

EGF, una nueva herramienta para las operaciones de gestión de crisis

Teniente Coronel de la Guardia Civil
D. Francisco Díaz Alcantud

INTRODUCCION

Nuevos retos en la gestión internacional de crisis.

Gestión internacional de crisis es un término usado en el entorno de la Unión Europea cuando se puso en marcha el desarrollo de la “Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)” dentro del segundo pilar de la UE. El equivalente a las operaciones de gestión internacional de crisis en el marco de las Naciones Unidas son las conocidas como “operaciones de apoyo a la paz (peace support operations) con sus diferentes versiones de: imposición de la paz (peace enforcement), mantenimiento de la paz (peace keeping) o establecimiento de la paz (peace making).

En cualquier caso tanto en un concepto como en el otro, lo más relevante es el principio recogido en la Carta de las Naciones Unidas como uno de sus mayores retos que no es otro que “mantener la paz y seguridad internacionales” como condición básica para asegurar la convivencia pacífica y el respeto mutuo entre las diferentes naciones del mundo, así como proporcionar los cimientos para fundamentar el progreso y desarrollo económico, social y cultural.

El cambio geopolítico y estratégico en el mundo después de la caída del muro de Berlín y la desaparición del clásico enfrentamiento de los dos bloques, ha diseñado un nuevo escenario mundial donde los posibles conflictos y crisis han evolucionado desde el tradicional enfrentamiento militar entre países bajo la influencia de los dos principales bloques a otros conflictos con raíces diferentes. En la mayoría de los casos se trata de conflictos internos con motivaciones étnicas, religiosas o culturales. Además hay que añadir la aparición de nuevas amenazas asimétricas que pueden tener un gran impacto en la paz y seguridad internacional como el terrorismo internacional, el crimen organizado o el fanatismo religioso. Si a este escenario añadimos nuevos fenómenos que contribuyen a la desestabilización del orden mundial, como las corrientes de inmigración ilegal, la lucha por los recursos naturales, la aparición de estados ingobernables (*failure state*) podemos concluir que los conflictos y crisis modernos han adoptado una nueva dimensión y naturaleza.

Este complejo escenario ha demostrado que la gestión de las crisis modernas no sea una cuestión predominantemente militar sino que se trata de operaciones multidisciplinares con diferentes componentes, en los cuales tan importante es proporcionar un entorno de seguridad (función principalmente adjudicada a los militares) como el establecimiento de un adecuado “estado de derecho” con respeto a los derechos humanos, el desarrollo de capacidades locales para un buen gobierno y el desarrollo de condiciones económicas estables y sostenibles.

Evolución de las operaciones de apoyo a la paz

Las primeras operaciones de paz auspiciadas por las Naciones Unidas comenzaron en el año 1948 como pequeños contingentes militares de observación de los acuerdos de paz. El primer contingente policial de Naciones Unidas se incorporó en la misión del Congo en 1960. Desde entonces sesenta misiones se han puesto en marcha en diferentes partes del mundo. La evolución respecto del tipo y alcance de las misiones ha sido no solo cuantitativa sino cualitativa en cuanto a las tareas a realizar, en particular especial relevancia ha tenido la cada vez mas frecuente atribución del conocido como “poder ejecutivo” o imposición de la paz de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido no sólo el componente militar sino también el policial ha recibido el mandato del poder ejecutivo para llevar a cabo funciones policiales en el área de operaciones.

La atribución del poder ejecutivo para las misiones policiales (a partir de la misión en Kosovo) supuso un gran salto cualitativo y un enorme reto para el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de las NNUU debido a la complejidad e implicaciones de todo tipo para planear y posteriormente ejecutar este tipo de misiones. Se trataba de desplegar oficiales de policía con atribuciones suficientes para desarrollar funciones policiales ejecutivas, incluyendo investigaciones, y por tanto con la autorización para llevar armas lo que conlleva una clara regulación del uso de la fuerza. Además, se puso en evidencia la necesidad de incorporar Unidades de Policía totalmente equipadas, capaces de intervenir en el control del orden público y de apoyar al resto de la misión.

El empleo de estas Unidades de Policía, conocidas en el entorno de NNUU como “*Formed Police Units (FPU)*”, de entidad aproximada a una compañía de 125 miembros se ha hecho más frecuente en los últimos años, y actualmente están presentes en todas las misiones de NNUU con poder ejecutivo (seis de las trece actualmente en marcha). En el futuro estas Unidades serán un elemento esencial a tener en cuenta en cualquier misión de NNUU donde el mandato incluya poder ejecutivo tanto para remplazar como para apoyar a la Policía Local en ambientes desestabilizados con escasos niveles de seguridad para la presencia internacional.

Las operaciones de estabilización. El vacío en la seguridad.

La naturaleza de los conflictos modernos ha impuesto la revisión de la doctrina de empleo de las Fuerzas Armadas, especialmente en el periodo post-conflicto. Esta situación alcanzó mayor relevancia cuando se analizaron las “lecciones aprendidas” durante los últimos conflictos en Irak y Afganistán, en los cuales analistas de los Estados Unidos de América llegaron a afirmar que “*se supo ganar la guerra*”, pero “*no se supo ganar la paz*”. Esta afirmación lleva implícita una autocritica clara sobre la conducción predominantemente militar después de la caída del régimen en Irak, y ha llevado a una revisión doctrinal de las conocidas como “*Operaciones de Estabilización, Seguridad, Transición y Reconstrucción (SSTR)*”. El mensaje es claro, la gestión después de un conflicto no es predominantemente de naturaleza militar sino que es multi-sectorial y todos ellos deben estar integrados y coordinados desde su planificación a su ejecución, en especial se hace referencia a cuatro sectores¹:

¹ Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations Joint Operating Concept. US Joint Forces Command, August 2006.

- Estabilización. Actividades dirigidas a gestionar las tensiones entre las distintas partes del conflicto; a prevenir o detener el deterioro de los sistemas político, económico y de seguridad; a crear estabilidad en el área de operaciones; y a establecer precondiciones para llevar a cabo los esfuerzos de reconstrucción.
- Seguridad. Conlleva el establecimiento de un entorno de seguridad para todos los actores presentes en el área de operaciones.
- Transición. Es el proceso de transición de la responsabilidad y autoridad desde las agencias civiles y militares externas actuantes en el conflicto a las autoridades locales.
- Reconstrucción. Es el proceso de reconstrucción de las instituciones políticas, económicas y sociales, así como las infraestructuras físicas para crear las condiciones necesarias para el desarrollo a largo plazo.

El principal papel del componente militar en la fase posterior al conflicto es la de proporcionar el entorno de seguridad y de contribuir a la estabilidad mediante el restablecimiento de capacidades militares locales fiables y sostenibles.

Un aspecto fundamental para alcanzar la estabilidad en el área de operaciones es el restablecimiento cuanto antes de la “ley y el orden” y especialmente el mantenimiento del orden público. Es claro que para esta labor las unidades militares no están preparadas, equipadas y no tienen experiencia para trabajar con la población civil.

Sin embargo, en algunas operaciones las unidades militares se han debido hacer cargo de esta labor debido a la lenta incorporación del componente policial civil con poder ejecutivo, sobre todo en lo referente a unidades policiales capaces de afrontar el orden público. Este lapso de tiempo es conocido con diferentes acepciones según las fuentes que se consulten como: vacío de seguridad (*security gap*), vacío en el despliegue (*deployment gap*), o vacío policial (*law enforcement gap*), sin embargo todos se refieren a esta circunstancia donde las fuerzas militares deben asumir “funciones de tipo policial” debido a la incorporación posterior del componente policial civil internacional.

En el entorno OTAN este vacío se ha solucionado con la incorporación a la estructura de la misión militar de las conocidas como MSU (Multinational Special Unit), unidades policiales de estatus militar básicamente proporcionadas por los Carabinieri italianos.

En la Unión Europea se pretende solucionar esta situación con el despliegue de las conocidas como Unidades de Policía Integradas (IPUs) que son, básicamente, unidades policiales tipo “gendármico” capaces de estar temporalmente bajo mando militar.

IDONEIDAD DE LAS FUERZAS DE TIPO GENDARMICO

Se entienden por “fuerzas gendármicas” aquellas que han seguido el modelo gendármico francés y que se caracterizan fundamentalmente por consistir en Cuerpos policiales de “status militar” pero que en sus respectivos países ejercen competencias policiales integrales respecto a la población civil. Este tipo de policía integral representa la ejecución de una amplia gama de funciones policiales, desde la clásica policía de prevención a la policía judicial incluyendo la capacidad para conducir investigaciones y la lucha contra el crimen organizado. Además, dependiendo de cada país, las policías gendármicas desarrollan un amplio espectro de especialidades dentro de la labor policial como tráfico, protección de la naturaleza, lucha contra el terrorismo, policía científica, orden público, inteligencia criminal, servicio marítimo, fronteras y servicio fiscal, etc.

El “status militar” les permite una posible relación y, en algunos casos, dependencia del Ministerio de Defensa y de la cadena de mando militar para situaciones específicas.

Este modelo policial se ha revelado de gran utilidad y efectividad para las operaciones de gestión de crisis sobre todo en las fases iniciales de la puesta en marcha de la operación (*inmediatamente después del conflicto*) caracterizado normalmente por una situación de desestabilización y de inseguridad donde es el componente militar el responsable de proporcionar y asegurar el entorno de seguridad.

Durante esta fase de responsabilidad militar sobre la seguridad, las funciones policiales con la población civil deben llevarse a cabo por cuerpos policiales preparados, equipados, con experiencia y la mentalidad policial adecuada en el trato con la población civil. La situación de desestabilización exigirá el despliegue de unidades policiales robustas capaces de actuar en este ambiente y de proporcionarse autoprotección. La rapidez requerida para el planeamiento, despliegue y los recursos logísticos necesarios exigirá un planeamiento coordinado o incluso integrado con el componente militar y posiblemente una dependencia temporal de la cadena de mando militar responsable final de la seguridad durante este periodo.

En estas condiciones, algunos cuerpos policiales de naturaleza civil son reticentes a desplegarse, pues requieren que la situación se estabilice, no están dispuestos a desplegar unidades policiales robustas totalmente equipadas y con capacidad para hacer frente a situaciones de orden público, y sobre todo, su capacidad de reacción rápida es muy limitada. Estas circunstancias, unida a la lentitud de los organismos internacionales para planear y desplegar un dispositivo multinacional provocan el aludido “*vacío de seguridad*” ya que la situación de crisis no puede esperar y la acuciante necesidad de restaurar la ley y el orden así como mantener el orden público lleva al componente militar a asumir funciones de naturaleza policial.

Los cuerpos policiales gendármicos pueden solventar esta situación, proporcionando las capacidades policiales necesarias en las primeras fases de este tipo de operaciones de gestión de crisis, desplegando temporalmente bajo mando militar y asegurando la transición para la incorporación de otras fuerzas policiales en una fase posterior.

Las especiales características de los cuerpos gendármicos y las lecciones aprendidas en los últimos conflictos han llevado a algunos institutos de estudios e investigación de los Estados Unidos a considerar la necesidad de crear alguna fuerza similar en su país. En particular en el “Informe Especial” número 118 de abril del 2004 del Instituto para la Paz de los Estados Unidos (USIP)² se incluyen las siguientes referencias:

- “Una razón del vacío en la seguridad es la total ausencia de cualquier capacidad civil de los EEUU para desplegar **unidades organizadas de policía** con el equipo especializado necesario para desarrollar funciones cruciales de orden público como el control de masas y el control de la flagrante ilegalidad. También contribuye a este vacío **el retraso** requerido para movilizar oficiales individuales de policía y otro personal para desarrollar el total espectro de funciones, desde inteligencia a la encarcelación, requeridas para impulsar el estado de derecho”. Esta afirmación subraya dos puntos fundamentales para solucionar el famoso “vacío en la seguridad” como son la disposición de unidades de policía robustas y el rápido despliegue, en clara referencia a las capacidades puestas de manifiesto por las fuerzas gendármicas en los últimos

² Special Report 118: “Building Civilian Capacity for US Stability Operations”. United States Institute of Peace, April 2004

conflictos donde ha sido necesario ejercer el poder ejecutivo para la instauración de la paz.

- Posteriormente cuando el informe analiza las capacidades civiles que los EEUU deberían desarrollar hace especial referencia a las unidades de policía de tipo gendármico³ cuando especifica: *“Crear este tipo de unidad permitiría a los EEUU responder al vacío de seguridad entre los militares y la policía que ha afectado a las operaciones de estabilización pasadas y presentes. También mejoraría considerablemente la interoperabilidad de los EEUU en las misiones internacionales con los cuerpos gendármicos de Europa como la Gendarmería Francesa o los Carabinieri Italianos”*.

En la misma línea algunos estudios⁴ realizados en el seno de la RAND Corporation⁵ han analizado lo ocurrido en los conflictos de Irak y Afganistán, especialmente la gestión del terrorismo internacional y de los movimientos de insurgencia concluyendo de nuevo que se ha utilizado un enfoque predominantemente militar, que es erróneo para la gestión del posconflicto. Se vuelve a resaltar la necesidad de una gestión multilateral y se pone en evidencia la falta de capacidad de EEUU para movilizar capacidades civiles para la gestión de crisis (especialmente en el área policial, judicial, fiscal y de prisiones). En este sentido se aboga por el incremento de las capacidades civiles de movilización en EEUU y por la cooperación con la Unión Europea en esta área. En el mismo estudio se propone como una de las medidas a implementar la creación de capacidades civiles locales haciendo mención específica de fuerzas de tipo gendármico⁶ cuando se afirma: *“También es crítico la creación de fuerzas gendármicas locales de alta calidad, aunque esto esta fuera de las posibilidades de EEUU, es un área en la cual Italia, Francia y España tienen excelente experiencia”*.

La importancia de la disposición a nivel internacional de unidades organizadas de policía con capacidad de actuación en orden público que puedan ser empleadas en las operaciones de gestión de crisis, ha llevado al G-8 a poner en marcha una iniciativa conocida como COESPU⁷ liderada por Italia (Carabinieri) con el apoyo de los EEUU para la formación de cuadros de mando que permitan la creación de Unidades de Policía (Stability Police Units) para su empleo por las organizaciones internacionales de ámbito regional (especialmente en el continente Africano y Asiático). Esta iniciativa ha recibido el beneplácito y el apoyo de las Naciones Unidas que ven en ella una excelente idea para promover la creación de este tipo de Unidades policiales tan importantes y necesarias en las actuales operaciones de apoyo a la paz auspiciadas por las NNUU.

No es casualidad que se haya elegido una fuerza de tipo gendármico (Carabinieri de Italia) para el desarrollo de esta iniciativa. La confianza depositada por las NNUU y por los EEUU en los Carabinieri italianos reconoce la experiencia internacional y la idoneidad de las fuerzas gendármicas para ser el referente y modelo a seguir para la puesta en marcha de este tipo de unidades policiales en futuras operaciones de gestión de crisis.

LA UNION EUROPEA, UN NUEVO ACTOR EN LA GESTION INTERNACIONAL DE LAS CRISIS.

³ “Constabulary Forces” según la denominación anglosajona.

⁴ War by other means- building complete and balanced capabilities for counterinsurgency. Rand Corporation 11 February 2008.

⁵ Institución norteamericana sin ánimo de lucro cuyo objetivo es ayudar a mejorar las políticas y toma de decisiones a través de estudios de investigación y análisis.

⁶ Constabulary forces en la denominación anglosajona.

⁷ Centro de Excelencia para las Unidades de Estabilización policiales situado en Vicenza (Italia).

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) dentro del segundo pilar y más concretamente la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) dieron sus primeros pasos a partir del Consejo Europeo de Colonia en 1999, desde entonces y en tan solo ocho años la presencia de la UE en la gestión internacional de crisis ha experimentado un aumento cuantitativo y cualitativo siendo ya un total de diecinueve misiones PESD las que se han puesto en marcha, permaneciendo doce de ellas activas actualmente. La mayor parte de estas misiones han estado localizadas en los Balcanes (6), pero también se han desplegado en Africa (7) y en medio oriente-Asia (6).

La UE pretende tener voz propia (como tal Unión) en la escena internacional para la contribución a la paz y seguridad internacionales, promover el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales⁸. A estos fines se ha dotado de una estructura (civil y militar) apropiada en el seno de la Secretaría General del Consejo, se ha creado un mecanismo de toma de decisiones, y se ha definido las capacidades tanto civiles como militares necesarias para ser un actor creíble en el ámbito internacional.

Un aspecto importante reconocido a la UE en la gestión internacional de las crisis es el enfoque multilateral empleado por la Unión al dotarse de toda la gama de capacidades, no sólo militares sino también civiles. Es en este último grupo donde se puede afirmar que la UE es la organización internacional con mayores recursos cualitativos y cuantitativos para aportar capacidades civiles de alto nivel para la gestión de crisis. Para definir estas capacidades civiles se ha planteado un enfoque global que incorpore todo el espectro de expertos necesarios en futuras crisis, incluyendo las siguientes áreas: Policía, Estado de Derecho (sistema judicial, fiscal, y de prisiones), Administración Civil, Protección Civil, expertos para las oficinas de los Representantes Especiales de la UE (EUSR) y para misiones de monitorización.

Dentro de las capacidades policiales, los Estados Miembros han comprometido un total aproximado de 5.700 agentes de policía para ser empleados en operaciones de gestión de crisis, cubriendo toda la gama de funciones y misiones policiales que se puedan presentar en estas crisis incluyendo unidades policiales robustas, flexibles y rápidamente desplegadas⁹ para ser usadas en misiones con poder ejecutivo en situaciones de desestabilización. La contribución para este tipo de unidades es básicamente proporcionada por los países de la UE con fuerzas policiales de tipo gendármico.

LA FUERZA DE GENDARMERIA EUROPEA

Creación

La Fuerza de Gendarmería Europea (*EGF en las siglas inglesas*) nació a través de una propuesta francesa a la que rápidamente se adhirieron los otros países de la UE con fuerzas policiales de tipo gendármico, es decir: Gendarmería de Francia, Carabinieri de Italia, Guardia Nacional Republicana de Portugal, Marechausse de Holanda y la Guardia Civil de España que constituyen los cinco cuerpos policiales fundadores.

El origen de esta iniciativa se puede encontrar en el deseo, de los países con fuerzas policiales gendármicas, de desarrollar una cooperación más estrecha para afrontar con las

⁸ Objetivos de la PESC incluidos en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea

⁹ Estas Unidades definidas en el Consejo Europeo de Niza se las conoce como IPU's (Unidades de Policía Integrada)

máximas garantías los importantes retos que supone el despliegue rápido de componentes policiales en operaciones de gestión de crisis, sobre todo en ambientes desestabilizados en los que se necesitará una cooperación estrecha con el componente militar y, a veces, incorporarse temporalmente bajo mando militar. La complejidad y especiales características que supone planear, preparar, desplegar, mantener y conducir operaciones con unidades organizadas de policía totalmente equipadas de diferentes países, conlleva la necesidad de disponer previamente de una serie de elementos entre los que se encuentran: doctrina de empleo, metodología de planeamiento común, procedimientos operativos normalizados, estructura de mando, apoyo logístico, CIS¹⁰, que hagan posible la máxima interoperabilidad entre los diferentes contingentes y un rápido despliegue que posteriormente sea sostenible con garantías de éxito.

La creación de la EGF se decidió en un Consejo informal de Ministros de Defensa que tuvo lugar en Noordwijck (Holanda) el 17 de septiembre del 2004 al firmar una declaración política conocida como “Declaración de Intenciones” en la que se sentaban las bases para el desarrollo de esta iniciativa.

Otros hitos importantes en la corta historia de la EGF son:

- 21 Enero 2005, primera reunión del CIMIN¹¹ en Roma con la designación del primer Jefe del Cuartel General Permanente.
- 15 Febrero 2005, incorporación de los primeros elementos que compondrán el Cuartel General Permanente en Vicenza (Italia), completándose su plantilla en Junio del 2005.
- 20 Julio de 2006 declaración de capacidad operativa para intervenir en operaciones de gestión de crisis.
- 18 Octubre 2007 firma del Tratado de constitución de la EGF en Velsen (Holanda)
- 22 Noviembre de 2007 se despliega la primera misión de la EGF dentro de la operación militar ALTHEA de la UE en Bosnia.

Definición y base legal

La EGF es una iniciativa multinacional de fuerzas integrales de policía europeas con “status militar” con el objeto de proporcionar a la comunidad internacional una herramienta con toda la gama de capacidades policiales necesarias para intervenir en las operaciones de gestión de crisis, especialmente en aquellos escenarios más complejos que exijan el rápido despliegue de unidades organizadas y robustas de policía con poder ejecutivo en situaciones desestabilizadas.

Siendo todos los miembros de la EGF países de la UE, esta nueva herramienta se pone principalmente a disposición de la UE, pero también puede ofrecerse a otras Organizaciones Internacionales como las NNUU, OSCE, OTAN o incluso puede emplearse en coaliciones ad-hoc acordadas por todos los países de la EGF.

Es importante matizar en este punto que la EGF no es una herramienta **de la UE** (puesto que ha sido creada en el marco de una cooperación entre cinco Estados) sino que tiene vocación de ser empleada principalmente **para la UE** cuando así lo decida la propia Unión y unánimemente lo acepten los países miembros de la EGF.

¹⁰ Communication and Information System.

¹¹ Comité Ministerial de Alto Nivel.

El marco legal de esta iniciativa multinacional se inicia el 17 de Septiembre del 2004 con la firma de la “*Declaración de Intenciones*” por los representantes de los Ministerios implicados de los cinco países miembros y que proporcionó la base inicial para el desarrollo de la EGF. Desde esta fecha un grupo de expertos legales han trabajado en el desarrollo del “*Tratado de creación de la EGF*” que, finalmente, fue acordado por los países miembros y firmado en Velsen (Holanda) el 18 de Octubre del 2007 por representantes a nivel Ministerial de los cinco países fundadores. Actualmente el Tratado se encuentra en proceso de ratificación en cada país de acuerdo a su normativa nacional. Otros acuerdos de menor nivel se han producido para regular aspectos como la financiación del Cuartel General Permanente o la creación de diferentes grupos de trabajo.

Estructura

La EGF consta de una estructura basada en tres niveles: político-estratégico, operacional, y la fuerza.

Nivel político-estratégico.

Esta constituido por el “Comité Interministerial de Alto Nivel (CIMIN)” formado por representantes de los ministerios competentes de los países miembros. Todos los países tienen un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores. Francia, España, Holanda e Italia tienen un representante del Ministerio de Defensa¹². Además en el caso de España y Portugal también tienen un representante del Ministerio del Interior.

Este Comité se reúne periódicamente y sus funciones más importantes son:

- Nombrar al comandante de la EGF y proporcionarle directrices
- Ejercer el control político y la dirección estratégica de la EGF
- Aprobar la participación y el despliegue de la EGF en operaciones de gestión de crisis
- Aprobar las relaciones a establecer con otros cuerpos policiales de otros países no miembros de la EGF, especialmente el acceso como miembro de pleno derecho o la cooperación como socio u observador
- Conducir el diálogo y las relaciones políticas con otros actores internacionales

Las decisiones del Comité se adoptan por unanimidad. Para coordinar la agenda de trabajo del CIMIN, apoyar administrativamente el desarrollo de las sesiones, documentar las decisiones, servir como punto de contacto externo y representar al CIMIN existe un Presidencia asumida rotativamente entre los países miembros con una duración anual.

Nivel Operacional

Esta constituido por el *Cuartel General Permanente (CGP)* con base en Vicenza (Italia), y se trata de un Cuartel General modular, multinacional y proyectable¹³. Su estructura está compuesta por el Comandante, un Segundo Jefe, un Jefe de Staff, y tres ramas (Operaciones, Planes, y Apoyo).

Esta integrado por personal procedente de los países miembros de la EGF y las posiciones que componen la estructura (actualmente 30) se pueden dividir en dos

¹² En el caso de España suele ser DIGENPOL

¹³ Una parte del Cuartel General puede ser desplegado temporalmente en el área de operaciones para facilitar el establecimiento y la conducción inicial de la operación de gestión de crisis.

categorías: *posiciones clave* (Comandante, Segundo Jefe, Jefe de Staff, Jefe de Operaciones, Jefe de Planes, y Jefe de Apoyo) que rotan entre los países miembros cada dos años; y el *resto de posiciones* que rotan cada tres años.

Las misiones más importantes del CGP son:

- Desarrollar la doctrina de empleo de la EGF
- Planear y conducir la intervención de la EGF en operaciones de gestión de crisis
- Proporcionar las capacidades necesarias para asegurar un rápido planeamiento de las operaciones de la EGF
- Monitorizar las áreas de posible intervención
- Contribuir, cuando sea requerido, al proceso de toma de decisiones del nivel superior
- Apoyar a las fuerzas de la EGF desplegadas
- Asegurar el enlace entre el nivel político estratégico, los países participantes en las operaciones y las organizaciones internacionales
- Planear y ejecutar todas las medidas necesarias para asegurar el rápido despliegue de la EGF.

El CGP representa el máximo nivel técnico profesional y es el referente y la parte más visible de la EGF al constituir el único elemento que funciona permanentemente con personal dedicado íntegramente a desarrollar las funciones antes aludidas. Esta disponibilidad de un Cuartel General multinacional que facilite la interoperabilidad, la normalización de procedimientos y sobre todo que prepare y facilite el despliegue en las operaciones de gestión de crisis ha estado siempre presente en el componente militar, pero no ha sido así para el componente policial.

El CG de la EGF es el primer caso de un Cuartel General policial multinacional y permanente en el entorno internacional que puede ser usado para planear y facilitar el despliegue del componente policial en operaciones de gestión de crisis. Esta carencia ha sido uno de los puntos más débiles del componente policial en las operaciones de paz internacionales, y la experiencia acumulada en este sentido durante las seis décadas de operaciones de paz ha llevado a las NNUU a plantearse la creación de un grupo de expertos policiales¹⁴ que sean los encargados del planeamiento y la puesta en marcha inicial del componente policial en las operaciones de paz. Este grupo está en estos momentos en fase de creación y ha comenzado a intervenir por primera vez en la operación de NNUU en Sudan/Darfur.

La Fuerza

La Fuerza está definida en el Tratado de creación de la EGF como: “*el personal de las fuerzas policiales con estatuto militar destinadas por los países miembros a la EGF para el cumplimiento de una misión o de un ejercicio, tras el traspaso de autoridad, y un número reducido de otro tipo de personal designado para el desempeño de funciones consultivas o de asistencia*”. Por tanto el concepto de “Fuerza” no engloba unas unidades permanentes en espera de actuar, sino sólo aquellas que serán designadas en cada caso para operaciones o ejercicios concretos.

En contraposición con el componente militar y siendo todos los integrantes de la EGF cuerpos policiales, normalmente, no existen en nuestros países unidades en espera, seleccionadas para ser dedicadas exclusivamente para su utilización en las operaciones de

¹⁴ Este grupo es conocido como “Standing Police Capacity” y estará formado inicialmente por 25 expertos policiales.

gestión de crisis. Para cada operación concreta se activará un “proceso de generación de fuerzas” para proporcionar los recursos necesarios para la operación que, normalmente, se detraen de las unidades y especialistas que desempeñan sus funciones dentro de la estructura operativa policial de cada país. En este sentido, la identificación de recursos operativos para su despliegue en operaciones de gestión de crisis se convierte en un proceso complejo porque, normalmente, están empeñadas en las necesidades operativas internas del país. Esta situación es aún más complicada cuando se trata de proporcionar unidades organizadas y totalmente equipadas.

Esta situación tiene un importante impacto en las posibilidades de adiestramiento, preparación e interoperabilidad de las unidades a ser empleadas. La forma ideal para afrontar estos retos con garantías de éxito, sobre todo cuando los países miembros de la EGF se han comprometido a un rápido despliegue (menos de treinta días), es la de disponer de unidades organizadas, creadas de antemano, entrenadas y equipadas para este tipo de operaciones. En este sentido Carabinieri de Italia dispone de una “Brigada” con un total aproximado de 2500 miembros para su uso en misiones internacionales; la Gendarmería Francesa dispone de unidades (escuadrones móviles) preidentificados y preparados para ser desplegados en el exterior. En esta línea, el proyecto de la Guardia Civil de crear y desarrollar la APEX¹⁵ es el enfoque adecuado para poder ser un actor creíble y responder con garantías al desafío que supone el despliegue rápido de unidades policiales en ambientes complejos de desestabilización e inseguridad.

A pesar de que la Fuerza se constituye para cada operación/ejercicio concreto, los países miembros de la EGF manifestaron el compromiso en la “Declaración de Intenciones” de disponer de una capacidad de despliegue rápido¹⁶ de un total de 800 miembros.

La capacidad de desplegar en el exterior fuerzas de diferentes países en un tiempo corto supone un gran desafío que incluye un abanico amplio de elementos que tienen que estar planeados y preparados de antemano, entre ellos: metodología de planeamiento y procedimientos comunes que aseguren la necesaria interoperabilidad, unidades identificadas entrenadas y equipadas, apoyo y mantenimiento logístico, infraestructuras para el establecimiento de bases operativas, sistemas de comunicación y control (CIS), financiación de las operaciones.

En un intento de afrontar algunas de estas cuestiones, el CGP ha desarrollado un “catálogo de capacidades” que, a efectos de planeamiento, recoge las capacidades de todo tipo clasificadas en siete categorías que en cada momento los países miembros están dispuestos a poner a disposición de las operaciones de la EGF. Este catálogo proporciona una idea del esfuerzo que en cada momento se podría acometer, aunque la participación y la contribución concreta de recursos policiales para una operación de gestión de crisis específica se deciden caso por caso por cada país miembro.

Valor añadido de la EGF

Una cuestión importante a plantear es si la creación y puesta en marcha de la EGF supone algún valor añadido para las Organizaciones Internacionales o para otras iniciativas multinacionales ya existentes. En este sentido cabe recordar que los cuerpos policiales integrantes de la EGF participan, siguiendo criterios puramente nacionales, en

¹⁵ Agrupación de Proyección Exterior con un total estimado de aproximadamente 1200 miembros.

¹⁶ Se entiende por despliegue rápido menos de 30 días desde la decisión política de actuar.

las operaciones de paz de las NNUU y de la OTAN. Asimismo, todos los integrantes de la EGF son miembros de la Unión Europea y en este entorno nuestros países aportan también capacidades policiales a las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea. Aunque esto es cierto, el verdadero valor añadido de la EGF como nueva herramienta multinacional para proporcionar todo tipo de capacidades policiales hay que buscarlo en aquellos aspectos policiales que la EGF puede aportar de una forma más eficiente o que otros cuerpos policiales de naturaleza civil no son capaces o no desean proporcionarlos.

Entre estos aspectos se pueden destacar los siguientes:

Rápido despliegue

De acuerdo a la experiencia acumulada en las operaciones de gestión de crisis, uno de los puntos débiles ha sido permanentemente la escasa capacidad de realizar un rápido despliegue de la operación una vez se ha adoptado la decisión política de intervenir. Esta característica se hace más evidente en las capacidades civiles y dentro de ellas en las policiales que, sobre todo en ambientes de desestabilización no son capaces de proporcionar una capacidad de despliegue similar al componente militar, lo que conlleva que se produzca el mencionado “vacío en la seguridad” donde el componente militar debe asumir algunas funciones típicamente policiales para las cuales no están preparados, equipados y no disponen de la experiencia necesaria.

Disponer de una capacidad policial organizada y preparada de antemano que sea capaz de desplegar con el componente militar en las primeras fases de una operación de gestión de crisis proporcionará una ventaja a la comunidad internacional que podrá cubrir con las capacidades adecuadas aquellas funciones policiales que sea necesario asumir hasta que el despliegue del resto de las capacidades civiles tenga efecto. Una estrecha cooperación entre un reducido grupo de cuerpos policiales con sistemas similares puede afrontar con garantías de éxito todos los aspectos necesarios para hacer posible el rápido despliegue: procedimientos comunes, máxima interoperabilidad, estructura de mando común, metodología común de planeamiento, unidades organizadas y equipadas, suficientes apoyos logísticos, sistemas de comunicaciones e informática (CIS).

Rápido planeamiento

Uno de los aspectos fundamentales para hacer posible el rápido despliegue (menos de 30 días) es la capacidad de llevar a cabo un rápido planeamiento en un ambiente multinacional.

El componente militar tiene una gran ventaja en este sentido al disponer de metodologías de planeamiento normalizadas, experiencias multinacionales comunes contrastadas a lo largo de décadas de desarrollo de operaciones de paz y ejercicios y, lo más importante, estructuras de mando multinacionales conjuntas permanentes que proporcionan esta capacidad de planeamiento y estabilidad a lo largo del tiempo.

El componente policial ha adolecido hasta el presente de estas estructuras de mando conjuntas y métodos normalizados, en este sentido para cada operación específica se debía proceder a formar un grupo de planeamiento ad-hoc que, aunque integrado por expertos de alto nivel profesional, carecían de una metodología normalizada y no tenían experiencia en común, lo que conllevaba un largo periodo, primero para reclutar el

equipo con los expertos necesarios y después para la adaptación entre sus componentes. Por otra parte la experiencia acumulada se perdía al no disponer de una estructura permanente y ser diferentes los equipos de planeamiento de una operación a otra. Esta situación ha hipotecado tradicionalmente el rápido planeamiento del componente policial en las operaciones de gestión de crisis.

Dotar, por tanto, a la comunidad internacional de estructuras policiales de mando multinacionales y permanentes es fundamental para poder llevar a cabo con garantías un rápido planeamiento. Además, estas estructuras pueden facilitar el desarrollo de conceptos doctrinales, métodos y procedimientos comunes, acumular experiencias y lo más importante disponer de personal multinacional que puede actuar de forma integrada.

Cuartel General Permanente

El Cuartel General Permanente (CGP) de la EGF proporciona por primera vez a la comunidad internacional una estructura de mando policial totalmente dedicada a la actuación policial en las operaciones de gestión de crisis que puede ser usada a los efectos de planeamiento, despliegue y conducción de este tipo de operaciones. La existencia de personal totalmente dedicado a estas funciones hace posible una formación adecuada, una integración efectiva en la cadena de mando multinacional, y una total disponibilidad para ser empleados inmediatamente en cualquier proceso de planeamiento.

El proceso de rotación¹⁷ de los miembros del CGP de una forma escalonada, además de asegurar la continuidad y preservar las experiencias acumuladas, proporcionará un valioso “pool” de expertos policiales de los países miembros de la EGF formados y con la experiencia necesaria para poder intervenir con un alto grado de interoperabilidad en estructuras de mando policial de aquellas futuras operaciones de gestión de crisis que lo requieran.

La capacidad del CGP puede ser ofrecida a las Organizaciones Internacionales como una herramienta de planeamiento, sobre todo en aquellas operaciones que requieran una rápida reacción o que conlleven el empleo de unidades robustas de policía con poder ejecutivo. Esta capacidad puede ser empleada incluso como una contribución al planeamiento de los niveles superiores en estas organizaciones internacionales sin prejuzgar el posible despliegue de fuerzas de la EGF en dichas operaciones.

Internamente a la EGF, el CGP proporciona el entorno y el personal apropiado para incrementar la interoperabilidad para operaciones de gestión de crisis entre los cuerpos policiales de los países miembros mediante el desarrollo, perfeccionamiento y consolidación de conceptos doctrinales; metodología de planeamiento; preparación y desarrollo de ejercicios; procedimientos operativos, administrativos, logísticos y financieros.

Posibilidad de actuar en dos cadenas de mando

La EGF proporciona a la comunidad internacional una herramienta policial capaz de estar situada tanto en la cadena de mando militar como en la civil e incluso asegurar la transición en la responsabilidad de una a otra.

¹⁷ Dos años para las posiciones clave y tres años para el resto

El “status militar” de las fuerzas policiales de tipo gendármico facilitan la posibilidad de estar integrados temporalmente en circunstancias especiales bajo responsabilidad de la cadena de mando militar. En determinadas situaciones, especialmente en las primeras fases de una operación de gestión de crisis con un ambiente de desestabilización e inseguridad, es el componente militar el que recibe en el mandato la responsabilidad de proporcionar y mantener la seguridad en el área de operaciones. Esta circunstancia, unida a la necesidad de una rápida actuación para estabilizar el área de operaciones hace necesario incorporar ya en las primeras fases los elementos necesarios y apropiados para proporcionar la seguridad requerida por toda la presencia internacional para llevar a cabo sus funciones de consolidación del proceso de paz. La seguridad es un concepto amplio, y uno de sus principales factores en una sociedad posconflicto es el orden público y el pronto restablecimiento de la ley y el orden. La presencia en las fases iniciales de fuerzas policiales que puedan afrontar estas funciones hace necesaria una íntima relación de coordinación e incluso integración con el componente militar final responsable de la seguridad en el área de operaciones.

La integración en la cadena de mando militar durante estas especiales circunstancias, que se han revelado como las más críticas de la puesta en marcha de una operación de gestión de crisis, facilitará un planeamiento rápido coordinado e incluso integrado con el componente militar, así como resolver de una manera más efectiva cuestiones clave como el transporte estratégico, la autoprotección en el área de operaciones, el apoyo logístico, el intercambio de información e inteligencia, o los sistemas de comunicaciones. Otros cuerpos policiales de la Unión Europea han manifestado como limitación la imposibilidad de estar (aunque sea temporalmente) bajo responsabilidad militar y para algunos incluso su normativa legal se lo prohíbe específicamente. La EGF puede cubrir esta eventualidad para afrontar las situaciones especiales antes descritas.

Aparte de situaciones especiales concretas y temporales, la normal ubicación de las capacidades policiales en una operación de gestión de crisis es bajo la cadena de mando civil. Los cuerpos policiales de la EGF en nuestros respectivos países dependemos de las autoridades gubernamentales civiles para el desarrollo de las funciones de tipo policial en relación con la población civil, por tanto la integración en una cadena de mando civil es algo natural y, al igual que el resto de cuerpos policiales, la EGF puede insertarse sin ningún problema en una estructura civil de mando.

Por último otra ventaja que puede aportar la EGF es asegurar la transición en la primacía sobre la seguridad del componente militar¹⁸ durante las primeras fases al componente civil una vez la situación se ha estabilizado. La versatilidad de la EGF de poder estar al inicio bajo responsabilidad militar para pasar posteriormente bajo mando civil proporciona una gran ventaja al poder ser el núcleo que garantice una transición coordinada y sin rupturas.

Unidades policiales robustas

El empleo de unidades policiales en las misiones con poder ejecutivo (bajo el Capítulo VII de la Carta de NNUU) se han revelado como un elemento fundamental en la estructura de las operaciones de paz, de hecho desde su aparición por primera vez en Kosovo (1999) NNUU las ha empleado cada vez con más profusión.

¹⁸ En aquellas operaciones con mandato ejecutivo en las que el componente militar recibe en el mandato la responsabilidad de proporcionar y mantener la seguridad en el área de operaciones

En nuestra doctrina de empleo se les denomina “EGF IPU”¹⁹ y se ha tratado en su desarrollo conceptual de ser lo más compatible posible con lo desarrollado en el seno de la Unión Europea. Se entiende por IPU unidades policiales robustas, flexibles, organizadas, estructuradas y existentes en cada país con un tamaño aproximado de una compañía (110-140) equipadas y entrenadas para hacer frente a una amplia gama de funciones policiales incluyendo el orden público y que disponen de un cierto grado de autonomía logística. En el concepto EGF estas unidades no son exclusivamente para el orden público sino que, al estar compuestas por oficiales de policía, pueden realizar otro tipo de funciones policiales como: policía preventiva incluyendo patrullaje, escoltas de convoyes sensibles, seguridad de eventos, controles de zona, protección de personalidades, recogida de información, y apoyo operativo a otros componentes. En caso de recibir un área de responsabilidad pueden incorporar en su estructura elementos de especialidades de acuerdo a las características operativas y al mandato de la operación como: investigación (policía judicial), información, fiscal y fronteras, etc..

Su “robustez” se la proporciona:

- El armamento que incorporan (no solo armas cortas sino también largas y algunas especiales) que la hacen capaz de desarrollar sus funciones en ambientes de desestabilización con cierto nivel de autoprotección
- El equipo con el que están dotados, incluyendo material de autoprotección y vehículos especiales que pueden ser blindados en caso de necesidad
- Actuación como unidad más que como individuos. La IPU normalmente no se debe fraccionar por debajo de un pelotón (7-10 miembros) para prestar sus servicios
- Su entrenamiento y experiencia en especiales tácticas, técnicas y procedimientos operativos.

En la actualidad la mayor parte de la contribución de los países a las operaciones de gestión de crisis en el componente policial es con oficiales de policía a título individual²⁰ y son muy pocos aquellos países que están dispuestos a proporcionar unidades de policía para actuar con mandato ejecutivo en situaciones de desestabilización. La problemática para contribuir y desplegar oficiales de policía a título individual en relación con unidades es muy diferente, siendo mucho más compleja esta última pues supone el desplazar al área de operaciones unidades totalmente equipadas con cierta capacidad logística de mantenimiento y que deben ser establecidas en campamentos, mientras los oficiales de policía a título individual se desplazan solamente con el equipo individual y la organización internacional les proporciona todo lo que necesitan incluyendo alojamiento, equipo, vehículos, comunicaciones e infraestructuras.

Las capacidades de la Unión Europea en este tipo de unidades provienen prácticamente de los cuerpos policiales integrantes de la EGF, de aquí la importancia de esta herramienta para la actuación en operaciones de gestión de crisis que incluyan en su mandato el poder ejecutivo. La cooperación estrecha en el seno de la EGF permite avanzar en un aspecto fundamental en el empleo de este tipo de unidades que es la de alcanzar un elevado nivel de interoperabilidad, cuestión de vital importancia para la efectividad operativa en situaciones complejas y desestabilizadas.

Toda la gama de funciones policiales

¹⁹ Unidades Integradas de Policía de la EGF o en su denominación inglesa: “*EGF Integrated Police Unit*”

²⁰ Expertos policiales seleccionados en cada país a título individual y que después de incorporarse a la misión son distribuidos individualmente dentro de la estructura de la operación de paz.

Los cuerpos policiales que forman la EGF son policías integrales en sus respectivos países desempeñando todas las funciones policiales, lo que proporciona a la EGF una gran flexibilidad y versatilidad al poner a disposición de las operaciones de gestión de crisis no solo unidades policiales sino también un amplio “pool” de expertos policiales para cubrir toda la gama de funciones que se puedan necesitar en este tipo de operaciones incluyendo la capacidad en inteligencia criminal, lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

En este sentido la EGF puede aportar a la comunidad internacional una herramienta policial que puede contribuir en todos los escenarios posibles, desde la sustitución policial (misiones con poder ejecutivo) hasta aquellas operaciones de reestructuración o fortalecimiento institucional de cuerpos policiales. Esta flexibilidad permite a la EGF estar presente en todas las fases de una operación compleja asegurando de esta forma la continuidad de los esfuerzos de la comunidad internacional.

Puesta en marcha y futuro

En la creación de cualquier nuevo instrumento multinacional la fase más crítica es la inicial pues se trata de activar todos los mecanismos, tanto doctrinales como operativos y administrativos, necesarios para su puesta en marcha partiendo prácticamente de cero.

Esta fase inicial podemos definirla desde la activación del CGP (Junio 2005) hasta la declaración de operatividad de la EGF para intervenir en operaciones de gestión de crisis (20 Julio del 2006). Durante esta fase los principales objetivos a conseguir fueron:

- Activación del CGP, incluyendo la formación de sus componentes
- Desarrollo de procedimientos operativos comunes
- Elaboración del “concepto operacional de la EGF”
- Elaboración de la doctrina base de empleo de la EGF
- Desarrollo y entrenamiento en una metodología común de planeamiento
- Desarrollo de procedimientos administrativos y financieros
- Capacitación del CGP para planear y conducir operaciones, que fue contrastado con la celebración de dos ejercicios multinacionales; uno a nivel de cuartel general en San Astier (Francia) en Junio del 2005; y otro en Abril del 2006 con dos cuarteles generales implicados en Vicenza (Italia) y Valdemoro (España), así como con el empleo de algunas unidades.
- Desarrollo de las directrices iniciales para la logística y los sistemas de comunicaciones e informática (CIS)
- Desarrollo del catálogo de capacidades

En una segunda fase²¹ se continuó con la consolidación de los procedimientos operativos, se iniciaron contactos con algunas organizaciones internacionales, especialmente la Unión Europea y se comenzó a preparar la primera intervención de la EGF en operaciones de gestión de crisis. Paralelamente un grupo de expertos legales de los países miembros redactó el “Tratado de creación de la EGF” que finalmente fue aprobado en Velsen (Holanda) el 18 de Octubre de 2007, este tratado proporciona la base legal de la EGF.

²¹ Hasta la primera rotación de las posiciones claves después de dos años (verano del 2007)

Después de los primeros dos años de vida (verano 2007) la primera rotación de las posiciones clave²² se ha producido y el principal objetivo del nuevo equipo ha sido planear y preparar la primera intervención de la EGF en operaciones que, de acuerdo a la decisión política adoptada por los países miembros, fue la participación en la misión militar de la Unión Europea en Bosnia (ALTHEA) haciéndose cargo el 22 de Noviembre del 2007 del cuartel general de la IPU existente en la estructura militar de la citada operación.

Esta primera intervención de la EGF en una misión consolidada²³ que se desarrolla en un ambiente de cierta estabilidad proporciona un adecuado escenario para la puesta en marcha operativa de la EGF y para extraer experiencias útiles para posteriores misiones más complejas.

Aunque todavía restan determinados mecanismos operativos por mejorar, especialmente en el campo de la logística y sistemas de comunicaciones (CIS), se puede afirmar que la EGF esta pronta para su utilización en operaciones de gestión de crisis y puede aportar a la comunidad internacional una valiosa herramienta policial que contribuya a asentar la paz y seguridad internacionales.

Asociación y cooperación con la EGF

La EGF nació basada en una cooperación más estrecha entre cuerpos policiales de tipo gendármico en el seno de la Unión Europea lo que ha definido la estructura actual de los cinco miembros fundadores: Gendarmería de Francia, Carabinieri de Italia, Guardia Nacional Republicana de Portugal, Marechausse de Holanda y Guardia Civil de España.

La idoneidad de este tipo de herramienta policial para su empleo en las operaciones de gestión de crisis y las expectativas levantadas por la creación de la EGF han llevado a otros países e incluso algunas organizaciones internacionales a explorar posibles vías de cooperación o asociación con la EGF. Esta circunstancia ha llevado a regular tres diferentes formas de vinculación con la EGF:

- *Miembros de pleno derecho.* Para acceder a esta categoría se exige que se trate de un cuerpo policial integral de “status militar” y que el país sea miembro de la Unión Europea. Actualmente son miembros de pleno derecho los cinco países fundadores y la Gendarmería de Rumania está en proceso de adhesión.
- *Socios (Partnership).* Esta categoría está prevista para aquellas fuerzas de “status militar” que no cumplen todos los requisitos de una policía integral. El país debe ser miembro de la Unión Europea o tener el status oficial de candidato a su admisión. En esta categoría se encuentra actualmente la Gendarmería militar Polaca.
- *Observadores.* Esta categoría está prevista para cuerpos policiales de “status militar” de países miembros de la Unión Europea o candidatos. Puede ser utilizada como una vía intermedia para acceder a miembro de pleno derecho. Actualmente se está tramitando una petición de la Gendarmería Turca para acceder a esta categoría.

²² Comandante del CGP, Segundo Jefe, Jefe de Estado Mayor, y los tres jefes de las ramas de operaciones, planes y apoyo.

²³ La presencia internacional en Bosnia esta asentada desde los acuerdos de Dayton en noviembre de 1995

El deseo de los países integrantes de poner a disposición la EGF principalmente para la Unión Europea pero también para otras organizaciones internacionales (NNUU, OTAN, OSCE) se debe traducir ahora en una aproximación a estas organizaciones para definir mecanismos apropiados de cooperación y para establecer métodos rápidos y eficaces para activar en el futuro el empleo de la EGF en operaciones auspiciadas por estas organizaciones.

CONCLUSIONES

- La idoneidad de los cuerpos policiales de tipo gendármico para actuar en las operaciones de gestión de crisis, sobre todo cuando es necesario desplegar unidades policiales en las primeras fases de estas operaciones en ambientes desestabilizados, ha llevado a una cooperación más estrecha entre los cuerpos policiales europeos de esta naturaleza para poner en marcha una herramienta eficaz (EGF) que pueda ser ofertada a la comunidad internacional para contribuir a la paz y seguridad internacionales.
- La EGF es una nueva iniciativa pero no se parte de cero al reunir sus integrantes una larga y contrastada experiencia internacional en toda la gama de misiones policiales en zonas de crisis.
- La EGF ha levantado una gran expectativa entre otros países y organizaciones internacionales lo que ha llevado a explorar vías de cooperación.
- Esta nueva herramienta está a disposición fundamentalmente de la Unión Europea pero también puede ser empleada por otras organizaciones internacionales o incluso coaliciones ad-hoc.
- El valor añadido que puede proporcionar la EGF a la comunidad internacional se centra en su capacidad de actuar con unidades policiales en ambientes desestabilizados con un rápido despliegue incluyendo un rápido planeamiento. En este contexto la EGF es una herramienta útil para cubrir el conocido como “vacío en la seguridad”.
- El “status militar” de los cuerpos policiales componentes de la EGF facilita su posible inserción bajo dos cadenas de mando, la militar y la civil o incluso puede ser el núcleo sobre el que se asegure la transición de la primacía en la seguridad de un componente al otro. Esta característica hace posible una estrecha cooperación con el componente militar en las fases iniciales de operaciones complejas y con poder ejecutivo.
- El cuartel general permanente (CGP) es la primera estructura de mando policial multinacional que dedica personal *full-time* para la preparación, planeamiento y conducción de operaciones de gestión de crisis. La disponibilidad de esta estructura facilita el desarrollo doctrinal, la interoperabilidad, el rápido planeamiento y la acumulación de experiencias en operaciones internacionales.
- La cooperación estrecha entre un reducido número de cuerpos policiales europeos con sistemas similares hará posible alcanzar un alto nivel de interoperabilidad que es fundamental para la eficacia operativa en misiones complejas.
- Ser un actor creíble en la escena internacional y afrontar con garantías de éxito los retos que supone la capacidad de rápido despliegue solo se puede alcanzar teniendo preparado y resueltos de antemano un gran número de aspectos operativos y logísticos, especialmente unidades organizadas, preparadas y equipadas. En este sentido iniciativas como la APEX son la única vía para poder alcanzar adecuados niveles de efectividad y su puesta en marcha por Guardia

Civil es indispensable si se pretende desarrollar un apropiado papel en el entorno internacional.

- El futuro de la EGF dependerá en gran medida del compromiso de los países integrantes (tanto desde el punto de vista policial como político) para desarrollar y dotar a esta herramienta de los recursos y apoyos necesarios.