

# LA FUERZA DE POLICIA EUROPEA (FPE)

**BERTRAND CAVALLIER**

Teniente Coronel de la Gendarmería Nacional

**JOSE MARIA VALLADARES GONZALEZ**

Guardia Civil

**E**L mantenimiento y el restablecimiento de la seguridad pública están, en la actualidad, claramente definidos como condiciones esenciales para la resolución de crisis y para la prevención de conflictos. Esta toma de conciencia ha aparecido de forma central en el seno de la UE, en el marco de la PESD (Política Europea de Seguridad y de Defensa), fijándose el objetivo de dotar a la UE con una fuerza de policía cuya misión será contribuir directamente al restablecimiento de la seguridad pública.

Para comprender mejor la noción de restablecimiento de la seguridad pública, que es una noción conceptual europea, es necesario recordar, sucesivamente, los grandes principios de la PESD, y presentar los objetivos de la Fuerza de Policía Europea antes de profundizar en el restablecimiento de la seguridad pública.

## LA PESD: FORMIDABLE APUESTA PARA LA UNION EUROPEA

### AMBICION DOBLE PARA LA UE

A) Un instrumento más eficaz para prevenir y gestionar las crisis que se presenten en todas las misiones denominadas Petesberg, definidas en el Tratado de la Unión Europea, centrado en la promoción de los valores democráticos.

B) Un trampolín para convertirse en un actor político de importancia, en una lógica de valor añadido en relación con la actuación de los otros actores, ya que la UE pretende conducir sus operaciones, bien de manera autónoma, bien contribuyendo o colaborando a una organización importante.

## LA CAPACIDAD (FACULTAD DE POSEER UNA FUERZA DE POLICIA): PRIMER CONCEPTO GLOBAL DE GESTION DE CRISIS

Aprovechando las enseñanzas de la intervención en Kosovo y, de forma más global, del contexto estratégico así como del carácter multidimensional de las crisis, los Quince han puesto, en Helsinki, las bases de la PESD: una capacidad global y coherente para la prevención y la gestión de las crisis, recurriendo, de forma coordinada, al conjunto de los instrumentos civiles y militares de los que ella (UE) dispone.

La especificidad de la PESD es, fundamentalmente, su carácter global y el principio de una verdadera sinergia entre las componentes civiles y militares.

**La capacidad militar: "Una capacidad autónoma para intervenir y, en los lugares en los que la OTAN no intervenga, para lanzar y conducir operaciones militares bajo la dirección de la UE ante crisis internacionales".**

La UE manifiesta su voluntad de dotarse con una capacidad autónoma para intervenir en el ámbito militar, que justifica mediante su aspiración de autonomía de decisión para ella misma y para la OTAN.

Los Quince ha decidido crear, desde ahora hasta el 2003, una fuerza de reacción rápida de 60.000 hombres y dotar a la UE de un Estado Mayor Militar (EMUE).

Sin embargo, la UE reconoce que la OTAN continuará desempeñando un papel importante en la gestión de crisis y precisa que no se trata de la creación de un ejército europeo.

### La gestión civil de crisis.

El objetivo final que se pretende en la gestión de crisis es la reconstrucción de una sociedad civil basada en el estado de derecho y su plena integración en la comunidad internacional.

La respuesta (intervención) militar, a menudo inevitable, no es, evidentemente, suficiente.

*Se impone toda una gama de respuestas (intervenciones) civiles: sanitarias, judiciales,*

*policiales, administrativas, económicas, bienes de equipo, medioambientales, educativas, culturales...*

La gestión de la crisis debe inscribirse, por los procedimientos aplicados y los instrumentos utilizados, en una *lógica de desmilitarización* y de normalización, para, especialmente, adherir y acostumbrar a las poblaciones a los principios democráticos.

## LAS CAPACIDADES CIVILES: EN UNA LOGICA DE VALOR AÑADIDO, UNA NUEVA GRAN APUESTA A LA ALTURA DE LOS MEDIOS DE LA UE Y MUY FEDERATIVA

La UE sera, muy pronto, la primera potencia económica del mundo. Sus miembros son, en la actualidad, los primeros proveedores de fondos de la ONU y los primeros contribuyentes en la ayuda internacional.

Además, la UE dispone de instrumentos de vocación civil muy diversos y de gran calidad: esta diversidad es, en sí misma, una baza incomparable. De forma más global, la UE, que dispone de instrumentos definidos en el marco de los tres pilares, complementarios e interactivos, posee una capacidad inédita para abordar la prevención y la gestión de crisis.

- La UE demuestra primacía (su valor añadido) *en relación con la OTAN*, que es, ante todo, una organización con vocación militar y de defensa colectiva, mediante la PESD, que abre la vía a una verdadera colaboración estratégica entre la UE y la OTAN en la gestión de crisis.
- La UE demuestra su primacía (valor añadido) *en relación a la ONU*, cuyos recursos financieros están contados y cuya eficacia es relativa, tal como ha quedado demostrado en los informes BRAHIMI y FRECHETTE, especialmente en materia policial.
- En el seno de la Unión, este componente civil, representado por numerosos Estados, ya sea por su tradición diplomática, ya sea por el hecho de que no son potencias militares, es un campo de expansión muy apropiado de su estrategia de influencia.

## Conclusión:

Respondiendo a una nueva filosofía sobre la gestión de crisis, centrada sobre el imperativo global de eficacia y de democratización, la PESD constituye el desarrollo de capacidades civiles inéditas por su envergadura, por su diversidad, su organización, en una lógica de sinergia, a todos los niveles, con capacidades militares.

## EN EL MARCO DE LA COMPONENTE CIVIL DE LA PESD, APARICION DE UNA CAPACIDAD INEDITA: LA FUERZA DE POLICIA EUROPEA

AMBICION DE LA CUMBRE DE FEIRA, DE JUNIO DE 2000, EN MATERIA CIVIL: EL OBJETIVO PRIORITARIO ES LA CAPACIDAD DE POLICIA, QUE SE PLASMA CON LA DECISION DE CREAR UNA FUERZA DE 5.000 POLICIAS, DE LOS QUE 1.000 PUE- DAN SER DESPLEGADOS CON TODA RAPI- DEZ.

Durante la Cumbre de Feira, a la luz de las crisis a las que Europa ha debido afrontar recientemente, los Quince han otorgado, en materia de gestión no militar de las crisis, la prioridad a la capacidad de policía, fijando los objetivos siguientes:

- Crear, con límite máximo el año 2003, y basada en la aportación voluntaria, una fuerza de 5.000 policías, de los que 1.000 deberán poder ser desplegados en menos de 30 días (capacidad de despliegue rápido).
- Destinarlos a misiones internacionales que comprendan las operaciones de prevención y de gestión de crisis.
- Dotarlos con la posibilidad de desplegar 1.000 policías en menos de 30 días, utilizando, prioritariamente, Unidades de Policía Integradas, Flexibles e Interoperativas, adaptadas al período de transición entre un mando militar inicial y un mando civil que le sucederá.

Los tres otros objetivos son: Refuerzo del Estado de Derecho, Refuerzo de la Administración y Protección Civil.

## DICIEMBRE DE 2000, CUMBRE DE NIZA: LOS CONCEPTOS DE UTILIZACION DE LA FUERZA DE POLICIA EUROPEA

En Niza se intensificó la prioridad otorgada a la capacidad de policía. Además, se concedió atención particular al refuerzo del estado de derecho, que fue objeto de definición de objetivos concretos. Estos dos aspectos están íntimamente ligados.

Los Quince establecen conceptos de empleo de la Fuerza de Policía Europea elaborados a partir de dos tipos de escenarios.

A) Uno, basado en *situaciones similares a Guatemala, Croacia, Albania, Mostar y El Salvador, que pretende el refuerzo de las capacidades locales de policía mediante misiones de formación, entrenamiento, asistencia, control y consejo.*

B) Otro, correspondiente a *crisis complejas similares a las de Kosovo, Timor Oriental y Bosnia-Herzegovina, en las que la Fuerza de Policía Europea tendrá vocación de actuación, de forma prioritaria, para sustituir a las policías locales desfallecidas (debilitadas) por la ejecución de misiones que pretenden el restablecimiento de la seguridad pública (mantenimiento de orden, protección de las personas y de los bienes) y la reactivación de los órganos judiciales y penitenciarios.*

La gestión de estas crisis de gran amplitud se divide en tres fases:

- Una fase inicial; operación esencialmente militar para un control global del terreno.
- Una fase de transición, centrada en el restablecimiento de la seguridad pública como primera condición al regreso a la vida normal.
- Una fase de salida de la crisis y de restablecimiento progresivo del buen funcionamiento de las instituciones locales.

Estos escenarios, que corresponden a situaciones no estabilizadas, exigen una gran complementariedad entre el componente militar y el componente policial, tanto en la fase de planificación como en la actuación operativa, son, evidentemente, los más dimensionados cuando se aplica el concepto global de la PESD.

El tratamiento de la gestión de crisis en tres fases corresponde a una lógica que rompe con las prácticas binarias –todo militar o todo civil– y que permite, de forma flexible y progresiva, el combinar los instrumentos militar y civil. La fase denominada de transición, en la que debe operarse la transferencia de responsabilidad, en materia de orden público y seguridad pública, del mando militar hacia el mando civil, es la fase en la que el centro de gravedad de la acción emprendida debe bascular del campo militar al campo civil en pleno desarrollo.

### **Principales ideas de los conceptos de utilización de la Fuerza de Policía Europea:**

A) *Toda la gama de misiones:* La Unión Europea debe ser capaz de efectuar todas las misiones de policía, que van desde las misiones de consejo, asistencia o formación a misiones de sustitución de las policías locales, todo ello en todos los campos de la acción policial (orden público, policía judicial...).

B) *La Unión dispone de toda la variedad de las competencias de policía necesaria:* esta diversidad, que tiene en cuenta, igualmente, el marco particular de empleo de las Fuerzas de Policía de los Estados miembros, es una baza para la UE. El término genérico "Fuerzas de Policía Europeas" engloba a las policías de estatuto civil y a las de estatuto militar del tipo de la Gendarmería.

C) *Un aproximamiento integrado: la actuación de la Unión Europea en el marco de las misiones denominadas de Petesberg necesita una sinergia estrecha entre el componente militar y el componente civil, en particular de policía.* En este marco puede producirse el empleo eventual, de acuerdo con sus legislaciones y normativas nacionales, de fuerzas de policía europeas bajo la responsabilidad de la autoridad militar en situaciones no estabilizadas en las que se está a la espera de la transferencia de responsabilidades hacia la autoridad civil.

D) *El despliegue, lo más rápidamente posible, de policías sobre el terreno,* en la estela del dispositivo militar, para garantizar, ante los primeros vacíos (ausencias) de seguridad, el restablecimiento de la seguridad pública: asumiendo un papel de unión entre la compo-

nente militar y las otras componentes civiles, el dispositivo policial contribuye a la normalización de la situación y a la reconstrucción de la sociedad civil. La presencia de policías, trabajando en contacto con la población permite, es, de hecho, un signo de gran importancia en la disminución y en la desmilitarización de la gestión de la crisis, lo que permite restablecer la confianza y restaurar los lazos sociales.

E) *Colocar, temporalmente,* de acuerdo con sus legislaciones o normativas nacionales, *fuerzas de policía de la UE bajo responsabilidad de la autoridad militar, encargada de garantizar la protección de las poblaciones,* a la espera de la transferencia de esta responsabilidad hacia la autoridad civil.

F) *Misiones claras y una orden apropiada.* Las tareas y prerrogativas de la Fuerza de Policía Europea deberán estar claramente definidas y ser objeto de un mandato (orden) apropiado. En este sentido se plantea, en este momento, la cuestión del marco legal de la utilización de las fuerzas de policía europeas para, especialmente, actuar de la forma más eficaz en beneficio de las autoridades judiciales. La UE pretende, pues, enlazar, de forma estrecha, los dos objetivos prioritarios, es decir, la capacidad policial y el refuerzo del estado de derecho, a través de restablecimiento de un sistema judicial y penitenciario.

### **El restablecimiento de la Seguridad pública: una acción, de naturaleza eminentemente policial, esencial.**

*"La misión principal de las fuerzas de policía que deberán ser desplegadas lo más rápidamente posible es la de contribuir al restablecimiento de la seguridad pública" (Niza).*

A) El restablecimiento de la seguridad pública incluye el mantenimiento del orden público, la protección de las personas y de los bienes, la policía judicial y la obtención de información de carácter general.

Se trata de misiones indisociables, ya que en la acción policial implica una coherencia operativa y jurídica.

B) El restablecimiento de la seguridad pública, objetivo de doble dimensión:

- Respuesta inmediata a las primeras necesidades de seguridad de la población,

haciendo cesar, lo más rápidamente posible, los atentados más graves contra las personas y contra los bienes, pero, igualmente, también las perturbaciones del orden público.

- Etapa esencial, en razón de los procedimientos e instrumentos utilizados, en la consecución del objetivo final pretendido: reconstrucción de la sociedad civil de conformidad con los principios y valores del estado de derecho democrático.

C) Restablecimiento de la seguridad pública: primera etapa de la normalización democrática en una lógica de desmilitarización.

A la vez que se conforta a la población, es capital conseguir que la sociedad se adhiera a los principios que favorecerán el restablecimiento del vínculo social y el desarrollo de una sociedad de derecho.

Desarrollando por razones culturales una *iniciativa de mediación*, basada en la *acción de proximidad y la utilización gradual de la fuerza, los policías y gendarmes* desplegados contribuirán a desactivar litigios a todos los niveles. Esta inmersión en el seno de la población, mediante una presencia efectiva pero normalizada, es fundamental. La inmersión permite confortar y hacer admitir una nueva perspectiva de la institución policial.

*La desactivación y la regulación de los litigios está especialmente favorecida por la actuación en el campo de la policía judicial, que garantiza la reactivación de la respuesta penal.* Concretamente, se trata, pues, de rehabilitar, según los usos de los derechos comunes democráticos, los mecanismos que suprimen a un individuo o una comunidad el deseo de venganza, permitiendo la reconciliación por vía de los organismos jurisdiccionales. Se trata, en este caso, de un imperativo a realizar lo más rápidamente posible.

Función esencialmente civil y policial, que ha incitado a numerosas sociedades a especializar unidades de policía en este campo, el mantenimiento del orden público es una parte muy importante y cuyo buen control condiciona la evolución hacia la normalización.

Ante las aglomeraciones en la vía pública, *los policías y los gendarmes aplican su experiencia en el campo del mantenimiento del orden.* Se enfrentan a adversarios circunstan-

ciales y no a enemigos. Aplican, en el marco del derecho común, principios de estricta graduación en las respuestas aportadas, evitando toda escalada (aumento), para poder trasladar la negociación de los litigios de la calle hacia un marco de negociación política.

El mantenimiento del orden debe depender de la más alta autoridad sobre el terreno: Bajo un postulado de mediación se inscribe en un proceso que incluye:

- Recopilación de la información y el familiarizarse con los centros de gravedad, institucionales o no, de las diferentes partes, especialmente a través de la policía de proximidad.
- Actuación bajo diversas formas de prevención.
- Despliegue, si es necesario, de dispositivos operativos con vocación de dar respuestas graduales (graduadas), en una concepción general que debe garantizar al responsable político un margen de maniobra lo más amplio posible ante los adversarios.
- Empleo de la fuerza, en caso necesario (que aboquen en procesos judiciales de los autores de las violencias o de los disturbios), combinado, en la medida de lo posible, con el contacto permanente con los organizadores de las manifestaciones.

En la resolución de una crisis, el mantenimiento del orden debe estar, en cierta medida, acompañado por una acción pedagógica en beneficio de la población que está utilizando su derecho a poder manifestarse.

## RESULTADOS DE LA PRESIDENCIA SUECA Y PERSPECTIVAS DE LA PRESIDENCIA BELGA

### PRESIDENCIA SUECA QUE REFUERZA LA INICIATIVA DE FEIRA Y NIZA

La presidencia sueca recibió, en Niza, un mandato explícito sobre dos objetivos mayores:

- Recordar la contribución (aportación) en materia de policía.

- Dotar a las Fuerzas de Policía Europeas con capacidad de planificación y de gestión de las operaciones.

Aunque algunos imponderables –especialmente el retraso alemán en dar la respuesta al cuestionario sobre sus aportaciones en materia de policía– han ralentizado el ritmo de los trabajos, se puede decir, sin embargo, que se han superado etapas esenciales, que abren la vía a la consecución de avances importantes bajo la presidencia belga, que, a su vez, permitirán la plena concretización de los objetivos del mandato de Niza.

### **Reunión de los Directores Generales de Policía el 10 de mayo en Bruselas: una cita muy fructífera marcada, especialmente, por la voluntariedad de Francia.**

El concepto de Feira, sobre la prioridad a conceder a la policía en el campo de la gestión civil, ha conocido su primera concretización en esta conferencia de Bruselas, constituyendo un acontecimiento de particular significación en varios campos:

A) Acontecimiento inédito, tanto por su naturaleza como por su nivel de representación.

- El hecho de que por primera vez, a nivel internacional, varios Estados decidan aportar contingentes importantes de policía para integrarlos en una fuerza de policía de envergadura, dedicada a la prevención y a la gestión de crisis.
- El nivel de representación fue el de los más altos responsables de las fuerzas de policía europeas.

B) Balance de las aportaciones: 4.715 policías anunciados.

Se han determinado las contribuciones cuantitativas de los Estados miembros, cuyas cifras deben ser analizadas, especialmente el compromiso alemán de aportar entre 800 y 1.000 policías. Alemania, Estado miembro muy implicado en la gestión civil, está a punto de obtener un acuerdo entre el BUND [nivel federal (central)] y los LAENDER (nivel local) para poner a disposición dicho número de poli-

cías para encuadrarlos en la Fuerza de Policía Europea, aunque no se debe excluir el aumento de otras contribuciones.

*Segundo país, en términos cuantitativos, con 806 hombres, Francia, que es capaz, sobre todo a través de la contribución de la Gendarmería Nacional, de estar presente en todas las fases de la gestión de una crisis, desde la fase coercitiva hasta la fase de reconstrucción. Francia puede, igualmente, cubrir el conjunto del espectro de las misiones de policía descritas en Niza (desde el refuerzo de las policías locales, mediante misiones de asistencia, consejo, formación... hasta la sustitución de las policías locales, debilitadas por misiones de mantenimiento del orden y de protección de personas y bienes). La aportación de Francia (Ministerio de Defensa-Ministerio del Interior) ha sido anunciada por el Director General de la Gendarmería Nacional.*

Tratándose del Ministerio de Defensa, la Gendarmería Nacional debería poder contribuir con unos 600 gendarmes, de los que 300 poseerán la capacidad de despliegue rápido (tras la reunión de la Presidencia del Gobierno, de 6-6-2001, la cifra inicial de 200 se ha aumentado hasta 300).

Tratándose del Ministerio del Interior, la Policía Nacional debería poder contribuir con 206 policías. Esta contribución implica, previamente, regular los problemas de estatuto, de disponibilidad y de tiempo de servicio, sin evocar la imposibilidad, recordada por el Ministro del Interior, de colocar personal de la Policía Nacional bajo mando militar o en situación de confusa.

El objetivo final de 5.000 policías, determinado en Feira, debería alcanzarse, en la conferencia de ministros organizada por la presidencia belga en el mes de noviembre de 2001. Su éxito está prácticamente asegurado.

Además, es interesante recordar que 950 (más 100 con la reevaluación francesa) policías de fuerzas similares a la gendarmería ya están previstos para constituir la Fuerza de Despliegue Rápido de la Fuerza de Policía Europea (Guardia Civil: 300; Carabineros: 250; Guardia Nacional Republicana portuguesa: 200; Gendarmería Nacional: 200, a punto de aprobar 300). *El objetivo de la capacidad de despliegue rápido estará, igualmente, conseguido.*

Es una baza importante de la UE. En efecto, esta capacidad de despliegue rápido permite emplear la fuerza de policía europea en la estela de la componente militar cuando se deba gestionar una crisis compleja como la de Kosovo.

C) Propuesta, en tres puntos, presentada por Francia.

Aprovechando la oportunidad brindada por la Conferencia de Directores de Policía (Bruselas, 10-1-01), Francia depositó, por vía diplomática, una propuesta que pretendía reforzar la iniciativa de Feira.

Esta propuesta, presentada por el Director General de la Gendarmería Nacional, plantea tres campos para continuar con los trabajos:

- Una estrategia policial para la gestión de crisis, centrada sobre las crisis más complejas, tipo Kosovo, destinada a ofrecer una respuesta inmediata a las primeras necesidades de la población, mediante el restablecimiento de la seguridad pública –función de naturaleza eminentemente policial– y aplicando una perfecta sinergia entre los instrumentos civiles y militares.
- Definición de la unidad de planificación y de gestión de las operaciones de la Fuerza de Policía Europea: definición, misión, función, organización y su puesta a disposición, lo más rápidamente posible, de la Secretaría General del Consejo.
- Elaboración de un plan de acción para la policía hasta el año 2003 para regular las cuestiones ya planteadas (marco legal, incidencias financieras...) y para recoger otras cuestiones que exigirán respuestas concretas (apoyo logístico, coordinación entre las fuerzas de policía con la componente militar...).

### **Cumbre de Göteborg (15 y 16 de junio de 2001).**

A) Orientaciones generales en materia de gestión civil.

Examinando los principales ejes del informe de la presidencia, en materia civil, se puede constatar:

- Continuidad de la capacidad de la UE a dirigir operaciones autónomas, incluso aunque se hayan reforzado los lazos con la ONU y la OSCE.
- Continuidad de la preferencia otorgada, desde la Cumbre de Feira, a la capacidad de policía, de conformidad con los “fundamentos” definidos en la de Niza (conceptos genéricos de utilización de la fuerza de policía, gama de misiones...), y con los resultados concretos que se detallarán más adelante.
- Definición de los objetivos cuantitativos, relativos tanto al refuerzo del estado de derecho (200 magistrados) como a la protección civil (despliegue de 2.000 hombres en el más breve plazo). En materia de refuerzo de la administración civil se han propuesto objetivos concretos de gran importancia cualitativa.

A esto deben añadirse las disposiciones que refuerzan la apertura de aportaciones adicionales.

B) Creación, bajo la autoridad del Secretario General/Alto Representante para la PESC, de una unidad de policía con funciones bien definidas y con un formato evolutivo.

De acuerdo con el mandato dado en la Conferencia de Niza a la presidencia sueca, relativo a la rápida aplicación de la capacidad de planificación y de gestión de las operaciones de las Fuerzas de Policía Europeas, y como consecuencia de las solicitudes enérgicas de la mayoría de los Estados miembros, la Ministro de Asuntos Exteriores de Suecia, la señora Lindh, se ha dirigido al señor Solana.

El 27 de abril, el Secretario General/Alto Representante decidió la creación, en el seno de las nuevas estructuras político-militares de la Secretaría General del Consejo [DGE, cuya nueva configuración se articula en tres Direcciones: “Asuntos Políticos”, “Operaciones y Ejercicios” e “Instrumentos Generales de la Actuación Exterior de la UE” (al parecer, la Unidad de Policía debe ser creada en el seno de esta última Dirección)], de una Unidad de Planificación de Policía perfectamente definida, compuesta por un grupo de expertos altamente cualificados cuya estructura podrá ser modificada según las necesidades.

Su denominación es a partir de este momento Unidad de Policía. Analizando el informe de la presidencia sobre la PESD y su anexo I sobre el plan de acción de la policía, se deben resaltar tres puntos:

- Que está bajo la autoridad del SG/HE.
- La definición de funciones: evaluación de la situación, planificación y gestión de las operaciones, planificación íntegra y coordinación con la componente militar y los otros componentes de una operación de gestión de crisis, preparación de los ejercicios, del marco legal y de la reglamentación.
- El principio evolutivo de la estructura de esta Unidad ("se adapta, si ello es necesario, en función de la experiencia adquirida por la UE en el campo de la gestión de crisis").

Se fija su composición inicial, integrada por un grupo de siete expertos, resultado de la política de reclutamiento iniciada el 16 de febrero de 2001, a la que se añadió, en junio y con éxito, una iniciativa alemana ante el Secretario General Adjunto con el fin de obtener la integración de un policía alemán.

Su Jefe será un Coronel del Arma de Carabineros, que estará asistido por seis expertos de policía, según el reparto siguiente:

- Italia: un oficial de Carabineros.
- España: un oficial de la Guardia Civil.
- Holanda: un oficial de la Maréchaussée Real.
- Dinamarca: un oficial de Policía.
- Irlanda: un oficial de Policía.
- Alemania: un oficial de la Policía del Land de Baviera.

En este grupo Francia no está representada, extremo que deberá ser corregido con ocasión del próximo refuerzo de esta estructura.

C) Aprobación de un plan de acción de la Policía.

Apoyándose, ampliamente, sobre las propuestas francesas, el plan de acción para la Policía va a permitir estructurar el trabajo de los expertos de policía para concretar, en los plazos marcados, los objetivos definidos en Feira y en Niza.

Entre las cuestiones a tratar, deben de mencionarse especialmente:

- Desarrollo de la capacidad de desplegar, rápidamente, los Estados Mayores Operativos.
- Creación de unidades integradas.
- Desarrollo de las interfases necesarias con la componente militar y las otras componentes civiles.
- Desarrollo y aprobación de conceptos y sistemas para el mando y control, tanto a nivel operativo como político, de las crisis que impliquen, igualmente, la utilización de medios militares.
- Desarrollo de un marco legal para las operaciones de policía, incluyendo un "SOFA" (Status of Forces Agreement, Marco Legal de la Fuerza) y las ROEs (Rules of Engagement, Normas de Actuación).
- Desarrollo y aprobación de las disposiciones necesarias para garantizar la interoperatividad de las fuerzas de policía europeas, sobre las que se debe recordar que están compuestas, de una parte, por policías de estatuto civil y por policías de tipo gendarmería, por otra.
- Desarrollo de un programa para los altos mandos (dirigentes) de policía.
- Definición de las modalidades apropiadas en el marco de la financiación de las operaciones de policía de la UE.

D) Contribuciones adicionales de terceros países.

Paralelamente a las aportaciones adicionales que se añadirán a la Fuerza de Intervención Rápida, y, por tanto, en la componente militar, la UE va a abrir, igualmente, la Fuerza de Policía Europea a participaciones externas.

Suscitando un vivo interés en el seno de las naciones del norte de Europa, esta apertura va a adquirir una gran significación, bajo el efecto combinado de varios factores:

- En términos de estrategia, de influencia y de fuerte implicación diplomática, especialmente para los candidatos a ingresar en la UE, el destinar un contingente para integrar la FPE es un desafío financiero y técnico menos exigente que lo es en el



campo militar, centrado en la pesada lógica de la gestión de la crisis; es de duración más prolongada y sustancial y es más rentable desde el punto de vista promocional.

- Esta aportación deberá estar acompañada por el estricto cumplimiento de las normas exigidas en el seno de la FPE. Constituye, pues, un trampolín de promoción, en el seno de los países candidatos, para un modelo de policía basado en el respeto de los derechos del hombre y de las libertades públicas.

Tratándose de identidad europea, y de equilibrio necesario a implantar en algunas regiones, con respecto a la influencia de los Estados Unidos de América, se plantea un desafío importante que abarca, igualmente, cuestiones de derecho penal, especialmente en los países cuyo derecho está basado en el derecho latino.

#### MANDATO DE LA CUMBRE DE GÖTEBORG A LA PRESIDENCIA SUECA

En líneas generales, este mandato establece:

- Concretar las medidas necesarias para hacer operativa a la UE en el campo de la prevención y de la gestión de crisis, mediante, especialmente, la implantación y la aprobación de los mecanismos de gestión de crisis, definidos en términos de estructuras y de procedimientos.
- Aprobar las modalidades prácticas relativas a los aspectos militares y civiles de gestión de crisis, incluida la coordinación civil-militar.
- Desarrollar la cooperación entre la UE y las otras organizaciones internacionales, como la ONU y la OSCE. Cuando se trate de la OTAN, la cooperación no será, explícitamente, en el marco civil.
- Firma de acuerdos que prevean la participación de Estados que no sean miembros de la UE.

En particular, en el terreno policial establece:

- Profundizar en las cuestiones de financiación de las operaciones.
- Organizar una conferencia ministerial para solicitar las aportaciones en materia policial y para la aplicación del plan de acción de la policía.
- Establecer acuerdos (tratados) que permitan a los Estados no miembros de la UE participar en operaciones de policía.

Cuando se trate de otras potestades (capacidades) civiles, se acordó continuar con la elaboración de objetivos concretos.

#### CUESTIONES A PROFUNDIZAR

##### Derecho penal aplicable.

La cuestión de la importancia de un Código de Derecho y de Enjuiciamiento Penal (Ley de Enjuiciamiento Criminal) provisional será inscrita en el anexo del informe de Göteborg relativo al refuerzo del estado de derecho. Este punto es una buena muestra de la voluntad de aprovechar la enseñanza de las crisis recientes, en situaciones en las que es necesario un primer paso de sustitución (debilitamiento general de las administraciones judicial, policial...), ligando estrechamente:

- El despliegue de una fuerza policial.
- El despliegue de un contingente de magistrados, destinados a dirigir policías o gendarmes en su papel de auxiliares de justicia.
- La instauración de un código penal o de una ley de enjuiciamiento criminal provisionales ("Interim legal framework", Armazón Legal Provisional).

Esta cuestión había sido oficialmente planteada en el seminario sobre el Refuerzo del Estado de Derecho organizado el 25 de octubre en Bruselas por la presidencia francesa y suscitó, en su momento, un vivo interés por parte de los representantes del Consejo de Europa, cuya delegación, presidida por el señor De Vel, propuso estudiar la cuestión.

La redacción de un Código Penal provisional parece ser una cuestión delicada que no

tendrá una solución rápida. Sin embargo, para dar respuesta a las necesidades concretas de los policías desplegados, una iniciativa menos compleja podría consistir en la elaboración de reglas comunes para los actos elementales de ejecución en el marco de la Policía Judicial.

### **Complementariedad civil-militar: un problema que debe ser resuelto en función de los principios básicos de la PESD.**

El carácter inédito de la PESD, basado en las principales enseñanzas, extraídas de las recientes crisis, de los objetivos políticos de la UE y de sus potenciales, consiste en la distinción de dos capacidades (fuerzas), la una militar, la otra civil, para una mejor garantía de empleo (utilización) coordinado.

La indispensable complementariedad civil-militar debe tener en cuenta, por anticipado, un estricto respeto de las competencias respectivas de los instrumentos civiles y militares.

Esta necesidad, que condiciona toda la coherencia de la PESD, tiene su primera aplicación en la complementariedad entre la componente militar y la policial en cuatro campos:

- Acción civil-militar (CIMIC).
- Control de masas (crowd control, control de muchedumbres).
- Lucha contra la criminalidad y detención de los criminales de guerra.
- Mando de una componente policial por la autoridad militar.

#### **A) Acción civil-militar.**

"La acción civil-militar", derivada del concepto de la OTAN, CIMIC, es una cuestión denominada de entorno, destinada a facilitar el despliegue del dispositivo militar, desarrollando, prioritariamente, un sentimiento de aceptación de los elementos militares en el seno de la población. Pudiendo ser muy diversa en su forma, debe, sin embargo:

- Estar concentrada en la fase o en los períodos de la fase en los que la acción militar es prioritaria.
- Disminuir, paulatinamente, a medida que se desarrolla el dispositivo de naturaleza civil.

- No interferir la función de restablecimiento de la seguridad pública que no está dentro de su ámbito de competencia.
- No hacer la competencia, sino colaborar con la acción civil, ayudando al desarrollo y al despliegue de la capacidad civil de la UE, ya definidas en Feira y que serán desarrolladas en los futuros trabajos a efectuar en el marco de la PESD (abriendo, posiblemente, el campo a las ONG). Es necesario recordar que el estudio de la coordinación civil-militar, en el marco de las operaciones de gestión de crisis, se inició el 18 y 19 de abril en Ystad.

B) "El control de masas", una forma operativa del mantenimiento del orden que nace de una cultura necesariamente policial.

El "control de foule" (control de masas) es una noción que, en Francia, no posee ninguna definición jurídica o normativa, aunque se acuña, bajo la cobertura del mantenimiento del orden público, en el marco de las virtudes atribuidas a la fuerza de policía europea. El control de masas, expresión que podría ser reconsiderada para privilegiar el término de gestión de manifestación ("march management", manejo o dirección de marcha o desfile), que encaja perfectamente en el restablecimiento de la seguridad pública, principal competencia del dispositivo policial.

En este sentido, con el apoyo conjunto de los Ministros de Defensa y de Interior, la postura francesa en la Reunión de Directores Generales de Policía europeos ha sido muy explícita: *"El refuerzo y el restablecimiento de la seguridad pública son funciones eminentemente policiales"*.

Sin embargo, más o menos inspirada por la cultura anglosajona, en el seno de algunos ejércitos de tierra crece la pretensión de intervenir de forma significativa, incluso masiva, en este campo, denominado control de masa, invocando, a menudo, una necesidad operativa contrastada.

Aunque no se puede negar que sobre el terreno algunas situaciones requieren que se les adapten dispositivos, incluido el militar, es necesario, sin embargo, que respeten los principios básicos de la PESD y que puedan encontrar su primera aplicación en las formas

de acción desarrolladas, particularmente en lo que se refiere a la gestión de poblaciones.

La complementariedad entre los instrumentos militares y los civiles debe aplicarse a todos los niveles para alcanzar la máxima coordinación y eficacia en su aplicación más concreta y potente sobre el terreno. Uno de los primeros ejemplos de esta complementariedad lo constituye el binomio ejércitos de tierra-gendarmería.

Los ejércitos de tierra son, de forma natural, el dispositivo de potencia que, tras haber permitido obtener el control global del terreno, impidiendo la aparición de amenazas militares o paramilitares, debe impedir que reaparezcan enfrentamientos generales y agresiones de alta intensidad. Sin embargo, los ejércitos de tierra no están capacitados (no tienen vocación) para efectuar misiones de naturaleza policial, especialmente el mantenimiento del orden, que es una misión que exige competencias y modos de actuación específicos.

Este dispositivo militar, de gran envergadura, es indispensable para apoyar el despliegue rápido del dispositivo gendarmería (en función de los criterios exigidos, serán principalmente unidades similares a las de la gendarmería las que constituirán la capacidad de despliegue rápido) en contacto directo con la población, que contribuirá al restablecimiento de la seguridad pública actuando en todo el espectro de la función policial, con su cultura policial (mediación, proximidad...) aplicada, especialmente, a la gestión de las perturbaciones del orden público.

Al apoyo del dispositivo ejército de tierra, o dispositivo de potencia, al dispositivo gendarmería se aplica, especialmente, a las situaciones caracterizadas por fenómenos de masas. En este caso, el dispositivo ejército de tierra queda en segundo plano, detrás de la línea gendarmería.

Se trata, en particular, de evitar interferencias en la percepción, por parte de la población, de las unidades cuya vocación es el mantenimiento del orden y las unidades que constituyen el dispositivo de potencia, efecto inevitable si el dispositivo del ejército de tierra se desdobra, en su seno, en componente de potencia y componente de mantenimiento del orden. En este caso existe un peligro, evidente, de neutralización del conjunto del dis-

positivo de potencia, ya que el adversario, para llegar al corazón del dispositivo de potencia, va a confrontarlo a una escalada de enfrentamientos callejeros. Este peligro es aún más evidente si se tiene en cuenta que las unidades del ejército de tierra no poseen (no se les ha inculcado) la cultura de graduación de las respuestas, que ya ha demostrado (la graduación de las respuestas) toda su eficacia en las situaciones más tensas. De forma general, la acción llevada a cabo por la comunidad internacional puede perder toda su legibilidad.

El dispositivo en dos líneas permite a los responsables (mandos) sobre el terreno de mostrar los grados de respuesta de la fuerza y, de esta manera, en una lógica de prevención y de disuasión, demostrar toda su determinación y mostrar todo el abanico de sus capacidades. Si el adversario decide atacar el dispositivo gendarmería mediante acciones militares generalizadas, debe ser consciente de que se expone a una respuesta del dispositivo de potencia del ejército de tierra, empleando todos los medios que dispone. Esta eventualidad debe provocar (en el enemigo) que lleve a cabo una oposición de baja intensidad.

El respeto de esta complementariedad debe garantizar que la crisis será tratada en el más bajo nivel de intensidad, en el marco de un proceso coherente en relación con el objetivo final pretendido de reconstrucción de la sociedad civil, basada en el estado de derecho.

Esta filosofía en el tratamiento de las crisis parece estar bastante alejada de la aplicada en el seno de las fuerzas armadas británicas. Los militares británicos parece ser que, en efecto, favorecen la aplicación del principio según el cual el que más puede, puede menos. De forma general, favorecen la búsqueda de la eficacia inmediata, aun corriendo el riesgo de militarizar la gestión de la crisis y teniendo en cuenta que el objetivo principal era desmilitarizarla. Esta forma de actuación tiene como corolario una libertad jurídica que autoriza un uso muy flexible de la fuerza.

Llegados a este punto, para algunos ejércitos de tierra la tentación de modernizar sus equipamientos y sus modos de actuación, siguiendo el ejemplo del ejército de tierra británico, es muy grande. Los estudios realizados sobre la adquisición de equipos cinológicos, de municiones de caucho, muy utilizadas en

Belfast para el citado control de masas, incluso otros materiales incluidos en el capítulo de "armas no letales", cuya naturaleza y contenido merecerían un mayor estudio, plantean numerosos interrogantes.

En el polo opuesto, en coherencia con el principio de complementariedad y con las necesidades operativas del momento, sería muy conveniente favorecer, en el marco de los acuerdos llevados a cabo entre la gendarmería y el Ejército de Tierra francés:

- El desarrollo de las capacidades de auto-protección de las unidades del ejército de tierra que estén en contacto con una masa que no pueda incluirse en los supuestos de mantenimiento del orden.
- El entrenamiento de una unidad de gendarmería para sustituir momentáneamente (provisionalmente) a una unidad del ejército de tierra en contacto con la masa.
- El entrenamiento para la extracción de una unidad de gendarmería bajo el fuego del enemigo y relevarla por una unidad del ejército de tierra.

C) Lucha contra la criminalidad y detención de criminales de guerra.

En estos campos, la complementariedad entre los dispositivos militar y policial debe avanzar un paso más, pero respetando unos principios fundamentales:

- Se trata de misiones de naturaleza policial, tal como ya han sido específicamente definidas en los documentos de la UE.
- El dispositivo militar no es esencial, pero, si es necesario, viene en apoyo del dispositivo policial; la maniobra operativa es, pues, de naturaleza policial, ya sea bajo la autoridad militar o bajo la autoridad civil que sucede al mando militar, en estrecha colaboración con el magistrado que conserva su plena competencia en la dirección de la investigación judicial.
- Cuando se trate de criminales de guerra, su detención debe inscribirse, de forma natural, en una lógica de judicial, en un marco esencialmente penal, lo que plantea, una vez más, la cuestión de las rela-

ciones entre la UE y el Tribunal Penal Internacional.

En términos de información general es necesario recordar que las relaciones entre la cadena policial de la PESD, desde el nivel estratégico hasta el nivel operativo, con los organismos tipo Interpol y Europol se inscribirán en el ámbito de las potestades civiles de la UE, de acuerdo con las ambiciones globales de la PESD.

D) Problema del mando (dirección) de la componente policial.

El dispositivo "gendarmería" debe depender de una cadena de mando específica, que dependerá directamente del mando de la fuerza. En este sentido, el principio de "Blue Box" (Zona, compartimento, Azul) de los carabinieri italianos podría constituir una referencia. Un principio de acuerdo con el principio de respeto de los dictámenes periciales, según el cual el ejercicio de las funciones de policía depende de la cadena jerárquica policial, cuyo jefe opera bajo la autoridad directa del mando (jefe) de la fuerza o, llegado el caso, del responsable del sector que, a su vez, dependerá del mando del sector.

La vocación principal de esta cadena policial es la de pasar a depender de la autoridad civil cuando se transfieran las competencias. Integrada en el seno del despliegue global de la fuerza de policía europea, garantiza a la autoridad civil el apoyo de un dispositivo policial concreto y operativo.

En esta perspectiva, Francia continúa apoyando la idea del proyecto de creación de un Estado Mayor Operativo de Policía (o Dirección de Operaciones de Policía) según un principio inspirado en el de nación marco.

Cuando se trate de misiones de policía judicial, cuya dirección depende de los magistrados, el mando militar sólo debe ser informado de los aspectos estrictamente operativos o de elementos susceptibles de implicar la seguridad de las tropas.

Para el mantenimiento del orden se deben aplicar los principios del TACON (Control Táctico: dirección y control definidos, limitados, normalmente, en el plano local a los movimientos o maniobras necesarias para ejecutar las misiones o tareas asignadas), confiado a

un oficial de gendarmería desde el momento en el que se utiliza un dispositivo mixto (primera línea gendarmería, segunda línea ejército de tierra) en casos de fenómenos de masa.

Será necesario efectuar un estudio, en común con el Estado Mayor de la UE, para integrar perfectamente las características específicas de la PESD, ya que implican un cierto distanciamiento de los modelos OTAN que se aplican en la actualidad, aunque la iniciativa de los carabinieri italianos con su concepto MSU (Unidad Especial Multinacional) han aportado evoluciones interesantes pero de un alcance muy inferior a los objetivos de la Fuerza de Policía Europea.

## **APORTACION DE LAS GENDARMERIAS A LA PESD: UN COMPONENTE ESENCIAL PARA LA FPE**

### **VENTAJAS QUE APORTAN LAS GENDARMERIAS A LA PESD/FPE**

En el campo policial para la gestión de crisis, una plusvalía significativa de la UE consiste en poder recurrir a una reserva de fuerzas de policía altamente cualificadas, con competencias generales, rápidamente desplegables, bajo la forma de unidades integradas e interoperativas.

Creadas con la aportación de un cierto número de Estados miembros, estas fuerzas de policía, del tipo gendarmería, pueden efectuar operaciones de sustitución, especialmente en el campo del mantenimiento del orden, como refuerzo de las policía locales. Estas fuerzas se encuentran, principalmente, en el seno de la Asociación FIP (Francia, Italia, España, Portugal, que agrupan en el marco de la UE a la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos, la Guardia Civil española, la Guardia Nacional Republicana portuguesa y la Maréchaussée holandesa, arrojando un total de 300.000 gendarmes).

Tanto por su capacidad a cubrir el conjunto del espectro de las misiones de policía como por su estatuto, las policías del tipo gendarmería pueden ser desplegadas en total com-

plementariedad con la componente militar, garante de la seguridad global en un espacio aeroterrestre controlado.

Estas fuerzas constituyen una baza importante para simplificar la gestión de las crisis encomendadas a la UE: pueden ser empleadas bajo autoridad militar, disponen de dotaciones propias y completas, son interoperativas con la componente militar terrestre, responden al principio imperativo de unidad de mando y pueden beneficiarse del apoyo logístico y de la capacidad de proyección de las fuerzas armadas. Integradas en un proceso de planificación estratégica con el EMUE, introducen una perspectiva de agilidad en los casos de gestión de crisis de la UE.

Tienen por vocación natural el llevar a cabo un papel de punto de unión entre la componente militar y los otros dispositivos civiles desplegados y constituyen el principal instrumento, en una lógica de normalización, de la desmilitarización de la gestión de la crisis, especialmente si se permite lo más pronto posible el contacto de los gendarmes con la población.

Siendo el primer dispositivo policial desplegado, las fuerzas de policía tipo gendarmería tienen la ventaja de ser evolutivas y pueden adaptarse a los nuevos esquemas de despliegue, abarcando desde la sustitución de las policías locales, para dar respuesta a las exigencias de restablecimiento de la seguridad pública, hasta el refuerzo de dichas policías para misiones de asistencia, consejo, formación y control. Teniendo vocación de colocarse bajo la autoridad civil responsable, representan punto de apoyo para la posterior implantación de los contingentes de las otras policías.

Son una referencia, particularmente eficaz, para numerosos países candidatos a integrar la UE o que pretende reforzar sus relaciones con los Quince, en una doble dinámica de promoción de un modelo europeo de policía basado en el respeto de los derechos del hombre y de las libertades públicas, y de utilización de modelos de fuerza de seguridad, muy a menudo sobredimensionados y con un posicionamiento incierto.

## PAPEL ACTIVO DE LA GENDARMERÍA FRANCESA

Presente de forma continuada en todas las esferas, la Gendarmería francesa se adhiere totalmente a la consecución de los objetivos definidos en Feira y en Niza.

### **Contribución actual de la Gendarmería francesa: 660 gendarmes.**

El Ministerio de Defensa ha decidido emplear 600 gendarmes, de los que 200 podrán ser desplegados de forma inmediata.

En su respuesta al cuestionario, en el que se solicitaba su contribución, Francia ha expresado su voluntad de permitir a la gendarmería cubrir el conjunto del espectro de la función policial, tanto en el campo de sustitución de las policías locales como en el de refuerzo de las mismas.

### **Ejes principales: del mantenimiento del orden (MO) a la identificación criminal, pasando por la policía de proximidad.**

La Gendarmería, por vocación natural, tiende a ser uno de los ejes de la capacidad de despliegue rápido. Entre sus numerosas competencias, posee una cultura de mantenimiento del orden muy definida, lo que la convierte en un eje principal, ya que se trata de una de las funciones principales en el restablecimiento de la seguridad pública.

En este campo, además, es la única institución que dispone de un centro de formación específico (Centro Nacional de Entrenamiento de las Fuerzas, CNEFG, en la localidad francesa de Saint-Astier), que podría convertirse en lugar de entrenamiento para el MO, de las otras fuerzas de policía europeas que pretendan integrar el contingente de despliegue rápido de la FPE, fuerzas que, por otro lado, ya realizan diferentes cursos en dicho centro.

La Gendarmería espera, igualmente, ser una fuerza importante en las otras funciones policiales (policía científica, policía de proximidad...).

#### *Iniciativas de la Gendarmería.*

- Creación de un Estado Mayor Operativo de Policía, basándose en el principio de nación marco.

- Correr a cargo con un módulo de planificación y de dirección de operaciones de las intervenciones de gestión de crisis en el seno de la futura Academia de Policía Europea.

## REFLEXIONES GENERALES

¿El Estado gestiona siempre la seguridad? Es un tema capital, aunque no debe estudiarse disociando la noción de Estado y la de seguridad.

El concepto de seguridad remite al Estado, aunque ésta no sea siempre su principal finalidad.

Desde la Cumbre de Colonia, los Quince se han planteado un desafío, que se ha concretado en las de Helsinki, Feira, Niza, Göteborg y pronto en Laeken. El nacimiento de la PESD puede decirse que se debe a la voluntad de la UE de desarrollar una capacidad global y coherente para la prevención y la gestión de los conflictos, utilizando toda la gama de instrumentos que posee, tanto civiles como militares.

En Feira se definen las cuatro principales prioridades: policía, refuerzo del estado de derecho, refuerzo de la administración, protección civil.

El objetivo a alcanzar navega, en el momento presente, entre dos razonamientos indisolubles:

- Un razonamiento de interés, que se manifiesta, por un lado en la ambición de la UE de convertirse en un actor político principal de la escena internacional, y por otro en su voluntad de estabilizar, prioritariamente, los pasos de Europa hacia un proceso de integración.
- Un razonamiento de sinceridad, que pretende incitar a la construcción de sociedades civiles democráticas basadas en el estado de derecho y en el respeto de las libertades individuales y públicas.

Emerge, pues, entre los estados europeos, que se apoyan en las últimas tomas de posición de la ONU, producto del Informe Brahmi, un nuevo concepto de lo que abarca el campo de la seguridad pública.

Si se analiza el concepto de gestión de crisis de la UE, observando, particularmente, el

anexo del Informe de Niza, ¿qué es lo que se deduce? Que las crisis son multinacionales y que reclaman una solución o respuesta multinacional. Cuando la gestión de la crisis es compleja, como en Kosovo, se pueden delimitar tres fases: una fase inicial, de predominio militar para asegurar el control del territorio; una fase de transición, dedicada al restablecimiento de la seguridad pública, condición esencial para el regreso a una vida normal, y una fase de reconstrucción-salida de la crisis.

Hay que recordar que más allá de la pacificación, el objetivo final pretendido es la reconstrucción de una sociedad civil democrática. Es necesario ir más allá del concepto de seguridad humana y establecer el principio insalvable de respeto de la persona, garantizando el ejercicio de los derechos fundamentales y poner las bases de una nueva sociedad. Este objetivo debe ser tenido en cuenta desde el principio, y tanto los métodos y los procedimientos utilizados como los instrumentos empleados deben ser elegidos teniendo en cuenta.

El proceso de gestión de crisis debe obedecer a una dinámica final de desmilitarización, evolucionando hacia la normalidad. Tras el control general del terreno por parte de los militares, primera fase, la principal preocupación debe ser el restablecimiento de la seguridad pública, eliminando los atentados personales, y de apaciguar los conflictos de cualquier tipo activando la respuesta penal en beneficio de las personas. Para ello es necesario desplegar, lo más rápidamente posible, policías y gendarmes para que sustituyan a las policías locales cuando las estructuras administrativas son débiles. No debe olvidarse el despliegue judicial: los magistrados son necesarios, ya que son ellos los que hacen coherente la actuación de gendarmes y policías.

Es necesario confortar a la población y hacer que se adhiera al proceso implantado, ofreciéndole una nueva perspectiva del poder público, en particular del aparato policial, garantizando la seguridad de los individuos y haciéndoles comprender y adoptar los principios que rigen los problemas en las sociedades democráticas.

Los procedimientos e instrumentos utilizados nunca deben perder de vista el objetivo inicial, es decir, hay que lograr, cuanto antes, la

aplicación del derecho común y la aplicación de los usos policiales en las situaciones de naturaleza militar. Gendarmes y policías deben poder ser diferenciados del dispositivo militar y su despliegue y contacto con la población deben provocar, cuanto antes, el que pasen desapercibidos (que no sean un foco de atención).

El ejercicio de la policía judicial debe depender de los magistrados.

El control de las manifestaciones es una de las funciones principales de una fuerza de policía acostumbrada a la utilización restringida en el plano jurídico de la fuerza en base a los principios de estricta graduación de la respuesta y con una preocupación constante de negociación, siendo una de las razones por la que los Quince deciden la creación de una fuerza de policía para el control de crisis, en unión de la posibilidad de despliegue de magistrados cuando sea necesario.

La gestión de crisis aporta una nueva perspectiva, o, incluso, una nueva filosofía (doctrina) al concepto de seguridad exterior; el individuo se convierte en un objetivo principal, el derecho es una preocupación creciente que se convierte en permanente a todos los niveles y en todas las etapas de la acción emprendida.

La gestión de crisis provoca una nueva redistribución de las misiones y una multiplicación de los actores, fenómeno que tiende a acercar, cada vez más, seguridad interior y seguridad exterior cuando se analizan los procedimientos y los instrumentos utilizados.

De hecho, los mecanismos de la gestión de crisis reducen el papel del militar, aunque su intervención sea, muy a menudo, indispensable, circunstancia que debe ser aceptada por los militares, lo que plantea la problemática de la evolución de las organizaciones e instrumentos militares, tentados a la reconversión en un contexto geoestratégico y social en el que las amenazas han cambiado.

La seguridad exterior se apoya, cada vez más, en los principios tradicionales de la seguridad interior, haciendo reposar las operaciones en la pedagogía del derecho, fundada en dos principios de acción:

- Tener en cuenta al individuo, lo más rápidamente posible, en toda su dimensión de entidad jurídica, garantizándole, especial-

mente, el ejercicio del derecho y el acceso a los jueces.

- Marco jurídico estricto del ejercicio de la fuerza pública, en particular en el campo del mantenimiento del orden y en las restricciones de las libertades individuales, especialmente en el campo de la policía judicial.

El marco jurídico plantea el problema de la responsabilidad de los que aplican la fuerza, ya que el régimen de responsabilidad individual en el ejercicio de las misiones de policía no puede asimilarse dado que se trata de un contexto no nacional al que se aplica en las misiones de combate que contempla el derecho en los conflictos armados, es decir, que no es concebible desarrollar, a priori, un principio de exoneración de la responsabilidad individual y que compete a los magistrados, cuando se cause perjuicio grave a una persona en la utilización de la fuerza, estimar la legalidad de la acción y la responsabilidad penal.

Seguridad interior y seguridad exterior se aproximan, igualmente en su relación cada vez más frecuente, con el derecho, lo que plantea el problema de la judicialización, elemento esencial, y oponerse a ella no tiene sentido; muestra de ello es que numerosos conflictos entre Estados han sido resueltos desde hace varios años por el Tribunal Internacional de La Haya de forma pacífica, poniendo fin a numerosos años de conflicto.

Una parte de los crímenes son, en la actualidad competencia de los tribunales Internacionales y los ciudadanos recurren, cada vez con más frecuencia a las jurisdicciones supranacionales, lo que implica que el Estado ya no es la única fuente del derecho ni la última instancia de su ejercicio.

Sin embargo, la prevención de los conflictos y la gestión de crisis son una reafirmación del papel preponderante del Estado, ya que no son rentables económicamente y implican el empleo de sumas considerables y de una acción de desarrollo global, por lo que es la primacía política la que se impone. Al tratarse de una función del Estado, es necesario abordarla a través del uso de la fuerza, sin el cual el derecho se queda vacío de contenido, en un espectro que evoluciona desde la acción de guerra de alta intensidad, asimilada al com-

bate, hacia las misiones de naturaleza policial.

El papel del Estado se ve reconfortado por las evoluciones actuales, que tienden, incluso mediante el despliegue de fuerzas de policía, a favorecer la posibilidad de autorizar (el empleo) la fuerza. Por un lado, en el concepto de PESD es el Estado el único proveedor de soldados y de policías; por otro lado, el despliegue de medios adecuados para ejercer la coacción sólo puede depender, dada su dimensión diplomática, de la responsabilidad estatal, por razones que se derivan, conjuntamente, de los principios generales de soberanía, de la relación con la población local y de los riesgos que corren los ciudadanos. En este marco hay que incluir, igualmente, la intervención de los magistrados.

Cuando se hable de seguridad exterior, los Estados ejercerán, cada vez más, en el marco de las organizaciones internacionales su potestad reglamentaria. En el caso de Francia se tratará, fundamentalmente, de la UE.

Aunque la UE incluya la gestión de crisis en un marco muy amplio, en el que se incluya a las ONG, debe, sin embargo, conservar una concepción clásica: el empleo de la fuerza depende de la noción de potencia pública y de los instrumentos de naturaleza estatal, excluyéndose, en la actualidad, la opción de privatizar este campo recurriendo a empresas privadas.

Surge una cultura europea realista de seguridad exterior, que no excluye, si ello es necesario, recurrir a la fuerza armada y que se inscribe en una acción global que se basa en una visión fundamentalmente política.

Basada en el respeto del derecho, esta perspectiva apunta a una nueva socialización de las relaciones internacionales.

Orientada especialmente hacia una concepción común de los derechos del hombre, promueve un acercamiento al estudio de la encrucijada seguridad exterior-seguridad interior del estatuto del individuo.

Reposa, en cuanto a la financiación y a los instrumentos necesarios, en la aportación inicial de los Estados.

El Estado, tanto en la seguridad exterior como en la seguridad interior y en un contexto de judicialización global, continúa siendo el principal garante del derecho. Esta es, sin duda, la razón de ser del Estado.