desestabilización puede venir de una campaña de propaganda o del sabotaje de infraestructuras críticas. En ese marco, limitarse a cooperar después de un conflicto es, simplemente, llegar tarde.

Por eso, revisar lo aprendido de los Balcanes no es un ejercicio de nostalgia, sino una guía para el presente, porque allí se comprendió la importancia de sumar fuerzas. Hoy el reto es hacerlo a tiempo.

Reglas comunes para operar juntos: cómo se articula la cooperación en la OTAN

Para que policías y militares de distintos países trabajen juntos de forma eficaz, no basta con buena voluntad. Se necesitan reglas claras, lenguajes comunes y estructuras que permitan coordinarse tanto en la paz como en la guerra. Eso es precisamente lo que ha tratado de construir la OTAN en sus misiones internacionales: un marco de cooperación basado en la “*policy*”⁷, doctrina, procedimientos y estándares compartidos.

⁷ La “*policy*” es el nivel más político y estratégico de orientación dentro de la OTAN. Define las líneas maestras, principios generales y objetivos políticos que guían las acciones de la Alianza.

Tras décadas de experiencia en operaciones internacionales, la OTAN ha aprendido que no basta con desplegar tropas o capacidades en zonas inestables. La eficacia de cualquier misión depende en gran parte de cómo se organiza y articula la cooperación entre todos los actores sobre el terreno. A continuación, se va a analizar cómo la Alianza articula este entramado centrándose en tres pilares: los “*ends*” o fines, los “*ways*” o modos y los “*means*” o medios (OTAN, 2022, pps. 38 y 39).

Los fines representan los objetivos estratégicos a alcanzar: restaurar la seguridad, reforzar el Estado de derecho, apoyar a las gobiernos e instituciones locales y prevenir el resurgimiento del conflicto. Estos objetivos ya no pueden lograrse solo con presencia militar. Como ha quedado demostrado en Kosovo o Afganistán, sin seguridad pública y sin instituciones civiles operativas, la intervención internacional muestra ciertas carencias. Por eso, incorporar capacidades policiales desde el inicio no es un añadido: es parte esencial del éxito.

Los modos definen el “cómo”, es decir, los procedimientos, doctrinas y estructuras que permiten a fuerzas tan diversas operar juntas. Aquí entra en juego la estandarización con su consecuencia lógica de la interoperabilidad, manuales comunes, entrenamientos conjuntos y ejercicios multinacionales, con actividades dentro del concepto ETEE (*Education, Training, Exercise and Evaluation*), la colaboración interagencias, la prevención de conflictos y el fomento o apoyo a las capacidades locales.



Imagen 2: Militares de la BRILAT (Brigada Aerotransportada Ligera) realizan ejercicios conjuntos de entrenamiento con miembros de la IX UIP (Unidad de Intervención Policial) de la Policía Nacional

Fuente: Inspector Jefe Ivan Vizcay Pardo

Finalmente, los medios son los recursos disponibles, que incluye desde unidades formadas y equipadas hasta sistemas de comunicación interoperables. Aquí también cuenta el factor humano: disponer de personal con formación específica en misiones internacionales, que entienda tanto la lógica policial como las exigencias del entorno militar. Sin estos medios, la interoperabilidad no pasa de ser un concepto teórico.

En resumen, así es como la OTAN construye una base que permite que ejércitos de los diferentes países aliados y también capacidades distintas, como las policiales y las militares, con culturas operativas diferentes, puedan trabajar de forma complementaria en escenarios reales, complejos y exigentes.

Estabilización y “zona gris”: nuevos retos y nuevas respuestas

Durante años, las operaciones internacionales de gestión de crisis se han centrado en estabilizar territorios tras un conflicto armado. La lógica era clara: se instaure un alto el fuego, se restablece el orden y se apoya la reconstrucción del estado. En ese modelo, la cooperación entre policías y militares tenía un papel importante, pero acotado. Sin embargo, la evolución del entorno estratégico también obliga a la evolución de la respuesta.

Hoy, las amenazas se gestan antes del conflicto abierto (Jordán, 2018). Se infiltran en las instituciones, manipulan la opinión pública, desestabilizan economías y erosionan la confianza en el estado sin necesidad de disparar un solo tiro. Este espacio intermedio, conocido como “zona gris”, obliga a repensar cómo, cuándo y con qué medios debe actuarse. Y, sobre todo, con qué actores.

En este contexto, la cooperación policial-militar cobra un nuevo sentido. Ya no se trata solo de intervenir tras el conflicto, sino de anticiparse a él. Las fuerzas policiales aportan conocimientos clave de detección temprana de amenazas, relaciones con la población civil, inteligencia de seguridad y lucha contra el crimen organizado. Los militares, por su parte, ofrecen capacidades logísticas, tecnológicas y capacidades sobre el terreno que pueden ser determinantes. Sumarlas desde el inicio multiplica la eficacia y crea sinergias positivas.

La cooperación no es solo cuestión de voluntad, sino de diseño operativo. Requiere estructuras conjuntas, como el “*Police Component Command*” (PCC),

capaces de integrarse en los planes de operaciones (*OPLAN*) desde el principio. También exige entrenamiento conjunto, confianza mutua y, sobre todo, un entendimiento compartido del entorno.

La “zona gris” ha venido para quedarse. Ignorarla o responder tarde puede salir caro, pero integrando las capacidades policiales y militares de forma proactiva, es posible proteger mejor la paz antes de que sea necesario imponerla.

Es posible imaginarse dos ejemplos de apoyo policial y militar, uno en una operación de estabilización y otro antes o después del conflicto abierto, en la denominada “zona gris.” En misiones de estabilización, como la vivida en los Balcanes en los años noventa, la fuerza apoyada es la militar. Con el concurso de ambas capacidades se construye un entorno seguro, pero las fuerzas armadas juegan un papel preponderante. A medida que la situación se vuelve más estable, las capacidades militares irán disminuyendo y aumentarán las policiales con el fin último de la retirada total de las fuerzas internacionales y de que el país pueda autogestionarse de manera autónoma según los estándares impuestos por la comunidad internacional.

Se propone el siguiente esquema de mando y control con las capacidades policiales integradas en la fuerza mediante un PCC (*Police Component Command*) al mismo nivel que el componente terrestre o el naval. Este PCC es una estructura imaginada y diseñada para operaciones de gestión de crisis en el entorno de la Alianza. Existirían tres estructuras policiales: una territorial y descentralizada en apoyo de los diferentes mandos componentes, una funcional o centralizada con capacidades concretas y otra estructura de enlace, como se puede apreciar a continuación.

En la figura 1 se presenta una estructura operativa de nivel operacional con una serie de componentes como el aéreo (ACC) o el terrestre (LCC). A modo de ejercicio prospectivo e imaginativo se diseña un componente policial específico e integrado en la estructura operativa. La flecha que indica “transferencia” hace referencia al traspaso de la autoridad a una OHR (*Office of the High Representative*) cuando se produzcan avances en la estabilización.

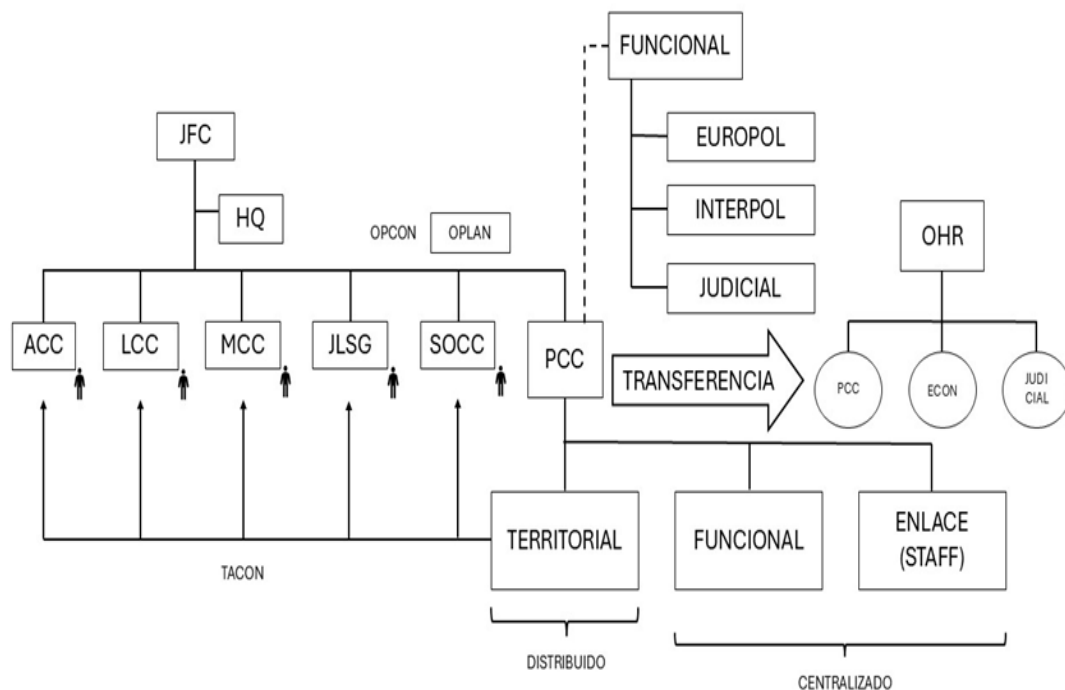


Figura 1: Esquema de Mando y Control con el Componente Policial (PCC) integrado en la fuerza.

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, en un escenario de “zona gris” las capacidades policiales se vuelven decisivas siendo las principales y son apoyadas por las fuerzas armadas. Las capacidades policiales están representadas en el gráfico por la estructura funcional o centralizada, con capacidades concretas para hacer frente a cada uno de los desafíos de la “zona gris”. Se podría hablar de un componente policial al mismo nivel que el militar bajo el mando directo de un Jefe de Misión con capacidades en Seguridad Ciudadana, Policía Judicial, Información, Policía Científica, Extranjería y Fronteras, Gestión (vestuario, automoción, dietas, nóminas o formación) y otras, entre las que se encuentra el enlace con las capacidades militares.

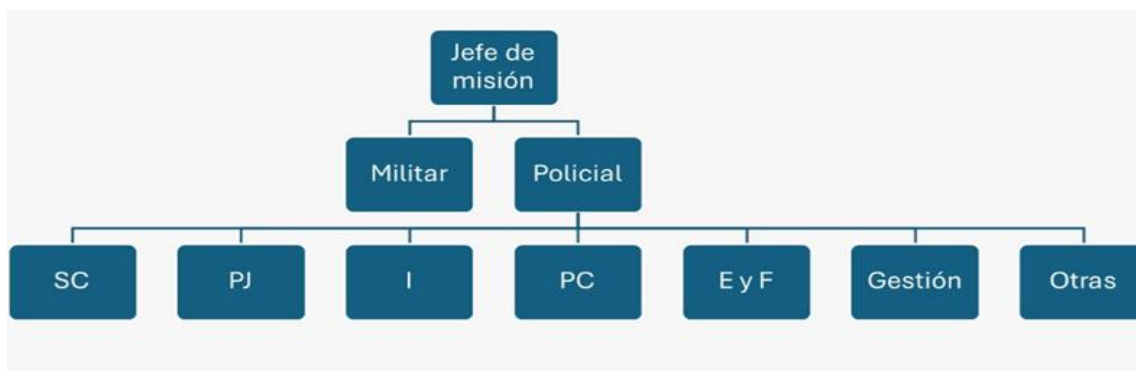


Figura 2: Esquema de Mando y Control en la “Zona Gris” con las capacidades policiales desarrolladas (capacidades policiales apoyadas)

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES.

A lo largo de este artículo se han recorrido tres décadas de evolución de la cooperación policial-militar, desde los días inciertos de las misiones en los Balcanes hasta los desafíos contemporáneos de la “zona gris”. Este camino ha demostrado, con una claridad cada vez mayor, que la seguridad en escenarios internacionales no puede sostenerse solo en lo militar ni solo en lo policial. La clave está en la integración inteligente y estructurada de ambos ámbitos.

Uno de los aprendizajes más sólidos que nos deja esta evolución es que la cooperación entre policías y militares no puede quedar relegada a un mero recurso reactivo. Cuando se limita a intervenir tras el conflicto, ya suele ser tarde. Las amenazas actuales —híbridas, difusas, y en muchos casos diseñadas para erosionar desde dentro— exigen respuestas anticipadas en las que la inteligencia y la presencia disuasoria militar vayan de la mano desde el principio.

Las misiones internacionales del pasado han dejado lecciones útiles. En Bosnia y Kosovo, por ejemplo, la falta de un componente policial robusto desde las fases iniciales generó vacíos de seguridad que costaron tiempo, credibilidad y vidas humanas. Fue necesario improvisar estructuras como la MSU (*Multinational Specialized Unit*) para cubrir tareas para las que las fuerzas armadas no estaban preparadas ni organizadas al efecto. Esa solución operativa funcionó, pero debería haber llegado algo antes. Hoy, en cambio, se reconoce que la integración temprana de las capacidades policiales en el planeamiento conjunto, vía OPLAN, puede marcar la diferencia entre contener una crisis o dejar que escale.

Otro aspecto clave es que la cooperación policial-militar no solo implica compartir recursos, sino también construir confianza, marcos normativos y estructuras

estables. La visión de la OTAN ha evolucionado significativamente en este sentido. Iniciativas como el programa ETEE (*Education, Training, Exercise and Evaluation*), la estandarización doctrinal y la hipotética creación de estructuras como el *Police Component Command*⁸ son ejemplos de cómo se pueden tender puentes reales entre ambos ámbitos. Esto no solo mejora la eficiencia operativa, sino que refuerza la legitimidad de la misión internacional ante las poblaciones locales y la comunidad internacional.

Además, es importante destacar que en los escenarios actuales no siempre es la fuerza militar la que lidera. En contextos de baja intensidad o de amenazas híbridas, como en la “zona gris”, es el componente policial el que pasa a desempeñar un rol central, con apoyo de capacidades militares cuando es necesario. Así lo subrayan expertos como Baqués y Jordán, y así lo confirma la evolución doctrinal y operacional más reciente. En estos casos, los policías no solo son actores de seguridad, sino de legitimación institucional, de relación con la población civil y de protección del orden democrático.

No obstante, los avances no deben ocultar las lagunas estructurales que persisten. Aún hoy, muchas operaciones internacionales carecen de marcos normativos que permitan desplegar policías en condiciones operativas comparables a las de las fuerzas militares. Las diferencias legales entre países, la falta de fuerzas policiales con perfil expedicionario en algunos Estados, y los límites presupuestarios y políticos a menudo dificultan que esta cooperación se materialice de forma efectiva. Se necesita una voluntad política clara, tanto en los estados miembros como en las organizaciones internacionales, para seguir construyendo este modelo mixto de respuesta a las crisis.

Desde una perspectiva práctica, también se pueden extraer recomendaciones útiles. En primer lugar, es conveniente integrar al componente policial desde la fase de planificación, no como una solución secundaria ni como respuesta a una emergencia. Esto implica que las doctrinas de las fuerzas armadas deben adaptarse para contemplar esta cooperación de manera orgánica. En segundo lugar, la formación conjunta y los ejercicios combinados deben institucionalizarse. No se trata solo de simular operativos en papel, sino de crear dinámicas reales de trabajo conjunto entre policías y militares en entornos multinacionales, con protocolos comunes y roles definidos.

En tercer lugar, se propone reforzar las capacidades de despliegue rápido de unidades policiales, especialmente aquellas con experiencia en misiones

⁸ Se recuerda que este concepto no existe, sino que es una recreación prospectiva del autor de este trabajo.

internacionales o capacidad para operar en entornos de baja intensidad. Esto requiere también que las organizaciones como la OTAN, la UE o la ONU dispongan de mecanismos más ágiles para activar y financiar estos componentes cuando la situación lo exige.

Una cuarta recomendación es potenciar la cooperación “interagencias”, no solo entre policías y militares, sino también con actores civiles, judiciales, de inteligencia, económicos y diplomáticos. La gestión de crisis modernas no es solo una cuestión de seguridad: es una cuestión de gobierno, de legitimidad y, por qué no, de resiliencia. Solo esta visión integral puede hacer frente a la complejidad de las amenazas híbridas y de la naturaleza poliédrica de los conflictos.

Por último, en el plano conceptual, conviene recordar que la cooperación policial-militar no es una meta en sí misma, sino un medio para conseguir los fines de manera más eficaz. No se trata de fusionar instituciones ni de uniformar culturas profesionales, sino de crear espacios comunes de entendimiento operativo, sinergias funcionales y confianza mutua. La clave está en saber cuándo y cómo integrar, respetando las diferencias, pero superando los compartimentos estancos.

En suma, la principal conclusión de este artículo es clara: el apoyo entre policías y militares ya no es una opción, es una necesidad estratégica. Y no solo porque mejora la capacidad de respuesta ante conflictos complejos, sino porque es la única forma realista de construir seguridad duradera en escenarios donde las fronteras entre guerra y paz, entre lo interno y lo externo, ya no existen.

Mirando al futuro, la cooperación policial-militar debe seguir evolucionando hacia modelos más integrados, más anticipatorios y adaptables. El reto no está tanto en descubrir nuevas amenazas —que sin duda las habrá— como en preparar estructuras y mentalidades capaces de afrontarlas de forma conjunta. Porque, como se ha dicho en más de una ocasión, ninguna fuerza, por sí sola, puede garantizar la seguridad, pero, juntas, pueden marcar la diferencia.

Madrid, 19 de mayo de 2025
EL INSPECTOR JEFE

(4.339)

Fdo.: Ivan VIZCAY PARDO

BIBLIOGRAFÍA

Friesendorf, Cornelius. 2009. *The military and Law Enforcement in Peace Operations: Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo*. Viena y Ginebra. Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF).

Gobierno de España. 2021. *Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid.

Jordán, J. (2018). El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, pps 129-151.

OTAN, 2022. *NATO 2022: Strategic Concept*. Madrid: North Atlantic Treaty Organization.

OTAN. 2022. *AJP-01 Allied Joint Doctrine, Edition F, Version 1*. Bruselas : NSO, 2022.

Vizcay Pardo, Ivan. 2025. *TFM: El apoyo policial militar en misiones de gestión de crisis (1995-2025): de las operaciones de estabilización a la "zona gris"*. Madrid : Trabajo de Fin de Master, XXVI CEMFAS, 2025.