



## La nueva Fuerza de Gendarmería Europea

**Enrique Esquivel Lalinde \***

**Tema:** La UE ha creado una Fuerza de Gendarmería Europea compuesta por los cinco países miembros que cuentan con fuerzas policiales de carácter militar: Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y España

**Resumen:** El propósito del presente análisis es dar a conocer una nueva fuerza, la Fuerza de Gendarmería Europea, que sin duda está llamada a convertirse en una valiosa herramienta para llevar a cabo todo tipo de operaciones de gestión de crisis. Veremos en que consiste, como se gestó su creación, cuales son sus formas de actuación y, por último, su enmarque dentro de las estructuras europeas

### **Análisis:**

#### *¿Qué es la Fuerza de Gendarmería Europea?*

Durante la reunión informal de Ministros de Defensa de la Unión Europea, celebrada en Roma los días 3 y 4 de octubre del año 2003, la ministra de Defensa francesa Michelle Alliot-Marie propuso a sus homólogos de los otros cuatro países de la Unión Europea que contaban con fuerzas policiales de carácter militar, esto es, Italia, Países Bajos, Portugal y España, la creación de una nueva fuerza que se denominaría Fuerza de Gendarmería Europea (FGE). La fuerza estaría compuesta por miembros de la Gendarmería francesa, los *Carabinieri* italianos, la Guardia Nacional Republicana portuguesa, la *Royal Marechaussee* holandesa y la Guardia Civil española.

A partir de la propuesta francesa se sucedieron las reuniones entre representantes de los cinco países, que dieron como resultado que los ministros de Defensa de las naciones implicadas firmaran el 17 de septiembre de 2004, en Noordwijk (Países Bajos), una declaración inicial de intenciones, coincidiendo con la reunión informal de ministros de Defensa de la Unión Europea celebrada durante la Presidencia holandesa. En esa declaración de intenciones se pone de manifiesto que esta fuerza nace para dotar a Europa de la capacidad de llevar a cabo todo tipo de misiones policiales durante las operaciones de gestión de crisis. Además, estará abierta a otros miembros de la UE, así como a los candidatos a ingresar, que posean fuerzas policiales de las mismas características. También se recoge en la declaración que la fuerza podrá ser puesta al servicio de otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas, OTAN y OSCE.

Durante el año 2005 la fuerza alcanzará su plena operatividad. Dispondrá de un Cuartel General multinacional en la ciudad italiana de Vicenza, compuesto por 30 personas, de las que cinco serán españolas. No tendrá fuerzas asignadas en permanencia, aunque

---

\* Capitán de Corbeta

deberá ser capaz de reaccionar en un tiempo de 30 días, con aproximadamente 800 efectivos.

La Fuerza de Gendarmería contará con un Comité Interministerial de Alto Nivel (CIMIN) que asegurará la coordinación político-militar entre los Estados participantes. Además, el CIMIN es el organismo que ejerce el control político y la dirección estratégica de la fuerza, nombra al comandante y le proporciona las directrices de actuación. En dicho Comité, España estará representada por personal de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Interior y Defensa. La presidencia del CIMIN será rotatoria entre los países miembros y se reunirá al menos dos veces al año. La primera reunión del CIMIN tuvo lugar en Roma el 21 de enero del año 2005.

#### *Desarrollo de la iniciativa*

El camino para lograr un acuerdo que contentara a todas las naciones, como se puede suponer, no fue una tarea sencilla. Desde la primera reunión se pusieron de manifiesto las diferentes posturas de las naciones. Como creador del proyecto, el Ministerio de Defensa francés manifestó desde un principio un marcado interés por acelerar lo máximo posible la creación de la nueva fuerza. Francia tenía muy clara la idea de lo que debería de ser la fuerza: por un lado autónoma de las estructuras ya existentes en la UE, con unidades distintas a las ya comprometidas con ella; por otra parte, el concepto francés de la estructura de la fuerza y del cuartel general era muy parecido al ya existente en la Eurofor (formada por Francia, Italia, Portugal y España, y que consta de un cuartel general permanente al que se le asignan fuerzas en función de las necesidades operativas).

Sin embargo, la idea francesa no era compartida inicialmente por las demás naciones que preferían organizar la Fuerza de Gendarmería dentro de la UE, aprovechando estructuras ya existentes. Les parecía que esta iniciativa duplicaría a la actual Fuerza de Policía Europea. Sin embargo, estaba claro que parecía difícil crearla dentro del marco de la UE, sobre todo por las reticencias que podrían existir entre algunos países de la Unión a las fuerzas policiales de carácter militar y, en este sentido, se podrían citar, aunque probablemente no serían los únicos que pondrían objeciones, a los países nórdicos.

Francia defendió con tenacidad desde el primer momento su idea del enfoque multinacional similar al de la Eurofor, argumentando, no sin razón, que dentro de la UE habría que superar las ya señaladas fuertes diferencias entre Estados miembros con puntos de vista muy dispares, lo que ralentizaría el proceso.

También respecto a la entidad de la fuerza había diferentes pareceres. Por un lado se encontraban Francia e Italia, cuyas fuerzas de gendarmes y carabineros respectivamente, son numerosas. Además tanto los gendarmes franceses como los *carabinieri* italianos están viendo reducidas sus competencias policiales dentro de su territorio, por lo que ven en su proyección exterior una forma de mantenerse en primera línea de acción. En el otro extremo se encontraban Portugal y los Países Bajos, cuyas fuerzas, la Guardia Nacional Republicana y la *Royal Marechaussee* respectivamente, son poco numerosas y, evidentemente, sus contribuciones tendrían que ser modestas. Entre ambos grupos se encontraba España, con una fuerza de tamaño considerable, la Guardia Civil, pero con numerosas competencias policiales en el territorio nacional, lo que le hace difícil prescindir de efectivos para efectuar misiones en el exterior.

Por lo que respecta a las misiones, fue un tema sobre el que sí hubo unanimidad desde el primer momento, llegándose a la conclusión de que la FGE debería ser capaz de cubrir la totalidad de misiones policiales que pueden ocurrir en un área en conflicto, desde un escenario de alto riesgo, en los primeros momentos de una intervención militar, hasta que

la situación se encuentre ya estabilizada. Al final, se puede afirmar que la Fuerza de Gendarmería Europea tal como se ha creado es muy similar al proyecto planteado por Francia en noviembre del año 2003. Incluso el nombre, Gendarmería, es claramente francés.

#### *Formas de actuación*

Lo que se tenía muy claro desde el primer momento es que la creación de la Fuerza de Gendarmería Europea constituiría una herramienta eficaz, y hasta el momento inexistente, para llevar a cabo misiones policiales durante todas las fases de las operaciones de gestión de crisis y que sería capaz de cubrir todo el espectro de esas operaciones, bien integrada en una fuerza militar, bien actuando bajo las órdenes de una autoridad civil.

En este sentido se podría dividir la actuación de la FGE en tres fases:

- Durante la fase inicial o de entrada en el teatro de operaciones, la FGE podría acceder junto con la Fuerza Militar, a fin de desempeñar sus misiones policiales.
- Durante la fase de transición hacia la estabilización, la FGE podría continuar su misión en solitario o en colaboración con una fuerza militar, al objeto de facilitar la coordinación y la cooperación con las unidades de policía internacionales o locales.
- Durante la fase final de retirada del componente militar con la situación ya estabilizada, dicha fuerza podría facilitar el traspaso de competencias a las autoridades civiles y a las agencias que participaran en los esfuerzos de cooperación, si fuera necesario.

Por otro lado, dependiendo del mandato de cada operación, la FGE también podría llevar a cabo un amplio espectro de actividades relacionadas con sus competencias policiales, que sin querer ser exhaustivos podrían ser, entre otras:

- Prestación de servicios de seguridad y orden público.
- Supervisión y asesoramiento a la policía local en el desempeño de sus funciones cotidianas, incluyendo las labores de investigación criminal.
- Vigilancia pública, normativa de tráfico, control de fronteras e inteligencia general.
- Funciones de policía judicial, incluyendo la detección de delitos, seguimiento de delincuentes y su conducción ante las autoridades judiciales competentes.
- Protección de bienes y personas y mantenimiento del orden público en caso de alteraciones del mismo.
- Formación de los agentes de policía de acuerdo con los estándares internacionales.
- Formación de los instructores, principalmente mediante programas de cooperación.

En resumen, podríamos concluir que la intención principal de esta fuerza es aprovechar las capacidades de las fuerzas policiales de carácter militar, que reúnen una serie de ventajas como son los medios disponibles, su formación y disciplina, características que sólo estas unidades ofrecen y que superan en mucho al resto de las fuerzas policiales existentes.

#### *Enmarque en Europa*

Está claro que aunque la FGE no está incrustada dentro de las instituciones actuales de la Unión Europea, los países que forman la fuerza tienen la clara intención de ponerla a su disposición, tal y como figura en la declaración de intenciones anteriormente mencionada.

La Unión Europea en los últimos años ha iniciado una etapa de fortalecimiento de sus capacidades militares para la gestión de crisis, de lo que pueden ser buenos ejemplos, entre otros, el nuevo Objetivo General para el año 2010, que sustituye al Objetivo de 2003, los Grupos de Combate, la célula cívico-militar y el establecimiento de la Agencia Europea de Defensa. Pero a la vez que se mejoran las capacidades militares, la Unión Europea busca también dotarse de unas capacidades civiles para gestión de crisis. En este contexto, la presidencia holandesa organizó el 22 de noviembre de 2004 la Segunda Conferencia de Compromisos en Capacidades Civiles.

El objetivo de la conferencia era actualizar, en calidad y en cantidad, los compromisos civiles que se habían adquirido en el año 2001 en la cumbre de Feira (Portugal). Además, se pretendía integrar las capacidades que los nuevos Estados miembros ponen a disposición de la Unión Europea. En la conferencia los Estados miembros reiteraron su fuerte compromiso para desarrollar las capacidades civiles de gestión de crisis de la Unión, estableciendo cuatro ámbitos principales para la gestión civil de crisis: policía, Estado de derecho, administración civil y protección civil.

De las aportaciones efectuadas por los Estados miembros se desprende que las capacidades globales de la Unión Europea se pueden estimar en más de doce mil personas, entre policías, expertos en Estado de derecho, expertos en administración civil, personas para apoyo a los equipos de los Representantes Especiales de la Unión Europea, expertos en misiones de observación y expertos en protección civil. Hay que resaltar el hecho de que estas contribuciones excedieron los objetivos concretos que se habían fijado en el Consejo Europeo de junio de 2004.

Se ha definido un Objetivo Principal Civil, que pretende establecer las capacidades civiles necesarias para que la Unión Europea disponga en el año 2008 de unas capacidades civiles que le permitan cumplir las futuras misiones y retos. Este Objetivo Principal fijará claramente las ambiciones de la UE en cuanto a los aspectos civiles de la PESD a lo largo de los próximos años, sentando una base firme de las capacidades necesarias para satisfacer las ambiciones de la UE en este campo. El objetivo final que se busca es dotar a la Unión Europea de un gran instrumento de gestión de crisis, que combinando las capacidades militares y civiles sirva para hacer frente a los desafíos que la comunidad internacional en general, y Europa en particular, tienen ante sí en los inicios del siglo XXI.

La Unión Europea sería, además, la pionera en este campo. Hoy en día ninguna organización internacional ha resuelto con eficacia la distancia que separa a las organizaciones civiles y a las militares en el campo específico de la gestión de crisis. Es evidente que el camino emprendido por la UE la colocaría a la vanguardia de las organizaciones internacionales. Y a nadie se le escapa que esa herramienta, civil y militar, es hoy en día el arma más eficaz para hacer frente a los desafíos estratégicos. Pensemos en Afganistán, Irak o en el continente africano. En el caso de Afganistán se han implantado los Equipos Provinciales de Reconstrucción, conocidos por sus siglas en inglés PRT, que deberán ser un ejemplo de la colaboración cívico-militar. En ese gran elemento de gestión de crisis europeo, donde se conjugan las características civiles y militares, la Fuerza de Gendarmería Europea puede y debe jugar un papel fundamental.

**Conclusiones:** Desde que se presentó la propuesta francesa se tenía muy claro que España, con su Guardia Civil, no podía quedar fuera de una iniciativa que, de tener éxito, constituiría un elemento esencial para la gestión de crisis en el ámbito europeo. Por otro lado, al situarse esta iniciativa claramente en el campo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), en terminología de la Unión Europea, la participación de España involucraba necesariamente a los Ministerios de Interior y de Defensa.

España estaba, y está, convencida de que la Fuerza de Gendarmería Europea es una herramienta muy valiosa para complementar la capacidad de gestión de crisis de la Unión Europea en los aspectos policiales, cubriendo un hueco existente hasta el momento. En el futuro servirá, sin duda, para facilitar el desarrollo del gran instrumento de gestión de crisis del que quiere dotarse la Unión Europea en donde se combinen las capacidades militares y civiles.

El Secretario General/Alto Representante de la Unión Europea Javier Solana, futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, efectuaba unas declaraciones recientemente en las que afirmaba que el futuro soldado europeo se parecería mucho a un guardia civil, resaltando de este modo las magníficas características de este cuerpo que conjugan una mezcla de la condición militar y policial. Es evidente que este argumento nos puede dar una idea del papel que puede desarrollar la Fuerza de Gendarmería Europea en el contexto internacional en general, y en el europeo en particular, en un futuro cada vez más próximo.

*Enrique Esquivel Lalinde*  
*Capitán de Corbeta*