

EL MODELO POLICIAL DE LOS PAISES DEL BENELUX

MANUEL NIETO RODRIGUEZ

Teniente Coronel de la Guardia Civil (DEMI)

INTRODUCCION

Desde la perspectiva con que se enfoca el presente trabajo, en el contexto general temático contemplado en esta ocasión por esta publicación, es indudable que el estudio de las policías de los países del BENELUX (1) reviste una importancia y significación especiales.

En primer lugar, Bélgica, Holanda y Luxemburgo son países pioneros de la idea de una Europa unida y que han estado siempre presentes en los sucesivos hitos que han jalonado históricamente el largo y difícil proceso de la integración comunitaria (2).

Actualmente, la Unión Europea constituye un estadio más, sin duda importante, pero no el último, en la construcción de una Europa unida en muchos aspectos y entre ellos el de la seguridad. No en vano, el tercer pilar del Tratado de Maastricht descansa en la cooperación intergubernamental en los ámbitos de justicia e interior, que ha de desembocar en la creación de un espacio policial europeo cuya última materialización jurídico-formal es la creación de EUROPOL (3).

Pues bien —y lo siguiente constituye el segundo argumento del aserto inicial—, también los países del BENELUX han sido decididos impulsores y participantes en todas las instancias de cooperación policial interestatales en los campos de circulación de personas y mercancías, aduanas, lucha contra la delincuencia organizada, narcotráfico y terrorismo (4).

Por último, en estos tres países se dan unos presupuestos básicos que, teóricamente al menos, constituyen posibles factores de homogeneización policial, lo cual justifica en el plano formal el análisis conjunto de las instituciones policiales actualmente vigentes en ellos. Se trata de países vecinos, de poca extensión pero con gran densidad de población

y con una privilegiada situación geográfica al estar situados en el corazón de Europa Occidental.

Sus instituciones políticas son similares, producto y herencia de un proceso histórico en gran parte común. La organización judicial es análoga, apoyada en la raíz común del Derecho Romano. Y por último son naciones de gran desarrollo industrial y económico, renta per cápita elevada e importantísima red de comunicaciones.

Antes de presentar los Cuerpos de Policía del Benelux, conviene recalcar una precisión respecto al título del trabajo. Aunque se habla de "modelo policial", debemos anticipar que, en puridad, no puede hablarse de la existencia de un modelo común a los tres países, a pesar de que, como se ha visto, concurren suficientes factores homogeneizadores en este sentido.

No obstante, como luego podrá apreciarse, los procesos reorganizativos emprendidos recientemente en los respectivos modelos nacionales, los cuales están basados en la pluralidad policial imperante en Europa, permiten atisbar una voluntad de convergencia, siquiera en el plano material, hacia criterios de coordinación, homologación y estandarización absolutamente necesarios de cara a la integración en el futuro espacio policial europeo.

LA INSTITUCIÓN POLICIAL EN BELGICA

Bélgica, situada entre Francia, Luxemburgo, Alemania y los Países Bajos, tiene una superficie de 30.518 km² y cuenta con unos 10 millones de habitantes. La densidad policial es de un funcionario por 280 habitantes.

Desde 1630 es una Monarquía constitucional hereditaria, con un Parlamento bicameral. El poder ejecutivo lo ostenta el Rey y los ministros federales. Como estado independiente, Bélgica nació a raíz de la Revolución de 1830 que provocó la escisión del reino de los Países Bajos y que reunía, desde el Congreso de Viena de 1815, a las provincias belgas y holandesas en un único Estado.

Este país constituye el lugar de ubicación de gran número de instituciones internacionales: OTAN, SHAPE, Consejo y Comisión de la Unión Europea y la Comisión del Parlamento Europeo. La capital, Bruselas, alberga además la sede de más de 850 organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG,s) y es el segundo

centro estratégico de multinacionales después de Nueva York.

A pesar de lo exiguo de su territorio, en Bélgica se hablan tres lenguas (francés, holandés y alemán) y existen, por consiguiente, tres culturas. Sucesivas reformas constitucionales han llevado en 1993 a una estructura federal que descansa en 3 comunidades y 3 regiones (5). Cada Región tiene un Consejo (verdadera Asamblea Parlamentaria) y un Gobierno regional.

El país se divide en 9 provincias que funcionan con autonomía en lo que se refiere a sus propios intereses y poseen una Asamblea representativa. Por último, cuenta con 589 municipios con gran tradición autonómica. El espíritu de autonomía municipal —legado de un pasado milenarista— es innato en la mayor parte de los belgas.

En Bélgica existen tres Cuerpos policiales: Policía Municipal, Gendarmería Belga y Policía Judicial. Los dos últimos tienen estructuras nacionales y/o regionales. El primero sólo ejerce sus competencias en el término municipal, salvo si existe un acuerdo previo de cooperación policial entre varios municipios (6).

Al lado de estos tres Cuerpos gravitan cerca de cincuenta servicios encargados de misiones específicas y que disponen por ello de competencias policiales restringidas: Servicio de Investigación del Comité Superior de Control, Policía de Ferrocarriles, Policía de Navegación Aérea, Policía Marítima e Inspección Especial de Impuestos.

Nos detendremos con más detalle en los tres principales Cuerpos policiales.

LA POLICIA LOCAL

La existencia de esta Policía se remonta, como la Gendarmería, a la época de la ocupación francesa (1789-1830). Se rige por la Ley Municipal de 1836, que sufrió importantes modificaciones en 1986 en cuanto a su estatuto y organización.

Actualmente existen 589 Cuerpos de Policía Local, con un total de 18.000 hombres y mujeres que cubren el conjunto del país. La formación de estos Cuerpos locales está asegurada por las Escuelas provinciales de Policía.

De acuerdo con el principio de la autonomía municipal, la Policía Local depende prioritariamente del nivel municipal (Burgomaestres, Colegio de Burgomaestres y Consejo Municipal) en lo que respecta a sus medios, gestión y misiones de policía administrativa. Por otra parte, el Ministerio del Interior es el administrador general de las Policías Locales y el encargado

de determinar los principios generales de los Estatutos, uniformidad y equipo, pudiendo también adoptar medidas tendentes a la colaboración entre los diferentes Cuerpos locales.

Dentro de cada término municipal ejercen misiones de policía administrativa (velar por el cumplimiento de leyes y reglamentos, orden público, prevención de infracciones, protección de personas y bienes, función asistencial); policía judicial, de tráfico, protección civil y relativas al control de entrada y estancia de los extranjeros.

LA GENDARMERIA BELGA

La Gendarmería Belga es la heredera de las instituciones creadas en 1795 cuando las tropas revolucionarias francesas ocuparon el país. Una ley de 1798 determinó su misión, estatuto militar y triple dependencia de los Ministerios de Defensa, Interior y Justicia. Fue mantenida durante la unión de Bélgica a los Países Bajos (1815-1830) y tras la independencia en 1830.

Su estatuto fue modificado en 1957 por una ley adaptada a su vez por otra de 18 de julio de 1991, que ha supuesto la desmilitarización de la Gendarmería que, desde entonces, sólo depende de los Ministerios de Justicia e Interior. Actualmente constituye un servicio de Policía general uniformada, de carácter civil, competente en todo el territorio belga y con más de 16.000 efectivos (hombres y mujeres).

Está organizada en 427 Brigadas, cada una de las cuales se extiende sobre uno o varios municipios. Las Brigadas están agrupadas en 26 Distritos. Un Distrito cuenta con 8 Brigadas por término medio. Además, de cada Comandante de Distrito depende una Brigada de Vigilancia e Investigación cuyos miembros actúan de paisano.

En el nivel superior al Distrito se sitúa el Grupo Territorial que reagrupa los Distritos de una misma provincia, así como una Unidad Provincial de Circulación y Tráfico. El Grupo Territorial de Brabante tiene a su cargo el Destacamento de Seguridad del Aeropuerto Nacional (Zaventem), mientras que el Grupo Territorial de Hainaut cuenta con el Destacamento de la Gendarmería del SHAPE (Cuartel General del Mando Aliado en Europa).

Por encima del escalón Regional se encuentra el Mando General de la Gendarmería, asistido por un Estado Mayor con 5 Divisiones. Del Comandante General depende una reserva,

la Legión Móvil, compuesta de dos escuadrones de caballería y el Escuadrón Especial de Intervención (ESI).

Existen además los siguientes Servicios y Centros dependientes del Mando General: Servicio Central de Investigación, Centro de Explotación y Telemática, Destacamento del Palacio Real, Centro Logístico, Servicio Médico, Centro de Documentación, Servicio de Reclutamiento y Selección, Servicio de Compras y Adquisiciones y Escuela Real de la Gendarmería.

Las misiones de la Gendarmería Belga están determinadas en una ley de 1992 de la Función de Policía, que constituye el marco jurídico general de todos los Cuerpos policiales belgas. A la Gendarmería le corresponden funciones de policía administrativa (orden público, prevención infracciones, velar cumplimiento leyes y reglamentos, circulación y tráfico interurbano y en autopistas, misiones asistenciales y de protección civil, etc.) y policía judicial, con las misiones preventivas, represivas y de investigación inherentes a las mismas (7).

También sus dependencias están reguladas por la Ley de Función de Policía de 5 de agosto de 1992. Actualmente, la Gendarmería Belga depende del Ministerio del Interior (en lo que concierne a su organización, instrucción, personal, orden interior y disciplina, material, uniformidad y equipo) y del de Justicia (respecto a sus misiones de policía judicial y policía de tribunales, vigilancia de prisiones y conducción de detenidos y extranjeros). Conjuntamente ambos Ministerios son competentes en todo proyecto de ley relativo a la Gendarmería y en todo proyecto de norma reglamentaria que afecte a sus competencias o relativo al presupuesto.

En cuanto al control de la Gendarmería, los Ministros de Interior y Justicia disponen de un Servicio dependiente del primero llamado Inspección General de la Gendarmería (IGGD), dirigido por un Teniente General del Cuerpo con el título de Inspector General, que además tiene un papel importante en la promoción de los oficiales.

Por último, unas breves referencias al personal de la Gendarmería —actualmente cuenta con 15.390 miembros de los que 600 son mujeres—. Este pertenece por un lado al Cuerpo operativo y de otra parte a los Cuerpos administrativo y logístico. También cuenta con personal civil auxiliar. El Cuerpo operativo está integrado por oficiales, suboficiales, brigadieres y gendarmes. Este personal operativo puede, conservando su carácter, servir en el Cuerpo administrativo o logístico.

LA POLICIA JUDICIAL

Fue creada por Ley de 7 de abril de 1919. Es un Cuerpo de policía competente en todo el territorio belga que ejerce su misión cerca de los Magistrados de los Tribunales de Justicia. Cuenta con unos 1.400 hombres y mujeres.

En el vértice de su organización se halla el Comisariado General de Policía Judicial, situado bajo la autoridad de los Procuradores Generales. A su frente se encuentra un Comisario General asistido por tres Comisarios Generales Adjuntos. Este servicio se compone de oficiales y agentes destacados en las Brigadas locales.

En un nivel inferior encontramos las Brigadas locales. Bélgica está dividida en 27 Distritos judiciales, de los cuales 22 son sedes de una Brigada local y 5 son atendidos por la Brigada de un Distrito vecino o disponen de una Antena, es decir, de un destacamento permanente de oficiales e inspectores de un Distrito vecino.

Por último, existe una Brigada Nacional (la 23 Brigada), ubicada en Bruselas y encargada de la represión de la criminalidad grave y del terrorismo, bajo la dirección de dos Magistrados nacionales y que está al mando de un Comisario General Adjunto.

Intimamente ligados a las Brigadas de policía judicial, de las que dependen, hay que destacar los laboratorios que se articulan en uno central, cinco regionales (en las sedes de los Tribunales de Apelación), dos locales y dos Antenas de laboratorios (uno por Brigada local o Antena) y el Servicio de Identificación Judicial (SIJ).

La Policía Judicial depende del Ministerio de Justicia (respecto al nombramiento de agentes judiciales y directivos del Comisariado General) y del Procurador General (encargado de la autoridad y vigilancia de los oficiales y agentes judiciales). Asimismo tiene también ciertas dependencias funcionales concretas del Procurador del Rey (dirección de las Brigadas locales y de Distrito), Jueces de Instrucción, Comité de Regulación y Comisario General de Delegaciones judiciales.

EL SERVICIO GENERAL DE APOYO POLICIAL (SGAP)

Este Servicio —creado en 1994— es una estructura de coordinación y apoyo general que agrupa una serie de órganos y servicios de asistencia y apoyo que antes estaban encuadrados en los diferentes Cuerpos de policía. El SGAP, bajo la dependencia de los Ministerios de Justicia e Interior, está dirigido por un Consejo de Administración y un Comité de Dirección

y tiene 4 Divisiones: De Apoyo operacional; Cooperación policial internacional (Interpol, SIRENE, SIS); Telemática y Apoyo político policial. En la División de Apoyo operacional se hallan encuadrados los Servicios y Unidades especializadas en la lucha contra el terrorismo (Grupo Interfuerzas Antiterrorista -GIA), así como contra la delincuencia especializada y el narcotráfico.

LA POLICIA DE LOS PAISES BAJOS

Holanda (Neederland o Países Bajos) tiene una superficie de 41.863 km² y 15 millones de habitantes, una densidad de 439 hab./km² y una renta per cápita de 13.752 dólares, que lo sitúa entre los países más desarrollados y de más alto nivel de vida basado en el confort.

Es una Monarquía constitucional hereditaria, correspondiendo el poder legislativo a los Estados Generales, el Parlamento bicameral. El poder ejecutivo pertenece al Monarca, al Consejo de Ministros y al Primer Ministro.

Hasta 1830 estuvo unido a Bélgica, quedando este año como estado independiente. El sistema político holandés se caracteriza (como el belga) por la descentralización, siguiendo una tradición histórica (8).

Dentro de los límites establecidos por la Ley Estatal, las Autoridades descentralizadas (provincias y municipios) (9) tienen competencia para fijar normas específicas de aplicación en su territorio, manteniendo el poder central el derecho de supervisión y control. Las Autoridades provinciales y municipales también tienen la misión de aplicar la legislación estatal en cooperación con el poder central.

La organización de la Policía en Holanda ha experimentado profundos cambios en los últimos años. Hasta 1988 el aparato policial estaba integrado por la Policía Local, la Policía Nacional (ambas de carácter civil) y la Real Maréchausée, cuerpo militar. Los municipios de más de 40.000 habitantes disponían de su propia policía local (148 cuerpos diferentes), mientras que los municipios menos importantes estaban cubiertos por la Policía Nacional. Existía también una diferencia a nivel de gestión: El Alcalde estaba a la cabeza de la Policía Local, mientras que la Policía Nacional estaba colocada bajo la autoridad directa del Ministro de Justicia.

En 1989 se integraron los dos Cuerpos de Policía (Policía Nacional y Policías Locales) en una sola organización llamada Policía Holandesa, dividida en 25 Cuerpos regionales y dotada de un Cuerpo de Servicios Nacionales

de Policía que agrupa varias divisiones de apoyo (similar al SGAP belga). Esta organización entró en vigor en enero de 1994, permaneciendo igual la Real Maréchausée.

LOS CUERPOS REGIONALES DE POLICIA

En Holanda existen actualmente 25 Cuerpos Regionales de Policía cuya importancia depende, entre otros aspectos, del número de habitantes de la región en cuestión, de las tasas de criminalidad y de la urbanización municipal. Cada Cuerpo está dividido en varios Distritos mandados por un Jefe de Distrito asistido por algunos funcionarios. En la mayoría de los casos, los Distritos están subdivididos en Unidades de Base.

El Director de cada Cuerpo Regional es el Alcalde del mayor municipio de la Región o del municipio sede del centro administrativo regional. La dirección operativa y la gestión cotidiana está confiada al Jefe regional. Las decisiones que afectan a las grandes líneas de gestión son adoptadas por la Cámara regional, compuesta por los Alcaldes de la Región y por el Procurador General.

A tenor del artículo 2 de la vigente Ley sobre la Policía, los Cuerpos Regionales tienen por misión, subordinados a la Autoridad competente y de acuerdo con las normas jurídicas en vigor, asegurar el mantenimiento efectivo del orden jurídico y proporcionar asistencia a las personas que la necesiten. La "autoridad competente" depende, por consiguiente, de la misión a cumplir y de las circunstancias. En cuestiones relativas al orden público o asistencial, la Policía depende del Alcalde del municipio en cuestión. En tareas de policía judicial, sigue las instrucciones del Procurador, que forma parte del Ministerio Público. Pero estas dependencias son a nivel local.

A nivel nacional, los Cuerpos Regionales dependen, en las funciones antes apuntadas, del Ministerio del Interior y del de Justicia, respectivamente, y en un nivel intermedio (provincial), del Comisario de la Reina y de los Procuradores Generales de los cinco Tribunales de Apelación.

En cuanto a la organización, cada Cuerpo Regional dispone de varias Divisiones especializadas, al lado de las cuales se encuentran, a nivel local, Unidades de Base sin especialización.

Estas Unidades de Base, de carácter polivalente, constituyen el nivel inferior de la organización y están encargadas de ejecutar tareas que le son asignadas con carácter general

(vigilancia diaria, patrullas, investigación criminal, prevención de delitos, circulación y tráfico, policía administrativa, etc.).

Las Divisiones especializadas se ocupan de dar una respuesta técnica en las áreas funcionales de competencia de la Policía. Entre ellas merecen destacarse las de Investigación criminal, Criminalística, Servicio de Información criminal, Policía de menores y de costumbres, Policía de extranjeros, Relaciones informativas y Servicio de gestión.

Por lo que respecta al personal, cada Cuerpo Regional se ocupa del reclutamiento y selección de sus miembros, aunque las condiciones generales de ingreso, edad y formación preparatoria, etcétera, son fijados a nivel nacional. La formación de los Oficiales de policía está asegurada por la Academia de Policía holandesa de Apeldoorn, y la de los policías de base (agentes) se imparte en 5 Centros situados en distintas ciudades del país (10).

LOS SERVICIOS NACIONALES DE POLICIA

Los 25 Cuerpos Regionales de Policía están asistidos en sus tareas por el Cuerpo de los Servicios Nacionales de Policía (KPLD). Esta organización reagrupa las tareas cuya ejecución es preferible a nivel nacional, así como ciertas actividades particulares.

Depende del Ministerio de Justicia, asistido por el Consejo del KPLD compuesto por representantes de la Administración, del Ministerio Fiscal y de los Cuerpos Regionales. El Consejo decide anualmente el presupuesto, organización, cuentas anuales y la política a seguir.

Comprende 5 Divisiones: Movilidad (policía de tráfico en autopistas, policía fluvial, unidad de estudios aeronáuticos, con destacamentos en 3 Aeropuertos); Seguridad de la Casa Real y Cuerpo Diplomático; Apoyo (servicio de informática y automatización); Logística y División Central de Información Criminal (CRI). Esta última recoge y trata toda la información que juega un papel esencial en la lucha contra la criminalidad, asiste a los Cuerpos Regionales y es el órgano de relación con INTERPOL y EUROPOL.

Además de las Divisiones anteriores, hay que destacar otros Servicios y Divisiones de apoyo común a todos los Cuerpos Regionales: la Unidad de Asistencia Especial de la Policía (BBE), el Equipo de Investigación de Cadáveres (RIT) y los Laboratorios Físico-Legal y Médico-Legal. Estos últimos no pertenecen orgánicamente a los Servicios Nacionales de Policía, sino al Ministerio de Justicia, pero apoyan a

todos los Cuerpos que carecen de estos medios técnicos de investigación.

LA MARECHAUSEE ROYALE

Este Cuerpo netamente militar aparece en los Países Bajos en 1814, a imagen de la Gendarmería Francesa. En 1940 fue fusionada con la policía civil por las autoridades alemanas de ocupación, perdiendo su carácter militar. Tras la liberación, la Maréchausée recuperó su estatuto y su papel de policía de naturaleza militar y en funciones tanto militares como civiles.

Con unos efectivos de 4.000 hombres y mujeres, está articulada territorialmente en dos niveles: Distritos y Brigadas. El Comandante de la Maréchausée (General de División) tiene bajo su mando directo 9 Distritos nacionales y el situado en Alemania. Los Distritos se subdividen en Brigadas, cuyos efectivos varían entre 17 y 200 hombres, mandados por un Oficial o Suboficial.

Además de estas Unidades Territoriales, el Comandante de la Maréchausée ejerce también su mando sobre un Centro de Instrucción y tres servicios especializados del Arma: El Servicio Central de Policía Judicial, el Servicio Central de Circulación y Tráfico y la Brigada Especial de Protección (BSB). En el ejercicio de sus funciones, está auxiliado por un Estado Mayor con 6 Divisiones, coordinadas por un Jefe de Estado Mayor.

El Mando de la Maréchausée depende directamente del Ministerio de Defensa para la mayoría de las actividades del Arma, excepto para las misiones de vigilancia de fronteras, protección de la Reina y miembros de la Familia Real y policía judicial, que lo es de Justicia; y para las misiones de asistencia policial, del Ministerio del Interior. Por lo que concierne a sus tareas como Policía Militar, es responsable ante los Comandantes en Jefe de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire (11).

La Real Maréchausée desempeña misiones de carácter militar y civil. Entre las primeras, las de Policía Militar (es el órgano nato de policía de los tres Ejércitos, en misiones variadas de prevención, patrullas, mantenimiento del orden en ejercicios y maniobras, escoltas, etc.), circulación y tráfico (protección de transportes militares y coordinación con el tráfico civil); protección y seguridad especiales (en colaboración con otras Unidades de las Fuerzas Armadas o de la Policía), contando con una Unidad de élite, la Brigada Especial de Protección (BSB); y de Mantenimiento de la Paz (12).

Las misiones civiles son amplias y variadas: vigilancia de fronteras terrestres, marítimas y aéreas; protección y seguridad de la Casa Real (desde 1958 tiene encomendada esta misión, que implica guardia y seguridad con sistemas electrónicos en los palacios reales, escoltas y servicio de honor); y seguridad y vigilancia del Banco Central de los Países Bajos y de sus transportes de fondos.

También en esta faceta civil, presta funciones de asistencia y apoyo a los Cuerpos Regionales de Policía en casos de manifestaciones, disturbios, toma de rehenes, acciones terroristas, etcétera, por medio de pelotones móviles y de intervención.

En materia de policía judicial, la mayor parte del personal (Oficiales, Suboficiales y Gendarmes) habilitado para llevar a cabo investigaciones criminales sólo disponen de poderes limitados al campo de las detenciones y la investigación. Por otro lado, la Maréchausée tiene un Servicio de Policía Judicial con una doble misión de información y de ejecución, y que lleva a cabo su tarea en estrecha colaboración con otros órganos del Ministerio de Justicia.

Finalmente, unas breves anotaciones sobre la formación del personal. Desde 1913 todos los Centros de Formación de la Maréchausée están agrupados en Apeldoorn. Posee un Centro de Instrucción de gran tradición, tres Escuelas de carácter general (formación de base, personal de carrera y para gendarmes profesionales) y dos especializadas (Escuela de Policía Judicial y Escuela de Tráfico).

LOS CUERPOS DE POLICIA DE LUXEMBURGO

El Gran Ducado de Luxemburgo es un estado de pequeña extensión (2.586 km²) con 375.000 habitantes, de los cuales 100.000 viven en la capital, Luxemburgo. Hasta 1815 estuvo bajo dominación francesa. Después del Congreso de Viena formó parte de los Países Bajos. Tras la Revolución de 1830 constituye un Estado independiente.

Luxemburgo capital constituye un gran nudo estratégico de comunicaciones terrestres y aéreas de Europa Occidental y es sede de numerosas Instituciones europeas (Corte de Justicia, Comunidad del Carbón y del Acero, Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, Banco Europeo y de Inversiones, Fondo Monetario Europeo y Secretariado del Parlamento Europeo).

Constituye además un centro financiero internacional de primer orden con 115 establecimientos bancarios y más de 5.000 sociedades holdings.

El actual sistema policial luxemburgués comprende dos fuerzas: Policía y Gendarmería; la primera es de entidad local, bajo la dependencia del Burgomaestre; la segunda ejerce sus funciones en todo el Gran Ducado.

EL CUERPO DE POLICIA DE LUXEMBURGO

Aunque inicialmente la Policía del Gran Ducado constituyó un Cuerpo civil, desde 1952 pasó a ser una fuerza uniformada y militarizada, al igual que la Gendarmería y el Ejército. En 1980 se le otorgó el carácter de policía administrativa y en 1989 el Código de Procedimiento Criminal la consideró policía judicial sobre todo el territorio nacional.

Con más de 600 efectivos, se encuentra al mando de un Director, con el grado de Coronel, con un Director Adjunto (Teniente Coronel), y del que dependen el Secretariado General, 5 Divisiones y tres Servicios que actualmente son comunes con la Gendarmería: Servicios Técnicos, Servicio de Tratamiento y Transmisión de la Información (STII) y Escuela de la Gendarmería y la Policía. El STII tiene, entre otras funciones, la de asegurar el enlace con los países extranjeros en el cuadro de INTERPOL y de la cooperación TREVÍ y SCHENGEN.

Está organizada territorialmente en 19 Comisaría de Policía, agrupadas en 3 Circunscripciones, cada una al mando de un Oficial asistido por un Comisario. Las Comisaría son las Unidades de base y escalón de ejecución y están ubicadas y llevan el nombre del municipio donde está implantada. En las más importantes existen Secciones especializadas de motoristas, control de precios, de ferias y mercados y medio ambiente, entre otras. Igualmente la Policía cuenta con 5 Servicios Regionales de Socorro que agrupan 14 Comisaría, cuyo personal constituye de noche un servicio de prevención y de intervención (SRPS); así como con Unidades de Intervención como el Grupo de Intervención (GIP) y la División de Policía Judicial.

La Policía del Gran Ducado forma parte de la Fuerza Pública junto al Ejército y la Gendarmería y tiene una triple dependencia del Ministerio de la Fuerza Pública (en organización, administración, instrucción y disciplina), del Ministerio del Interior (en el ejercicio de funciones de policía administrativa y de seguridad) y del Ministerio de Justicia en cuanto policía judicial y de extranjeros.

Dentro de la misión general de asegurar el orden público y velar por el cumplimiento de leyes y reglamentos, desempeña funciones de policía administrativa, policía judicial y otras en beneficio de órganos o representantes ministeriales. Como policía administrativa actúa en facetas de policía general en todo el territorio luxemburgués (tráfico, extranjeros, medio ambiente y protección naturaleza), y de policía local, dentro del ámbito del territorio municipal.

LA GENDARMERIA DEL GRAN DUCADO

Con antecedentes medievales y más modernamente inspirada en la Gendarmería Francesa (13), la Gendarmería del Gran Ducado adopta su forma actual en una ley de 1952. Se trata de una fuerza de policía general competente en todo el territorio de Luxemburgo. Como la Policía del Gran Ducado, forma parte de la Fuerza Pública y tiene carácter militar.

Cuenta con unos 600 efectivos y está mandada por un Coronel (Comandante de la Gendarmería y de la Seguridad Pública), con un Adjunto, Teniente Coronel, auxiliados por un Secretariado General y 4 Divisiones (personal e instrucción, seguridad e información, operaciones y logística).

La Gendarmería del Gran Ducado depende de dos Ministerios: Fuerza Pública, en organización, administración, instrucción y disciplina (análogamente a la Policía), y Justicia, en cuanto al orden público y como policía judicial.

Territorialmente se organiza en 37 Brigadas que cubren los tres Distritos en que se divide el país. Cada Brigada agrupa varios municipios. El Distrito de Luxemburgo comprende 13 Brigadas, una de las cuales vela por la seguridad del Palacio Ducal.

Cuenta con un Servicio de Seguridad Pública que asegura las misiones de policía judicial, lleva las investigaciones importantes y es el órgano ejecutivo de OIPC-Interpol. Como Unidades Especiales están: la Brigada Volante, para la vigilancia de la circulación en la red de carreteras y servicio de escolta a personalidades, competiciones deportivas, transportes especiales; y el Grupo Móvil (semejante al GIGN francés), unidad de élite para intervenciones especiales en casos de terrorismo, toma de rehenes, etc.

La Gendarmería del Gran Ducado, siguiendo el modelo francés, desempeña misiones de policía judicial y administrativa, así como otras de carácter militar.

En el plano judicial, es competente en todos los delitos e infracciones perpetrados en el territorio. Los Oficiales, Subtenientes y Brigadas

pueden actuar en el ámbito nacional, pero los demás agentes de policía judicial sólo tienen competencias territoriales limitadas.

Como policía administrativa le corresponde esencialmente el mantenimiento del orden público (preventivamente o previo requerimiento por parte de las autoridades civiles), la policía de tráfico y misiones de socorro y asistenciales.

La Gendarmería también realiza misiones de protección y de gala, especialmente en temas relacionados con la familia Gran Ducal, así como otras misiones de carácter militar (policía militar, defensa interior, etc.).

Como ya se dijo anteriormente, existen unos Servicios comunes con la Policía del Gran Ducado. Entre ellos destacamos nuevamente al Servicio de Tratamiento y Transmisión de Información (STII), que gestiona las redes de datos informatizados de INTERPOL, TREVÍ y Oficina SIS de SCHENGEN; y el Servicio Central Nacional (BCN-TREVÍ-SCHENGEN), que autoriza y tramita todas las demandas de información y cooperación internacionales.

EL MODELO POLICIAL DE BENELUX VERSUS EL MODELO POLICIAL EUROPEO

El título de este epígrafe es en cierto modo equívoco, porque tras la exposición de las instituciones policiales del BENELUX no puede hablarse estrictamente de un modelo común a estos tres países. Por otro lado, tampoco existe un modelo policial europeo único, sino que el análisis comparado ha llegado a definir dos modelos históricamente diferentes (14), lo cual condiciona indudablemente el desarrollo de un espacio policial europeo. Lo que se pretende, por consiguiente, es analizar la idoneidad de los sistemas policiales descritos para integrarse con eficacia en el nivel actual de cooperación policial europea, cuya última expresión es la creación de EUROPOL, un proyecto evolutivo hacia una futura policía europea.

Al analizar y comparar Cuerpos policiales, es preciso tener en cuenta que la Policía no es un ente abstracto que puede ser objeto de una definición unívoca. Son los sistemas de organización, actuación y formación, así como las actitudes, valores y cultura propios y específicos, los que determinan la existencia de diferentes modelos de policía.

En un rápido recorrido por los Cuerpos de Policía que se han estudiado nos encontramos con esta variedad: tres Cuerpos netamente

militares y de organización centralizada (Maréchausée holandesa, Gendarmería y Policía de Luxemburgo); un Cuerpo uniformado y jerarquizado, civil y centralizado (Gendarmería Belga); tres Cuerpos de Policía civiles, uniformados o no y descentralizados (Policía Local y Judicial belgas y Policía holandesa).

Desde el punto de vista de su carácter y estatuto (civil o militar), tampoco existe homogeneidad. En Bélgica, todos los Cuerpos son civiles, en Holanda uno es civil y el otro claramente militar y en Luxemburgo los dos existentes están uniformados y militarizados.

No puede hablarse, por consiguiente, de un modelo de policía común a los países del BENELUX, aun dentro de la indudable homogeneidad —política, económica, social y geográfica— que caracteriza a estos países. Sin embargo hay elementos unificadores de todos ellos, basados en que esencialmente son reconducibles a los dos modelos que actualmente se dan en los países pluralistas, aunque no en estado puro. Además, la policía es reflejo de la sociedad y es indudable que las sociedades de estos tres países, vinculados en un reciente pasado histórico con Francia, han originado unos Cuerpos de policía con una referencia común en la Gendarmería Francesa (Gendarmería del Gran Ducado, Real Maréchausée y Gendarmería Belga antes de su descentralización).

El sistema policial del Benelux, considerado globalmente, se configura por las siguientes notas unificadoras:

- Se basa en el pluralismo (Bélgica) o dualismo (Holanda y Luxemburgo) policial imperante en los países democráticos (15), de carácter vertical, siguiendo el modelo francés, aunque algo matizado por la descentralización y la base local de la Policía holandesa y la Policía local belga.
- Es un sistema mixto, en el que al lado de Cuerpos de carácter civil y funcional existen también otros de carácter militar inspirados en el sistema gendármico (16). Este modelo de duplicidad de Cuerpos está ampliamente difundido y son perfectamente válidos en un sistema democrático y ello, no sólo por el peso de la tradición histórica que ha ratificado su vigencia, sino porque la disciplina que les caracteriza sólo constituye un elemento de especial relación interna que no impide, sino que asegura, que sus misiones se ajusten a los principios de actuación contenidos en textos del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas.

- La gran importancia que en general se otorga al agente de policía de base, de calle, lo que es un signo de buena organización interna, indicativo de un sistema flexible que posibilita el trabajo en equipo, la canalización óptima de los flujos de información de los entornos sociales y elemento nuclear en las políticas de mejora de la gestión y de las técnicas policiales (17).
- La existencia de Servicios estatales de apoyo a todos los Cuerpos de policía en ámbitos operativos, formativos, técnicos y logísticos, lo cual ha supuesto una convergencia de criterios de homologación y simplificación que redundan positivamente en la eficacia y economía de la gestión policial.

Podemos preguntarnos ya cómo se adecúa este sistema policial del BENELUX al futuro espacio policial europeo y más concretamente a la necesidad de avanzar en su desarrollo mediante la institucionalización de unidades comunes de coordinación policial en la lucha en los campos de la criminalidad más peligrosa y comprometida, habida cuenta de las condiciones favorables como consecuencia de la supresión de fronteras y la libertad de capitales y movimientos en Europa, idea a la que responde la creación de EUROPOL.

La convergencia de los países europeos hacia una integración en el plano policial cada vez más eficaz exigirá indudablemente un esfuerzo de adaptación de los Cuerpos nacionales para ir adecuando sus peculiares y hasta dispares organizaciones a las reglas generales de un modelo que supere la dualidad actualmente dominante.

No es el momento oportuno ni el marco adecuado para teorizar sobre este posible modelo que dé respuesta a las necesidades de cooperación que plantea el reto del espacio policial europeo. Sin embargo, el tema ha sido estudiado (18) en profundidad, e incluso se han apuntado algunas notas generales sobre este modelo de entre las que se destacan las siguientes:

- Carácter dual, evitando los Cuerpos innecesarios.
- Explotación conjunta de la información, sin reservarla a nivel de Cuerpo, Grupo o Estado.
- Mayor penetración social mediante servicios asistenciales que complementen las de protección diaria de personas y bienes.

- Avanzar en la mayor integración en los ámbitos científicos que afectan a la función seguridad.
- Simplificación y estandarización de los Cuerpos, en su organización y en su funcionamiento.
- Desarrollo de mecanismos de coordinación y de información a gran escala.
- Establecimiento de Agencias o Servicios de carácter general de cobertura general e investigación especializada.
- Especialización conjunta de los Cuerpos de policía.

Actualmente EUROPOL constituye la punta de lanza, la fase más avanzada en la idea del espacio policial europeo. La experiencia positiva de la Unidad de Drogas permite albergar muchas esperanzas de su expansión a otros campos de la lucha contra la criminalidad (tráfico materias nucleares, inmigración ilegal, tráfico ilegal de vehículos y blanqueo de capitales) e incluso llegar a la creación de unidades mixtas plurinacionales operativas.

Ante el reto que supone EUROPOL, los países del BENELUX han realizado un esfuerzo organizativo importante en sus respectivas estructuras policiales, de forma que se han aproximado a las notas que configuran el modelo ideal. Dualidad policial, carácter mixto (civil-militar), funciones bien definidas, coordinación asegurada a nivel nacional y local, y centralización a nivel nacional de los servicios de apoyo y asistencia comunes (operativos, inteligencia, informática, telecomunicaciones, logística) —entre los que se encuentran las Oficinas de coordinación y enlace Europeas: SIS, SCHENGEN, INTERPOL, TREVI, EUROPOL—. Con ello las policías del Benelux han puesto las bases necesarias para integrarse y avanzar eficazmente en el esfuerzo común de cooperación y colaboración policiales que demanda el actual escenario europeo.

NOTAS

- (1) BENELUX es el nombre compuesto por las primeras letras de los tres países: Bélgica, Neederland (denominación flamenca de Holanda) y Luxemburgo, reunidos en Londres el 5 de septiembre de 1944 para firmar las bases de una Unión Aduanera que entró en vigor en 1948 y que estableció la completa libertad de movimientos dentro de las fronteras, la coordinación de políticas económicas y la unificación de programas comerciales. En 1958 se firmó un acuerdo de Unión Económica.
- (2) El camino hacia la integración europea ha tenido muchas etapas y en todas ellas, como embrión comunitario, ha figurado el BENELUX: CECA (1951), CEE y EURATOM (1957), Acta Única Europea (1986), CE (fusión de CECA, EURATOM y CEE), 1957, y finalmente la UE (Unión Europea), instaurada por el Tratado de la Unión Europea (TUE) —más conocido por el Tratado de Maastricht—, firmado el 7 de febrero de 1992.

- (3) Ver el artículo K-1, Título VI, del TUE. El desmantelamiento fronterizo intracomunitario, exigido en el Acta de Unión Europea configuradora del mercado interior, hizo patente la necesidad de intensificar los intercambios de información entre los servicios policiales estatales y de multilateralizar la cooperación policial para la prevención y lucha contra el terrorismo, drogas y delincuencia internacional a través de un sistema de intercambio de inteligencia dentro de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL).
- (4) Estas instancias de cooperación policial han sido: Grupo de Asistencia Mutua (GAM, 1967), Grupo TREVI (1986), Acuerdo de SCHENGEN (1990), Red de Aplicación de Regímenes Aduaneros (SCENT, 1986), Grupo "ad hoc" de Información (1986), Secretaría de Coordinadores Nacionales (1988), Comité Europeo de Lucha Antidroga (CELAD, 1985) y Grupo de Dublín (1990, antidroga).
- (5) Las regiones son Flandes, Valonia y Bruselas (capital). Las tres comunidades son: la holandesa (al N., en Flandes); la francesa (al S., en Valonia), y la alemana (en dos cantones situados al E., en la parte oriental de la provincia de Lieja).
- (6) La coordinación general de todos los Cuerpos policiales se realiza por los Ministerios de Justicia e Interior, a nivel nacional, y en cada Distrito, por los Burgomaestres y Procuradores Reales.
- (7) Actualmente, aunque ha perdido su carácter militar, la Gendarmería belga continúa desempeñando ciertas misiones de este carácter al servicio de las Fuerzas Armadas. A este fin, el Ministerio de Defensa es competente para dictar las Directivas que concierne a las relaciones entre Gendarmería y FAS. Estas Directivas son transmitidas al Mando General a través del Ministerio del Interior.
- (8) Desde antiguo las villas y ciudades detentaron el poder. Más tarde, en 1579, las siete provincias calvinistas del norte y algunas del sur se asociaron en un Gobierno único: el de las Siete Provincias Unidas, escindiéndose del dominio español con el que habrían de mantener permanente hostilidad hasta que España reconoció en 1648 (Paz de La Haya) a la nueva República.
- (9) Holanda está dividida en 12 provincias y cuenta con más de 700 municipios (la capital, Amsterdam, se encuentra situada en la provincia de Holanda Septentrional).
- (10) Heerlem, Amsterdam, Luchen, Leusden y Haerlingen. También existen otros Centros de Formación especializados, entre los que destacamos: Instituto de Circulación de la Policía (IPVI), en Apeldoorn; la Escuela de Investigación Criminal (Zutphen); Instituto de la Policía para el Orden Público y la Seguridad (PPOV); el Centro de Estudios Policiales y un Instituto de Formación de Unidades Móviles.
- (11) Cabe destacar que existen varios Destacamientos de la Maréchausée asignados a Unidades de Policía Militar Internacional en los tres Cuarteles Generales de la OTAN en Europa, así como otro Destacamiento en Bruselas para tareas de seguridad y correo diplomático en la delegación holandesa en la OTAN. También en otras partes del mundo como las Antillas Holandesas, diversas Embajadas, y finalmente pueden crearse destacamentos "ad hoc" a requerimiento de la OTAN para tareas de Mantenimiento de la Paz.
- (12) Para contribuir al esfuerzo de Holanda en la ONU al mantenimiento de la paz, la Maréchausée tiene un Destacamiento determinado numéricamente por la naturaleza de la petición que puede estar disponible antes de 48 horas y por un periodo de 6 meses.
- (13) La cooperación entre las gendarmerías luxemburguesa y francesa es antigua y de excelente calidad. Los contactos a todos los niveles son frecuentes. En base a un protocolo firmado entre ambos países, los Oficiales de la Gendarmería del Gran Ducado pueden asistir a los cursos impartidos en la Academia de Oficiales de la Gendarmería Nacional en Melun.
- (14) Estos modelos, hasta cierto punto antagónicos y representativos de los modelos de policía existentes en los países democráticos, son el anglosajón y el francés. Ambos se basan en la pluralidad policial, pero el primero es horizontal, de carácter civil y descentralizado de base local, y el segundo, basado en el Derecho Romano, es vertical, centralizado y militarizado (ver MANUEL BALLBÉ, "El Modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 5, 1991).
- (15) La pluralidad policial no es más que el resultado natural de unas sociedades complejas y pluralistas cuyas instituciones administrativas, como es la policía, es fiel reflejo y responde a este entramado pluralista. Según Ballbé (ver nota anterior), constituye un sistema más efectivo y equilibrador de poderes, a la vez que la relativa competitividad policial en determinados ámbitos con superposición de competencias policiales da lugar a un sistema administrativo más ágil y despierto.
- (16) Ver artículo de François Dieu "Gendarmería y Modernidad", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 13/1995. Según el autor, el modelo gendármico se caracteriza por las notas de continuidad, proximidad y polyvalencia. Hoy tiene una dimensión internacional —casi universal ya que 35 fuerzas de policía de todo el mundo se asemejan a las fuerzas de la Gendarmería Francesa—. En Europa siguen este modelo: Austria, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suiza.
- (17) Ver obra citada en (14).
- (18) Ver ANGEL GARCIA-FRAILE GASCON: "¿Hacia un espacio policial europeo?", en Revista de la Guardia Civil núm. 555/1990, y "Estado y Fuerzas de Seguridad", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 5/1991.