

Conclusiones

Francisco Esteban Pérez
General de Brigada de la Guardia Civil.
Jefe de Personal de la Guardia Civil

Me corresponde, como director del Grupo de trabajo, elaborar unas conclusiones generales sobre el trabajo, lo que a la vez representa un reto y supone un placer para mí.

No es por casualidad que se haya elegido el Sahel como escenario marco para esta monografía. Ya no es que en esta zona se encuentren probablemente más Estados fallidos que en ninguna otra del mundo, sino que además es difícil identificar a qué nos referimos cuando utilizamos la palabra Sahel. Sahel, tiene diferentes acepciones dependiendo de que se estudie como un espacio climático, como una zona de mestizaje étnico y cultural, o como un espacio geopolítico. Incluso, en este último caso, cada organización de seguridad incluye un número diferente de países.

Como palabra de origen árabe, que significa borde o costa, designaría geográficamente el borde más meridional del Sáhara, es decir, una franja de entre cuatro y nueve millones de kilómetros cuadrados, según la fuente, que une el océano Atlántico y el mar Rojo y que incluiría a Eritrea. Sin embargo, políticamente, serían los países que se reúnen en el Comité Interestatal para el Control de la Sequía en el Sahel, (CILSS), creado en 1971: Senegal, Gambia, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger, Chad, Cabo Verde y Guinea-Bissau. Otros autores, basándose en la expansión del desierto, incluyen Sudán, Libia, Etiopía, Somalia y Kenia¹.

¹ TAJE, M. (2006). Sécurité et Stabilité Dans le sahel africaine. NDC occasional paper, 72.

Tradicionalmente, el Sahel ha sido y sigue siendo un área de comercio, corrientes migratorias y grupos religiosos diversos, «condicionada por una situación de inestabilidad endémica que perpetúa una situación de inseguridad en la que dada la vastedad del fenómeno es imposible aislarlos por países o por tipos ilícitos, dado que todos están interconectados»². De forma resumida, David Besó se refiere a esta zona como el Sahel y la tres «T»: Touaregs, Tráficos y Terrorismo.

Para hacer frente a este tipo de desafíos el entonces alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Javier Solana en su discurso dado en Thessaloniki el 20 de junio de 2003 «Una Europa segura en un mundo mejor» ya subrayaba «Pocos son los problemas, si es que hay algunos, a los que podamos hacer frente en solitario. Las amenazas a las que hemos aludido son amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos, por lo que es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con otros agentes o regiones clave».

Son pues múltiples los actores que encontramos en cualquier escenario de conflicto y África y el Sahel no son una excepción: la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea, la Unión Africana, organizaciones regionales como la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, etc.

A la forma en que los actores internacionales interactúan a fin de combinar sus acciones y estrategias se le suele llamar cooperación. En términos teóricos, la cooperación puede adquirir dos formas básicas: bilateral, que afecta directamente a dos Estados, y multilateral, que se desarrolla en contextos regionales o globales, implicando a organizaciones o asociaciones de países en una sinergia integradora.

Sin embargo, cuando nos referimos a los instrumentos desplegados por cada organización se suele hablar de coordinación como función integradora que asegure que todos los elementos busquen los mismos objetivos comunes. El grado de coordinación dependerá de la naturaleza de las tareas a ejecutar y del grado de interdependencia que exista entre los instrumentos que la realizan. Cuanto mayor sea la necesidad de intercambio de información o de comunicación entre los ejecutantes, mayor deberá ser la autoridad de coordinación, llegando incluso a la jerarquización.

En este contexto, y para el tipo de misiones que nos ocupa, conviene tener presente que, con el fin de lograr una respuesta global, coherente y eficaz, los componentes militares y civiles de una operación de gestión de crisis deben formar parte de una planificación integrada. Así, la estrategia de la Unión Europea reconoce que es en esta región donde la transversalidad de

² DAVID BESÓ, «Las tres T del Sahel: Tuaregs, Tráficos y Terrorismo». VII Curso de gestión internacional de crisis (Fundación General Gutiérrez Mellado). 2012.

las diferentes estrategias y herramientas se percibe como más necesaria; en el mismo sentido, el plan de paz para Mali —sin duda inspirado en esta estrategia— contempla la citada transversalidad de los componentes militar y civil-policial en sus dos principales herramientas, los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, y de Reforma del Sector de Seguridad y de la Defensa.

En el caso de misiones complejas, es decir, con diferentes componentes y, entre ellos, el de justicia, la coordinación, como señala en su artículo el general Matamoros, no siempre es fácil y requiere lograr el equilibrio entre la independencia judicial y la asunción por todos de los objetivos políticos de la operación. Es preciso, indica, concienciar a este personal de la necesidad de ser consciente de los efectos de sus acciones y su impacto sobre la operación como un todo.

Pero una vez establecidas estas primeras conclusiones, sin duda importantes, me centraré en ciertos puntos de los aspectos de la gestión de crisis, sobre todo policiales, que considero relevantes. Estas reflexiones se basan en la experiencia que pude adquirir como representante español en el Comité de Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis y como comandante de la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR).

En el marco de la Unión Europea, fue en el Consejo Europeo celebrado el 19 y 20 de junio del año 2000 en Santa María da Feira (Portugal), donde se definió por primera vez lo que en aquel tiempo la Unión Europea entendía por «gestión civil de crisis» mediante la delimitación de los dominios que comprendía, ya que hasta entonces se hablaba, por contraposición, de instrumentos no militares. Con este nuevo instrumento civil la UE, y más concretamente el Consejo, se disponía a aumentar su papel en la escena internacional desde una posición única: uniendo en un mismo organismo los medios civiles y militares con la clara intención de actuar de forma flexible en la amplia esfera de la prevención de conflictos. Desde ese momento, la coordinación civil y militar ha seguido una lenta, pero constante, evolución en el marco de la PCSD, como bien nos detalla el comisario Vidal en su artículo.

Las misiones PCSD comenzaron en el año 2003 y su evolución ha sido sorprendente: los recursos disponibles hoy día son más numerosos y de mayor calidad; se ha aumentado el personal dispuesto a ser desplegado; se ha conseguido movilizar a los Estados miembros, hacerles partícipes de la necesidad de desplegar estas misiones y han buscado distintos mecanismos de financiación para acelerar el despliegue; se dispone de mecanismos y procedimientos normalizados, de un cuerpo doctrinal que sirve de guía y orientación. Pero todavía queda camino por recorrer.

Una de las ideas fuerza detrás del desarrollo de los instrumentos civiles de la PCSD ha sido siempre la ambición de ser más rápido y eficiente que otros actores internacionales en todo el ciclo de vida de la prevención de conflic-

tos. En este sentido, y teniendo en cuenta el Acuerdo Administrativo General³ que, en el marco del artículo 43 del TUE de Lisboa, se firmó el 6 de octubre de 2014 entre la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) sobre la cooperación bajo la Política Común de Defensa y Seguridad; que EUROGENDFOR ya ha participado con éxito en la operación militar de la UE ALTHEA y, sobre todo, en la misión EUFOR RCA, también militar, además de haber desplegado elementos en la misión civil en Mali; que dado que la mayoría de las misiones de la UE son civiles y que se prevé que continúe así en el futuro, por lo que la demanda de capacidades civiles seguirá siendo alta; quiero hacer unas reflexiones en la posible contribución que la EUROGENDFOR puede hacer a las operaciones civiles, principalmente bajo el artículo 44⁴ del TUE, que estipula que *«en el marco de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 43, el Consejo podrá encomendar la puesta en práctica de una función a un grupo de Estados miembros que tengan la voluntad y la capacidad necesaria para realizar dicha función»*.

Ya el informe preparatorio, de diciembre de 2013, del alto representante para el Consejo Europeo de Defensa, no solo subraya que el artículo 44 ofrece *«beneficios en términos de flexibilidad y celeridad de acción»*, sino que tam-

³ En realidad lo constituyen los cuatro documentos siguientes que se engloban bajo el nombre genérico de FRAMEWORK PAPER (Documentos marco).

- Cooperación con la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) bajo la Política Común de Defensa y Seguridad – Nota Explicativa (doc. 11081/1/14 REV 1, de 16 de julio de 2014).

- Cooperación entre la Fuerza de Gendarmería Europea y la Política Común de Defensa y Seguridad (doc. EEAS 0578/14, de 13 de marzo de 2014): Documento Marco para la participación de EUROGENDFOR en Operaciones de Gestión de Crisis de la PCSD.

- Acuerdo Administrativo General entre la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) sobre la cooperación bajo la Política Común de Defensa y Seguridad (Carta del EEAS eeas.cmpd.a.2(2014)2875860/MS/sbt, de 19 de agosto de 2014).

- Respuesta de la Presidencia del CIMIN al documento anterior sobre el establecimiento de un Acuerdo Administrativo General entre la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) sobre la cooperación bajo la Política Común de Defensa y Seguridad (Nº1860 MAEDI, Nº71335 GEND/CAB, de 6 de octubre de 2014).

⁴ Artículo 44 del Tratado de Lisboa:

1. En el marco de las decisiones adoptadas de conformidad con el Artículo 43, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

2. Los Estados miembros que participen en la realización de la misión informarán periódicamente al Consejo acerca del desarrollo de la misma, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro. Los Estados miembros participantes comunicarán de inmediato al Consejo si la realización de la misión acarrea consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión establecidos en las decisiones a las que se refiere el apartado 1. En tales casos, el Consejo adoptará las decisiones necesarias.

bién llama a «*mejorar la respuesta rápida*», lo que incluye «*explorar el uso del Artículo 44 del Tratado sobre la Unión Europea (TEU)*».

En resumen, el artículo 44 trata de conceder mayor flexibilidad y de acelerar el tiempo de reacción. Por lo tanto, uno de los trabajos en los que hay que profundizar es el relativo al despliegue rápido, que tiene varias facetas.

Por un lado, es muy difícil, dada su diversidad, que todo el material y equipos necesarios para una determinada misión estén disponibles para el caso de despliegue rápido, es decir, o en un plazo de cinco días después de la adopción del Concepto de Gestión de Crisis (CMC, en sus siglas en inglés) o en un plazo de treinta días desde la adopción de la Decisión por el Consejo. En este sentido, la EUROGENDFOR ha establecido modelos de IPU, cuya composición ronda los 150 policías, con todos los elementos necesarios a desplegar para dotarla de un grado alto de autosuficiencia en términos logísticos. Esto se hace a través de un Catálogo de Capacidades Logísticas que se revisa anualmente.

Otro de los elementos para el despliegue rápido es el personal. En este campo del despliegue rápido también puede jugar un papel fundamental la EUROGENDFOR, ya que su vocación no es la de proveer individuos, sino unidades y equipos especializados. El problema es que, a diferencia de la ONU, los despliegues de contingentes nacionales casi no tienen cabida en las misiones civiles de la UE por las reticencias de los Estados miembros. Se prima el carácter multinacional de los equipos, lo cual crea problemas a nivel táctico a la hora de implementar los mandatos de las misiones.

Otro elemento importante es la interoperabilidad. Y dado que los recursos son y seguirán siendo escasos, será preciso dedicar esfuerzos a conseguir un empleo más adecuado. Por ejemplo, definiendo claramente y de manera realista el mandato y los objetivos de las operaciones de gestión de crisis, estableciendo prioridades y, sobre todo, prosiguiendo con el desarrollo doctrinal y la flexibilización y normalización de los procedimientos. En este sentido, conviene destacar que la EUROGENDFOR se estableció en el año 2005 y que desde entonces ha estado desarrollando conceptos doctrinales y procedimientos operativos que se han ido mejorando a través de los ejercicios que realiza el propio Cuartel General Permanente y de la participación de sus miembros en aquellos desarrollados por otras organizaciones como la ONU, la OTAN o financiados por la Comisión Europea. Su evolución le ha llevado a adoptar las misiones puente, o «*bridging missions*» en inglés, como aquellas tipo para la EUROGENDFOR. Es decir, el modelo de misión que parece predicar el artículo 44.

Para cualquier operación se necesita una capacidad de planificación, pero en mayor medida cuando se trata de un despliegue rápido y si es en los plazos que hemos visto, dicha capacidad se torna fundamental. En el mejor de los casos se podrá desplegar con un concepto de la operación (CONOPS) y habrá que elaborar el plan de la misión (OPLAN) en el terreno, o con un

OPLAN básico que habrá que seguir perfilando igualmente una vez realizado el despliegue. El Cuartel General de la EUROGENDFOR cuenta con una plantilla de 39 policías que se puede reforzar hasta un máximo de 50 en caso de conducción de operaciones o de tener que desplegar temporalmente a parte del personal para facilitar el establecimiento y puesta en marcha de un cuartel general de la Fuerza en el Área de Operaciones. Además, dicho personal está específicamente seleccionado y formado para planificar operaciones. La planificación realizada por la EUROGENDFOR se podría fácilmente incardinar en el sistema PCSD a través de la CPCC que, por supuesto, debería dar su previo visto bueno al trabajo desarrollado.

En el futuro, el Cuartel General de la EUROGENDFOR también se podría utilizar como un Cuartel General de Operaciones de manera similar a los cinco existentes para las operaciones militares de crisis.

El último aspecto fundamental es el problema de la financiación de este tipo de operaciones. El problema es que en la UE, a diferencia de la ONU que aplica el concepto Equipo Propiedad del Contingente (*Contingent Own Equipment*) por el que se reembolsa el valor total o parcialmente del equipo desplegado por las IPU y FPU, no existe un mecanismo de este tipo. Esto gravaría aún más a los países participantes en la misión, en este caso, los países de la EUROGENDFOR. Pero la solución a este problema sería fácil, de haber voluntad política para ello, ya que el Consejo también podría decidir por unanimidad «actuar de otro modo». Es decir, se podría aplicar un mecanismo ad hoc.

Por último, hay que recordar que la EUROGENDFOR está compuesta por siete Estados miembros de la UE. Y aún en el caso de que no todos participasen en la misión, no se daría nunca una participación inferior a dos Estados, ya que entonces no desplegaría la EUROGENDFOR. Por tanto, en caso necesario se cumpliría la condición establecida por el artículo 44 de «un grupo de Estados».

Para finalizar, y teniendo presente la fase de «acción integrada» (*integrated approach*) en la que se encuentra actualmente la Unión Europea, quisiera traer a colación dos ejemplos, pero seguro que hay muchos más, de cooperación entre nuestras Fuerzas Armadas y la Guardia Civil:

- La contribución de la Guardia Civil con un total de 44 especialistas en diversos campos al Grupo de Combate de la UE (EUBG), que permanecerá en *stand by* durante el segundo semestre de este año, que participaron incluso en el ejercicio *Quick-Lion* del dos al doce de mayo.
- En el marco del Estado Mayor de la Defensa —Jefatura de Apoyo para la Acción Conjunta— en el que la participación de la Guardia Civil podría ir orientada a cubrir las áreas de Forensics (FOREX), Explotación de Información de documentos y medios (DOMEX), Explotación Electrónica (ELEX) y Explotación Química (CHEMEX), personal de la Guardia Civil participa en los cursos del Laboratorio Desplegable de Explotación Técnica (JDEAL, en sus siglas en inglés) que se imparten en Holanda para recibir

entrenamiento específico en el uso de todos los equipos e instalaciones que componen esta capacidad. Dichos laboratorios facilitan el análisis e identificación de muestras y recogida de información en escenarios en los que se hayan producido ataques con artefactos improvisados. Además, pueden ser utilizados por los países miembros del proyecto tanto para ejercicios nacionales o multinacionales como para despliegue en operaciones. De hecho, el primer laboratorio ya se utilizó en ISAF en Afganistán desde mediados de 2011 hasta finales de 2014.

Mi opinión es que para facilitar el éxito de esa «acción integrada» a nivel europeo, habría que impulsar esa «integración» a nivel de las capacidades de cada Estado miembro de la Unión Europea. Quizás sea ya el momento de empezar a reflexionar en la posibilidad de destacar a un oficial de la Guardia Civil con suficiente experiencia en gestión de crisis en el Estado Mayor de la Defensa.

Solo me queda expresar mi más profundo y sincero agradecimiento a los cinco grandes profesionales que han tenido la generosidad de asumir la responsabilidad de escribir los respectivos artículos. Gracias por su paciencia, tiempo y dedicación para que este monográfico saliera de manera exitosa.