

Introducción

Coordinación elementos policiales, militares y judiciales

Pedro Antonio Serrano de Haro

Vicesecretario General para la Política Común de Seguridad y Defensa y la

Respuesta a las Crisis

Servicio Europeo de Acción Exterior

Desde sus inicios en el año 2000, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE ha desarrollado instrumentos de gestión de crisis en los ámbitos tanto civil como militar. Las grandes secciones de los aspectos civiles cubrían la policía, el Estado de derecho y la Administración civil. De hecho, y con sorpresa de muchos, las misiones civiles ocuparon rápidamente un lugar importante en la acción exterior de la Unión y aproximadamente dos tercios de las misiones desplegadas hasta la fecha han sido de naturaleza civil y, de estas, prácticamente todas, con las excepciones de una misión de observación en Georgia aún en curso y otra en Aceh para garantizar el cumplimiento de acuerdos de desmovilización en Aceh, han tenido una componente policial claramente definida.

En efecto, las crisis de los Balcanes y la acción en Afganistán pusieron de relieve, como nunca previamente, que la solución de las crisis y la estabilización de un país requería una mezcla de instrumentos en la que una operación militar no era necesariamente el más importante o, en todo caso, no era el que permitiría una salida exitosa y la finalización de la intervención internacional. El restablecimiento de un sistema político capaz de absorber y reconducir las tensiones y diferencias de una sociedad, de favorecer el crecimiento económico y de ofrecer perspectivas de futuro es en realidad la clave. En consecuencia, un sistema de policía al servicio del ciudadano y un sistema de justicia reconocido y aceptado constituyen piezas esenciales.

Además de instrumentos de gestión de crisis de la PCSD, resulta necesario movilizar de manera coordinada instrumentos diplomáticos, económicos y de cooperación variados.

De esta manera, una de las mayores virtudes siempre reconocidas en la gestión de crisis de la UE ha sido su capacidad de desplegar simultáneamente y de forma coordinada distintos instrumentos, incluyendo militares y civiles, en apoyo de esfuerzos estabilizadores. La doctrina de la UE en esta materia ha evolucionado en paralelo al desarrollo de sus estructuras e instrumentos de acción exterior. De una «acción coherente», como recogía la Estrategia de Seguridad de la UE en 2003 —la llamada «Estrategia Solana»—, se pasó a una «acción global» (*comprehensive approach*) tras la creación del Servicio de Acción Exterior (SEAE) después del 2010 y hemos llegado ahora a la llamada «acción integrada» (*integrated approach*) de la mano de la Estrategia Global presentada por la actual alta representante y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini.

Estos cambios no constituyen un mero juego de palabras, sino que reflejan una profundización en los mecanismos de coordinación que todos los que llevamos años tratando de estos temas apreciamos en su justo valor. En la «acción coherente» inicial, las actuaciones se ajustaban, o se esperaba que se ajustasen, de forma paralela, por voluntad y decisión independiente de los distintos actores. La «acción global» supuso un paso adelante y se basaba en estrategias y planes de acción trabajosamente negociados. En la fase actual, la «acción integrada», hay un intercambio constante entre los servicios competentes de la Comisión y del SEAE para identificar programas complementarios, o «sinergias» en nuestras actuaciones. Las consultas e intercambios entre servicios responsables se hacen en la fase misma de planeamiento y se mantienen a lo largo del periodo de ejecución. Se presentan hoy en día numerosos documentos de carácter informal («non-papers» o «documentos de reflexión»), paradójicamente validados formalmente por las respectivas jerarquías y frecuentemente a través de los mecanismos formales de coordinación de la Comisión.

Pero la coordinación entre elementos civiles y militares en la gestión de crisis se está desarrollando también en otras dimensiones y, más concretamente, en la cooperación con las agencias europeas en el ámbito de justicia e interior (JAI) EUROPOL, EUROJUST y FRONTEX. Esta cooperación proviene de la toma de conciencia del nexo entre seguridad interna y externa. En efecto, hoy es ya un lugar común decir que la seguridad de nuestras naciones comienza mucho más allá de nuestras fronteras. Algunos países se refieren incluso a nuestras «fronteras avanzadas» cuando hablan del Sahel o incluso de Somalia. Las redes del crimen organizado, traficantes de todo tipo, el terrorismo, no conocen ya fronteras y, de hecho, se insiste cada vez más en las vinculaciones entre el terrorismo y tráfico ilícitos de todo tipo.

Si queremos ser eficaces en la protección del territorio europeo frente a estas amenazas, debemos reconocer su carácter transnacional y ayudar a

nuestros socios internacionales en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Ello significa una mayor actuación de las agencias JAI en el extranjero para favorecer el intercambio de información, compartir experiencias y ayudar en el desarrollo de capacidades especializadas. También requiere una cooperación estrecha con operaciones o misiones de la PCSD, la mayor parte de las cuales tienen por objetivo principal el fortalecimiento del sector de seguridad de los países en los que están desplegadas.

Esta cooperación es en la actualidad particularmente intensa, y se está fortaleciendo más aún, en el Sahel (operaciones en Mali y Níger, pero extendiéndose ahora a Mauritania, Chad y Burkina Faso), en el Mediterráneo Central (cooperación intensa entre la operación marítima SOPHIA y FRONTEX y EUROPOL) y en Kosovo (en particular con EUROPOL). La cooperación cubre apoyo en actividades de formación, así como apoyo de las misiones PCSD a los contactos entre las agencias y las autoridades locales. Un punto importante y en el que se está trabajando ahora más activamente es el intercambio de información operacional. Entran aquí en juego cuestiones relacionadas con la protección de datos, así como sensibilidades locales, vinculadas también al mandato no ejecutivo de la mayor parte de las operaciones. Hasta ahora.

Otros desarrollos recientes van a contribuir a mejorar la coordinación entre operaciones y misiones civiles y militares de la PCSD, así como su interacción con estructuras externas a la PCSD. Me refiero aquí en particular a la creación de la Capacidad de Planeamiento y Dirección de misiones militares, el MPCC (Military Planning and Conduct Capability), establecida en mayo, dentro del Estado Mayor de la UE. Esta estructura constituye un auténtico Cuartel General para operaciones no ejecutivas de la UE. En la actualidad cubre tres operaciones de formación militar, las EUTM (EU Training Missions) en Mali, República Centroafricana y Somalia. Está ubicada en el marco más amplio del Estado Mayor de la UE (EMUE) y dirigida por el director general del EMUE. Se ha construido de forma paralela a la Capacidad de Planeamiento y Dirección de operaciones civiles, la CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability), creándose entre las dos un puente, una célula de coordinación, integrada por personal de ambas estructuras y que tiene por objeto facilitar el intercambio de información, en particular respecto a operaciones desplegadas en teatros de operaciones relacionados o idénticos, y facilitar la cooperación e incluso la puesta en común de recursos (por ejemplo, instalaciones, comunicaciones, protección de fuerza, apoyo médico, etc.).

No puedo concluir esta breve introducción sin una rápida referencia a la interacción de fuerzas militares y civiles dentro de una misma operación. Esta labor ha estado reservada hasta ahora a fuerzas policiales de estatuto militar o de naturaleza «gendármica» como también se las llama. Y quiero aquí aprovechar la ocasión para rendir tributo a las mujeres y los hombres que las componen: profesionales de gran clase, con una capacidad de adaptación, unas especialidades, un sentido de servicio a la sociedad y al bien

común y una disciplina que raramente se encuentran en las sociedades más escépticas del mundo occidental.

Son estas fuerzas gendármicas las que se han desplegado en numerosas ocasiones dentro de misiones militares, incluyendo más recientemente, en cuanto a la Unión Europea se refiere, en República Centroafricana, o que han integrado componentes internacionales de mantenimiento del orden público en Kosovo u otros complejos escenarios internacionales. Por su estatus militar son, sin duda, idóneas para el despliegue en el marco de una fuerza militar. Al mismo tiempo, aportan una capacidad de relación con las poblaciones locales y de comprensión de esa realidad que fuerzas militares, entrenadas esencialmente a la lucha contra el enemigo, por la naturaleza distinta de sus funciones, difícilmente pueden aportar. Como todo militar sabe, el éxito de su misión consiste en transferir responsabilidad a las autoridades civiles, y esta transición descansa frecuentemente en fuerzas de naturaleza gendármica. EUROGENDFOR, el cuartel general de las fuerzas gendármicas europeas, con sede en Vicenza, desempeña aquí un papel esencial al ofrecer a la Unión Europea, y a otras instancias internacionales, en particular la OTAN, una capacidad de mando y control, así como de generación de fuerza, esencial para el despliegue de operaciones que requieren este tipo de capacidades.

Para los que hemos participado en esta aventura del establecimiento de la capacidad de gestión de crisis de la Unión Europea desde sus primeros pasos, llama la atención que cuando se habla de los aspectos militares nos referimos esencialmente a capacidades técnicas y tecnológicas, sistemas de armas y de defensa. Sin embargo, al tratar de las capacidades civiles nos referimos a capacidades humanas esencialmente. No cuentan las armas o los sofisticados sistemas de adquisición de información, cuenta el factor humano, el policía que hace la ronda en Bangui o que forma a su colega afgano o nigerino. Que entiende a las personas de los poblados que ayuda a proteger. No cabe duda, de que estas fuerzas, y cito ahora concretamente a la Guardia Civil española, con la que tengo una deuda personal, quiero decir con miembros muy concretos de este gran Cuerpo, hacen una aportación inigualable a la seguridad europea. No quiero con ello minusvalorar en modo alguno a los brillantes y sacrificados profesionales de las Fuerzas Armadas. Pero cada uno tiene una función distinta y la del policía requiere ese contacto humano y directo que ningún sistema técnico podrá reemplazar.

Con mi gratitud, admiración y respeto a todos los que trabajan para resolver los conflictos en el mundo y con mi afecto especial a la Guardia Civil, confío en que esta colección de artículos ayude a una mejor comprensión del camino emprendido y de los desafíos aún por resolver.