

# LA ACTUACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL EN PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD

ANSELMO DEL MORAL TORRES

Comandante de la Guardia Civil  
Doctor en Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales

## 1. LA EXPERIENCIA DE LA GUARDIA CIVIL EN SEGURIDAD PÚBLICA

La Guardia Civil es una Institución policial de carácter militar que nace en 1844 en un contexto histórico concreto cuyas particularidades podemos ubicar en otros escenarios en tiempos más cercanos.

En efecto, ante la existencia de diversos cuerpos de policía cercanos al poder político, dedicados a realizar labores policiales de forma no coordinada, y la alarmante situación de inseguridad en el territorio generada principalmente por el bandolerismo, que desde la Guerra de la Independencia azotaba los caminos del país, bajo el Reinado de Isabel II, se decide crear un cuerpo de seguridad pública de carácter nacional y naturaleza militar. Este cuerpo de seguridad es la Guardia Civil que nace con dependencia del Ministerio de la Gobernación (Interior) en lo referente al servicio, y del de la Guerra en cuanto a su organización, disciplina, personal, material y percibo de haberes, centralizándose, con una gran autonomía organizativa, en la Dirección General, pero con un despliegue territorial muy disperso y cercano a los ciudadanos a través de las denominadas “casas-cuartel” desplegadas en muchos pueblos y ciudades de España. Esta idiosincrasia surge esencialmente con una intención de protección de los agentes ante su aislamiento, y la grave problemática de la delincuencia imperante.

Como se ha comentado anteriormente, si analizamos en profundidad la situación podemos identificar elementos significativos que se

repiten en la actualidad en algunos países de Iberoamérica, Magreb, Este de Europa, y otras áreas geopolíticas.

- Falta de neutralidad política en la actuación de la administración del Estado.
- Descoordinación entre actuaciones policiales y diversidad de procedimientos.
- Grave situación de seguridad provocada por la delincuencia, y movimientos subversivos.

En este contexto, la solución propuesta fue la creación de un cuerpo de seguridad de nivel estatal, que reforzase el papel centralizador de la administración del Estado, a modo de lo que ocurría en otros países de nuestro entorno cultural como la Gendarmería francesa o los Carabinieri en Italia, con una vocación funcional de servicio al ciudadano de forma independiente al signo político que gobernase, y capaz de contar con una formación en valores y técnica que la convirtiese en una herramienta eficaz en la resolución de los principales problemas de seguridad pública que asolaban España (delincuencia y subversión).

Desde entonces, los guardias civiles en general han venido afrontando las misiones que se les han venido asignado aplicando su impronta específica establecida en su primera reglamentación interna, fechada a mediados del Siglo XIX y presentada en un pequeño libro denominado "La Cartilla del Guardia Civil". En esta primera norma organizativa se ponen de manifiesto una serie de valores que no pierden su vigencia pese al paso de los años, (trato respetuoso al ciudadano; la eficacia en el servicio base de su credibilidad, el autocontrol o la serenidad ante el peligro; el uso de las armas como último recurso, el valor añadido de su carácter humanitario en accidentes y desastres, la honradez en la prestación del servicio sin esperar nada a cambio, la combinación de flexibilidad y firmeza en sus actuaciones, etc.).

Las Instituciones están formadas por personas, y cuando éstas realizan actuaciones de primera línea, a veces se producen errores y actuaciones incorrectas, pero siendo justos hay que reconocer, que las actitud mostrada por la mayoría de los guardias civiles a lo largo de su historia da lugar a que se haya conver-

tido en una Institución valorada y reconocida tanto a nivel nacional como internacional.

Esta cultura de servicio al ciudadano, con una forma de hacer las cosas, se ha venido enfrentado a los principales problemas de seguridad que han afectado a la sociedad española en los últimos siglos, lo cual ha dado lugar a la acumulación de experiencias en la resolución de estas situaciones, que actualmente está siendo demandada a nivel formativo en España y en otras partes del mundo.

En este sentido, la Institución ha acumulado experiencias muy importantes principalmente en los siguientes aspectos:

- Seguridad Ciudadana
- Terrorismo
- Crimen organizado
- Criminalidad especializada (delitos informáticos, contra el patrimonio histórico artístico, delincuencia financiera, corrupción urbanística, etc.)
- Protección del Medio Ambiente
- Control de armas y explosivos
- Seguridad Vial
- Resguardo Fiscal
- Inmigración irregular
- Control de la seguridad en fronteras, carreteras, puertos, aeropuertos, y mar territorial

Desde hace ya muchos años esa experiencia acumulada por sus miembros ha sido demandada por organismos internacionales como por ejemplo: Las Naciones Unidas (ONU); La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europea (OSCE); y la Unión Europea (UE) para apoyar procesos de gestión de crisis, rehabilitación postconflicto y en general proyectos de fortalecimiento Institucional relacionados con la seguridad, allí dónde se le ha demandado.

## **2. LOS PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD AMPARADOS POR ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

Históricamente son muchos los Estados, entre ellos España, los que han participado en

proyectos de formación y capacitación de fuerzas y cuerpos de seguridad de otros países desde una perspectiva bilateral. Las razones han sido muy diversas, como el apoyo a actividades relacionadas con intereses comerciales, relaciones culturales o históricas, la cooperación al desarrollo, etc.

No obstante desde la segunda mitad del Siglo XX, determinadas organizaciones internacionales han tomado un papel protagonista en el desarrollo de actividades que fomentan la estabilidad y gobernabilidad en el mundo, y de una forma más concreta a reforzar las capacidades de seguridad de determinados Estados inestables.

En algunos casos como en el de Naciones Unidas su propio instrumento jurídico de Derecho primario, la Carta de Naciones Unidas establece en que entre los fines de la Organización Internacional se encuentran los de mantener la paz y la seguridad internacional, y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios, y estimular el respeto a los derechos y libertades fundamentales.

También el preámbulo del Tratado de Washington de 4 de abril de 1949 constitutivo del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), determina que los Estados partes reafirman su fe en los principios y propósitos de la Carta de Naciones Unidas, y están deseosos de favorecer el bienestar y la estabilidad en la región del Atlántico Norte, estando resueltos a unir sus esfuerzos para su defensa colectiva y la conservación de la paz y de la seguridad.

En el caso de la UE, el planteamiento además de ser recogido en su derecho primario se entiende de una forma más intuitiva con el siguiente argumento. Si desde la Edad Media, la razón de Estado ha sido determinante en la Política Exterior de los Estados Europeos, y la mentalidad imperante era “cuanto más débil es mi vecino más estable soy yo” desde la UE se plantea todo lo contrario “cuanto más estable y seguro es el país vecino de la frontera exterior de la UE más estable es el conjunto de la Unión al tener que hacer frente a menos problemas derivados de la inseguridad de dichos Estados”.

En este contexto, vamos a hacer un pequeño recorrido por las principales Orga-

nizaciones Internacionales para intentar reconocer los principales escenarios en los que guardias civiles pueden contribuir en proyectos de fortalecimiento institucional y gobernabilidad relacionados con la seguridad como contribución a los fines y propósitos de las mismas.

## **2.1. LAS CONTRIBUCIONES EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS.**

Tal y como se define a sí misma (1), la ONU es una organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, desarrollar relaciones amistosas entre las naciones y promover el progreso social, mejores niveles de vida y los derechos humanos. Debido a su singular carácter internacional, y las competencias de su Carta fundacional, la Organización puede adoptar una decisión sobre una amplia gama de cuestiones, y proporcionar un foro a sus 192 Estados Miembros para expresar sus opiniones, a través de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y otros órganos y comisiones. La labor de las Naciones Unidas llega a todos los rincones del mundo. Aunque más conocida por el mantenimiento de la paz, la Consolidación de la Paz, la prevención de conflictos y la asistencia humanitaria, hay muchas otras maneras de las Naciones Unidas y su sistema (organismos especializados, fondos y programas), que afectan a nuestras vidas y hacer del mundo un lugar mejor.

La Organización trabaja en una amplia gama de cuestiones fundamentales, desde el desarrollo sostenible, medio ambiente y la protección de los refugiados, socorro en casos de desastre, la lucha contra el terrorismo, el desarme y la no proliferación, a la promoción de la democracia, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y el adelanto de la mujer, la gobernanza, el desarrollo económico y social y la salud internacional, la limpieza de las minas terrestres, la expansión de la producción de alimentos, y más, con el fin de alcanzar sus objetivos y coordinar los esfuerzos para un mundo más seguro para esta y futuras generaciones.

Para el desarrollo de estos objetivos, la Organización se basa en un acto de Derecho Internacional Público, a modo de Constitución interna, que en este caso constituye la Carta de las Naciones Unidas, que se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

La Carta cuenta con un Preámbulo y diecinueve capítulos entre los que destacan esencialmente los que establecen los propósitos y principios (Artículos 1-2), y los órganos (Artículos 7-8). Desde un punto de vista policial, además de los mencionados anteriormente destacan sobre todo el Cap. VI referido al arreglo pacífico de controversias (Artículos 33-38), el Capítulo VII relativo a las acciones en caso de amenazas para la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión (Artículos 39-51). Además la Carta posibilitaba que cada órgano pudiera establecer los organismos subsidiarios que estimara necesarios para el desempeño de sus funciones. Quizás uno de los más significativos sea el Departamento de Operaciones de Misiones de Paz (DOMP), con sede en la Secretaría General en Nueva York, y dependiente de la Oficina del Secretario General Adjunto. En su organización destacan estructuras que son interesantes para la participación policial en proyectos de estabilidad y fortalecimiento institucional a nivel internacional como son el Servicio de actividades en relación a las minas, y principalmente la Oficina de Operaciones y la Oficina de actividades de apoyo a las Operaciones. Directamente del Secretario General Adjunto dependen la División Militar y la División de Policía Civil.

En este caso, las contribuciones de fuerzas y cuerpos de seguridad con carácter militar pueden realizarse a través de las dos Divisiones mencionadas anteriormente, pues pueden participar en misiones de paz encuadradas en unidades militares y también por otro lado realizar funciones de policía civil en el marco de las citadas operaciones. Todas estas contribuciones se materializan ante el DOMP a través de las labores realizadas por los Consejeros o agregados de Defensa y/o Interior de la Representación Permanente de el Estado Parte, en este caso, España ante la

Organización Internacional (ONU) que cuenta con su sede en Nueva York (EEUU). En el caso que nos ocupa veremos como los guardias civiles pueden participar en misiones bajo mandato de Naciones Unidas que son establecidas por el Consejo de Seguridad de la ONU, y principalmente en dos áreas principales: La participación en Misiones de Paz y el apoyo a los Tribunales Penales Internacionales.

En el primer contexto, por Misiones de Paz, las Naciones Unidas entienden todas las misiones que pueden realizarse al amparo del Capítulo VI de la Carta en la etapa pre-conflicto como la **Diplomacia Preventiva (conflict prevention)** con la intención de evitar que afloren controversias entre las partes en un país o región, o que el desacuerdo evolucione hacia un conflicto militar o las **Medidas de establecimiento de la paz (peace making)** destinadas a conseguir un acuerdo negociado de las partes en conflicto mediante el uso de los procedimientos recogidos en el citado capítulo VI.

También las **Medidas de imposición de la paz (peace enforcement)** cuando ya se ha producido el conflicto y la participación de fuerzas policiales y/o militares bajo mandato de Naciones Unidas se utilizan cuando se llevan a cabo bajo el amparo del capítulo VII de la Carta, e incluyen el uso de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz en situaciones en las cuales el Consejo de Seguridad determine la existencia de una amenaza para la paz, violación de la paz o acto de agresión. Y en la etapa post-conflicto las denominadas **Medidas de consolidación de la paz (peace building)** que inician su aplicación con el fin del conflicto. Su finalidad es fortalecer la paz e impulsar el entendimiento entre los antiguos adversarios para evitar la reanudación de las hostilidades. Entre estas medidas se encuentra la celebración y supervisión de procesos electorales, la reconstrucción de infraestructuras e instituciones y la reactivación económica. Sin olvidar las también conocidas como misiones del “Capítulo VI y medio” o **Operaciones de mantenimiento de la paz (peace keeping)** que no aparecen descritas en la Carta de Naciones Unidas pero que vienen definidas en la práctica, como misiones en las que se exige la presencia de personal militar o civil de

las Naciones Unidas con el consentimiento de las partes enfrentadas para vigilar la aplicación de los acuerdos sobre el control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas), su resolución o garantizar la distribución de ayuda humanitaria.

En todo este tipo de misiones se ha producido la participación de Guardias civiles junto con otros Cuerpos policiales bajo bandera de la ONU con el fin de contribuir a la paz y estabilidad en zonas del mundo y por tanto contribuir a la gobernabilidad de estas zonas. Como ejemplos de estas participaciones podemos citar entre otros, los casos de Mozambique, Angola, Ruanda, Guatemala, El Salvador, Haití, Timor Oriental, Georgia, Líbano, etc.

Otras de las facetas interesantes en las que las guardias civiles están contribuyendo al fortalecimiento institucional y la gobernabilidad en determinadas regiones del mundo sobre la base de su experiencia en investigación criminal se desarrolla en el marco de las actividades desarrolladas por los Tribunales Penales Internacionales aprobados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Como sabemos, este tipo de Tribunales con sede normalmente en La Haya, tienen su base legal en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, y se constituye por decisión del Consejo de Seguridad con un carácter especializado (para juzgar a personas físicas crímenes contra la humanidad, torturas, genocidio, etc.), de territorialidad (sólo para el marco territorial establecido. Ej.: Ex Yugoslavia, Sierra Leona, Ruanda y Líbano) y de temporalidad (El Tribunal se extingue una vez realizada su función). En este ámbito se destacan los casos de guardias civiles contribuyendo a las investigaciones de búsqueda y localización de criminales de guerra para el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (2) y también para el Tribunal Especial para el Líbano (3) que trata de poner a disposición del tribunal los responsables del magnicidio sobre el primer ministro libanés Rafiq HARIRI.

## **2.2. LAS POSIBILIDADES EN LA OSCE**

Es una Organización Internacional relacionada con la Seguridad y la Cooperación, formada por 56 Estados Miembros (Desde

Vancouver hasta Vladivostok). Tiene su sede en Viena (Austria) y desempeña actividades en los ámbitos político militar, económico y medio ambiente y en el ámbito de la dimensión humana.

Reconocida como un organismo regional conforme al Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, la OSCE constituye el instrumento primario en su región en materia de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto.

El enfoque de la OSCE en materia de seguridad tiene un carácter global y cooperativo. Global, dado que se ocupa de una amplia gama de cuestiones relacionadas con la seguridad, entre las que destacan el control de armamentos, la diplomacia preventiva, las medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad (MFCS), los derechos humanos, la protección de minorías, la validación de elecciones, los aspectos económicos y medioambientales, así como la promoción de sistemas democráticos y de la economía de mercado. Todos estos aspectos se encuadran en tres grandes áreas, que afectan a la seguridad: la dimensión humana, la político-militar, y la económica-medioambiental.

El enfoque de la seguridad es también cooperativo toda vez que todos los Estados participantes en la OSCE gozan de igual rango, independientemente de su tamaño poblacional o territorial y de su potencial económico o militar, y las decisiones se adoptan por consenso sobre una base políticamente vinculante, a diferencia de los tratados que obligan jurídicamente.

Si analizamos los 56 Estados Miembros que componen la organización observaremos que muchos de ellos, son antiguas repúblicas de la extinta URSS, con sistemas democráticos muy débiles proclives a convertirse en estados fallidos. En este caso una faceta esencial en la que la OSCE ha demostrado un valor añadido ha sido la verificación de procesos electorales en los que han participado guardias civiles junto a policías de otros países. En efecto, en los últimos 15 años, la organización ha desarrollado una metodología de observación que está a la vanguardia de los esfuerzos internacionales en este campo. En los últimos años, la OSCE también ha publicado una serie de manuales sobre temas relacionados con las

elecciones, incluidos los grupos de observadores nacionales y la participación de las mujeres en el proceso electoral. La participación de expertos policiales en la verificación de procesos electorales en los países de la antigua órbita soviética es una de las facetas más conocida de la composición de equipos mixtos policiales con integrantes de diferentes países que con una metodología establecida por la OSCE vigilan el cumplimiento de condiciones democráticas en procesos electorales.

Pero las actividades de la OSCE se vienen multiplicando para tratar de desarrollar proyectos de fortalecimiento institucional en materia de seguridad en su ámbito de actuación. Así destacan sus actuaciones en la lucha contra el tráfico de seres humanos como la formación por parte de la OSCE de policías y aduaneros en Kosovo en relación al tráfico de seres humanos a través de las fronteras, y también el desarrollo de campañas publicitarias de concienciación sobre el problema (4).

También en relación al **control de las armas**. En concreto en el marco de la OSCE se han desarrollado varias cuestiones relacionadas con el control de las armas que van desde el desarrollo de el establecimiento de medidas de confianza y de fomento de la seguridad (MFCS), hasta los proyectos de prestación de asistencia en la destrucción de armas pequeñas y armas ligeras, incluidos los misiles disparados desde el hombro (conocidos como MANPADS), así como munición convencional. La mayor parte del trabajo práctico, incluyendo capacitación y asistencia en la protección y destrucción de municiones y arsenales de armas pequeñas, se lleva a cabo a través del Centro de Prevención de Conflictos (CPC) en la sede de la OSCE, y operaciones sobre el terreno en países como Moldavia, Georgia (5) y Tayikistán (6).

La OSCE también desarrolla proyectos en el ámbito de la **gestión de fronteras** desarrollando el concepto de gestión integrada de fronteras (BSMC) y así por ejemplo, en 2009, la OSCE organizó un curso de capacitación para la gestión de las fronteras de la Escuela Superior de Policía en Dushanbe (Tayikistán).

En cuanto a la **lucha contra el terrorismo**, la Organización cuenta con una experiencia avalada en la prevención de conflictos, gestión de crisis y alerta temprana. Sobre la base de

esta experiencia, la OSCE contribuye a los esfuerzos de todo el mundo en la lucha contra el terrorismo principalmente mediante actividades de capacitación de la policía y vigilancia de las fronteras. También participa en otra serie de proyectos muy interesantes como determinadas iniciativas en relación al control de contenedores por vía marítima (7).

En el tema de la **prevención de conflictos**, la OSCE trabaja para evitar que surjan conflictos y facilitar soluciones políticas duraderas integral de los conflictos existentes. También ayuda con el proceso de rehabilitación en las zonas posteriores a los conflictos. La OSCE es muy activa en la alerta temprana, la negociación de conflictos, así como la rehabilitación post-conflicto en las zonas como los Balcanes, el Cáucaso y Asia Central.

En la **protección de los derechos humanos**, la OSCE promueve el respeto y fomento de los derechos humanos en diversas facetas, pero principalmente en los campos de la libertad de movimiento y la religión, la prevención de la tortura y la trata de personas, facetas en las que intervienen activamente expertos policiales bajo bandera de la OSCE. Los observadores de la OSCE realizan informes sobre la situación de los derechos humanos en cada uno de sus 56 Estados participantes, en particular en los ámbitos de la libertad de reunión y de asociación, el derecho a la libertad y a un juicio justo, y en el uso de la pena de muerte. Se proporciona capacitación y educación en materia de derechos humanos, incluyendo a funcionarios gubernamentales, funcionarios de orden público, los defensores de los derechos y los estudiantes.

También es patente la actuación de la OSCE en relación a la **labor policial**, así la Organización ha reforzado sus actividades relacionadas con la policía para mejorar la protección de los Estados participantes de los riesgos y desafíos que plantea la delincuencia transnacional y organizada, el tráfico de drogas, armas y seres humanos, y las violaciones de los derechos humanos. La organización cuenta con asesores de la policía y los programas de asistencia policial en varias misiones. Las actividades incluyen la formación de la policía y el apoyo a las reformas policiales, administrativas y estructurales.

### 2.3. LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL CONTEXTO DE LA OTAN

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN-NATO) constituye un pacto multilateral básico en el marco de la estrategia global de los EEUU, de modo que se vincula a los EEUU con Europa, en el ámbito defensivo. La principal finalidad con la que nace la OTAN es la defensa colectiva ante un ataque a uno de sus miembros invocado en el artículo 5 (8) del Tratado. El ámbito geográfico inicial de actuación queda fijado en el artículo 6 (9). No obstante tanto las misiones que puede desarrollar la OTAN como el ámbito geográfico dónde pueden tener lugar han venido modificándose por la expresión de las amenazas a las que la Alianza debe hacer frente, y las capacidades con las que dotarse para ello, recogidas en los denominados Conceptos Estratégicos.

Este es el mecanismo que permite el proceso de adaptación de la OTAN. Así podemos observar como tras la desaparición de facto del Pacto de Vasovia en 1988 (10) y la caída del muro de Berlín en 1989 aparece el **Concepto estratégico de 1991** en el que se trata de delimitar cuales son las nuevas amenazas a las que se enfrenta la Alianza, y cómo debe por tanto producirse la lógica reorganización de mandos y fuerzas. A este le seguirá el **Concepto Estratégico de 1999**, en el que los Aliados confirman que deben hacer frente no sólo a amenazas militares, sino a otra serie de factores. De esta forma el documento subraya que el terrorismo, el crimen organizado, los problemas de suministro de recursos energéticos, y los movimientos masivos de población pueden alterar la estabilidad. La Alianza no se ciñe de esta forma exclusivamente a la aplicación del artículo 5 del Tratado sobre la defensa colectiva de la soberanía y la integridad territorial de sus Estados Miembros en el marco de su zona geográfica, sino que se plantea su actuación en misiones de estabilidad para hacer frente a los riesgos mencionados en la denominada “zona euroatlántica”. Este concepto significa que en determinadas condiciones (normalmente bajo mandato de Naciones Unidas), la Alianza puede desarrollar misiones en el continente europeo y en su periferia. Son las llamadas misiones del “artículo n.º 5” cuyo

ámbito de actuación se encuentra definido, sin precisar líneas geográficas precisas, con la finalidad de poder hacer frente a operaciones de paz y control de crisis en cualquier parte del mundo. Se produce por tanto una redimensión de fuerzas y mandos y se abordan conceptos como los de fuerza de operaciones conjunto combinada, similares a unidades tipo brigada que pueden intervenir de una forma más eficiente ante los factores mencionados. Es ante este tipo de escenario, dónde se plantea de una forma más razonable la participación de contingentes policiales en misiones bajo amparo de la OTAN, en las que participan también contingentes de guardias civiles.

Tras los atentados del 11S se incide mucho más en este cambio de orientación y se renueva el concepto en la Cumbre de Praga, de noviembre de 2002, en la que se afirma que existe una preocupación por las armas de destrucción masiva; se pone de manifiesto que se precisan nuevas capacidades para afrontar amenazas asimétricas, y que, por lo tanto, es necesario un reforzamiento de las relaciones de cooperación; y, finalmente, se pone de relieve el Papel de la OTAN en los Balcanes, Afganistán. Más adelante llegaremos a ver un nuevo **Concepto estratégico en 2006**. La estructura del concepto de 2006 es similar a la de los conceptos anteriores, y pretende actualizarse por medio del nuevo **Concepto estratégico de 2010**, que ya no abandonará el cambio emprendido de desarrollar capacidades militares y civiles con el fin de hacer frente a amenazas asimétricas que puedan amenazar la estabilidad en cualquier parte del mundo y en las que sin duda la presencia de fuerzas de policía de carácter militar estará plenamente asegurada.

En este contexto, actualmente España participa en algunas operaciones con componente policial lideradas por la OTAN como la **Fuerza Internacional de apoyo a la Seguridad en Afganistán (ISAF)**, donde entre otras contribuciones lidera un Equipo de Reconstrucción Provincial en la provincia de Bagdhis. Así mismo, patrocina el despliegue de un batallón del Ejército afgano en esa provincia, financiando la construcción de su acuartelamiento, y contribuyendo a su formación y entrenamiento. Para el desempeño de estas últimas funciones en relación a la formación y con el

ánimo de ir sustituyendo las fuerzas de la Alianza por las propias fuerzas armadas afganas, en aras de una mayor normalidad institucional, por las fuerzas de policía afganas, son los cuerpos policiales europeos de carácter militar, como la Guardia Civil (11), las que han tomado un protagonismo especial constituyendo un nuevo escenario dónde tiene lugar la cooperación policial y la posible participación de contingentes policiales de diferentes países en misiones de fortalecimiento institucional y gobernabilidad.

#### **2.4. LA PARTICIPACIÓN EN MISIONES Y PROYECTOS BAJO BANDERA DE LA UE.**

La UE es una organización internacional que ha venido evolucionando desde un carácter intergubernamental hacia una dimensión supranacional. En concreto, si analizamos los primeros tratados constitutivos de la CECA, EURATOM y el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) o Tratado de Roma de 1958, se observa cómo se pone de manifiesto la predisposición de los Estados Miembros en ceder parcialmente la gestión de determinadas políticas como la aduanera, o agrícola, etc., a la organización supranacional con el fin de obtener unos mejores resultados en principio principalmente económicos. Al desarrollo de los mercados únicos iniciales, y de las políticas comunitarias que constituyen el I pilar de la UE dónde las decisiones se toman por codecisión de órganos supranacionales como el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, se va sumando la cooperación en otros aspectos como la Política Exterior y de Seguridad Común-PESC (II Pilar) y los Asuntos de Justicia e Interior (III Pilar) dónde no hay cesión de soberanía de los Estados Miembros, sino que la regla aplicable para la toma de decisiones es la unanimidad de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de la UE representados en el Consejo Europeo. Este avance comienza en el Tratado de Maastricht 1993, se desarrolla aún más en los Tratados de Ámsterdam 1999, con el paso de los Asuntos del Justicia e Interior al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y de Niza 2001 y llegan a una expre-

sión más desarrollada en el Tratado de Lisboa de 2009, dónde la regla de la unanimidad queda reservada de forma casi exclusiva a las decisiones tomadas en el ámbito de la PESC.

El mecanismo de toma de decisiones en la UE se desarrolla a través de tres de sus Instituciones principales como son: El Parlamento Europeo con sedes en Bruselas y Estrasburgo (representación de los ciudadanos de la UE), el Consejo de la UE (representación de los Gobiernos de los Estados Miembros de la UE) y la Comisión Europea (administración supranacional o funcionariado) que tiene la misión esencial de proponer el presupuesto de la UE para que sea aprobado por codecisión por el Parlamento Europeo y el Consejo. Una vez que el presupuesto ha sido aprobado es ejecutado por la Comisión para el cumplimiento de las diferentes políticas de la UE.

Si analizamos el presupuesto de la UE, podemos comprobar que en 2010, la cifra disponible era de 141.000 millones de € que proceden en ingresos de diferentes vías. Aproximadamente un 76% de las contribuciones del Producto Nacional Bruto (1%) de cada Estado Miembro, un porcentaje de alrededor del 1% de Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) que constituye el 12% de los ingresos, los derechos de aduana que representa el 11% y un 1% de otros ingresos.

En materia de gastos, se verifica que la mayor parte del presupuesto de la UE, recordemos 141.000 millones de euros en 2010, se destina al crecimiento sostenible (45%) representado por las antiguas acciones estructurales y fondos de cohesión, principalmente destinados a subvencionar el desarrollo de grandes infraestructuras en los Estados Miembros. A continuación el apoyo a la agricultura (42%) con subvenciones y apoyo a operadores económicos en todos los Estados Miembros relacionados con la modernización de la agricultura (31%) y el desarrollo rural (11%). La UE destinó en 2010 otra parte de su presupuesto a su mantenimiento con gastos de administración (6%) y al desarrollo de proyectos de fortalecimiento institucional y estabilidad en todo el mundo dónde se pone de manifiesto el rol de la UE como socio global (6%) y finalmente destacamos la financiación de las actividades relacionadas con el Espacio



de Libertad, Seguridad y Justicia (1%), ya que de momento las actuaciones relacionadas con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) por ejemplo las misiones de gestión civil y militar de crisis son financiadas principalmente aunque no exclusivamente por los Estados Miembros que aportan y financian las capacidades civiles y militares que participan en las misiones UE que se despliegan en todo el mundo.

Para entender las actuaciones que desarrolla la UE en materia de seguridad en todo el mundo es preciso citar dos documentos esenciales que ponen de manifiesto cuáles son las principales amenazas a las que debe hacer frente la UE y la respuesta que debe darse a las mismas desde la UE.

El primer documento de referencia es la **Estrategia Europea de Seguridad** o “documento solana” por ser presentado por el entonces Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESC, Sr. Solana. Este documento fue aprobado por el Consejo Europeo en 2003 y en él se analizan las amenazas a las que se enfrenta la UE vistas desde un punto de vista exterior a sus fronteras, es decir cómo determinadas amenazas externas a su frontera exterior puede afectar la estabilidad de la UE. Así se determina que el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y el crimen organizado en determinadas regiones del globo pueden afectar la seguridad de la UE. La respuesta que el documento pretende por parte de la UE se desarrolla en tres líneas de actuación. En primer lugar haciendo frente a estas amenazas a través de desarrollo de misiones de gestión de crisis desde la PESC con aportación de capacidades civiles y militares por parte de los Estados Miembros de la UE. En un segundo término, contribuyendo a la seguridad de los países vecinos de la UE sobre todo a través de los proyectos de fortalecimiento institucional relativos a la seguridad relacionados con la Política de Ampliación (PA) y la Política Europea de Vecindad (PEV). Recordemos en este caso la máxima esgrimida de que cuando más estables y seguros son los países vecinos de la frontera exterior de la UE (desde Marruecos hasta Rusia) más estable y segura será la UE. Y en tercer lugar aplicando un mul-

tilateralismo eficaz, es decir, cuando varias organizaciones internacionales (Ej. ONU, OSCE, UE) confluyen al mismo tiempo en un escenario de crisis es preciso realizar un empleo eficiente de los recursos empleados evitando la duplicación de esfuerzos y capacidades.

El segundo documento que completa el descrito anteriormente, llegará años más tarde. Se trata de la **Estrategia Europea de Seguridad Interior** preparada durante la presidencia española y aprobada por el Consejo Europeo en 2010. En este caso, se analizan las amenazas de la seguridad a las que se enfrenta la UE desde un punto de vista interno, es decir, que problemas de seguridad se inician y se encuentran presentes en los diferentes Estados Miembros de la UE. Entre ellos se destacan: el terrorismo en cualquiera de sus formas, el crimen organizado, el cibercrimen y la delincuencia transfronteriza, los delitos violentos, los desastres provocados por la naturaleza o por el hombre y finalmente los accidentes de tráfico. El documento más cercano en el tiempo señala entre las posibles respuestas por parte de la UE determinadas acciones como el desarrollo de una conciencia preventiva para anticiparse a las amenazas; establecer una respuesta adecuada; aumentar la eficacia de las agencias de la UE (EUROPOL, EUROJUST, CEPOL, FRONTEX, OLAF, etc.) sobre el terreno; fomentar el desarrollo de operaciones conjuntas y el desarrollo de mecanismos de evaluación de las amenazas para conocer su evolución.

Una vez analizado el marco general en el que nos encontramos en la UE y las estrategias diseñadas para hacer frente a las principales amenazas de su seguridad pasamos a analizar cómo se realizan las principales contribuciones de la UE al fortalecimiento institucional y gobernabilidad en todo el mundo en su función de actor global.

#### **2.4.1. En el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).**

En concreto en el ámbito de la PESC, la UE ha venido desarrollando una serie de capacidades de variado espectro que participan y apoyan la resolución de crisis en todo el

mundo sobre la base de las estrategias detalladas anteriormente.

Estas misiones de gestión de crisis de la UE se realizan sobre las contribuciones de capacidades y recursos que aportan los diferentes Estados Miembros, siendo dirigidos y organizados por las estructuras de la Secretaría General del Consejo de la UE. De una forma organizativa la gestión de crisis se ha definido por definición en gestión militar de crisis y de gestión civil de crisis, teniendo en cuenta el carácter de las capacidades (personal y medios) involucradas en la resolución de las crisis.

Así en el proceso de decisión de la gestión militar de crisis, la toma de decisiones sobre las mismas se desarrolla en el Consejo de la UE. No obstante cuentan como órgano de apoyo con el Comité Político y de Seguridad (COPS), órgano que se reúne al menos una vez a la semana y se encuentra constituido por los Representantes Permanentes de los Estados Miembros (Embajadores). El COPS cuanta a su vez con órganos de apoyo en la toma de decisiones, como el Comité Militar de la UE y el Estado Mayor de la UE.

En el ámbito de la gestión civil de crisis dónde los recursos desplazados para la gestión de crisis son: del tipo policial, justicia, fiscalía, aduanas, protección civil, etc. La toma de decisiones se realiza de forma similar a la expuesta anteriormente, siendo en este caso el órgano de apoyo esencial del COPS, el denominado Comité de Gestión Civil de Crisis (CIVCOM).

Esta organización, reciente en el tiempo, cuenta con una serie de agencias relacionadas como por ejemplo, la Agencia Europea de Defensa (EDA) con sede en Bruselas, el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (IES) en París y en centro de satélites de la UE (CSUE) con sede en Torrejón de Ardoz (Madrid). Y también con órganos de apoyo como por ejemplo la Capacidad de planeamiento y conducción civil (CPCC) como órgano que realiza el planeamiento de operaciones de gestión de crisis con aspectos policiales, judiciales, ministerio fiscal, etc., y a su vez, dirige, coordina, asesora, apoya, supervisa y revisa las operaciones civiles de la PESD.

El CPCC forma parte permanente de la Secretaría General del Consejo y trabaja en estrecha cooperación con la Comisión Europea. Una vez decidida la operación civil por el COPS con el asesoramiento previo del CIVCOM, el Director CPCC, como comandante de la operación civil de la UE, ejerce los ejercicios de mando y control a nivel estratégico para la planificación y realización de todas las operaciones de gestión civil de crisis, bajo el control político y la dirección estratégica del COPS, y la autoridad general del Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESD.

La división entre los conceptos de gestión civil y militar de crisis es un poco confusa en determinadas situaciones. En concreto se pone de manifiesto, cómo determinadas capacidades que podríamos determinar "mixtas" son muy valoradas en ambos escenarios. En efecto, fuerzas policiales de carácter militar como la Guardia Civil son ambivalentes y muy apreciadas en la Secretaría General del Consejo de la UE, pues pueden acompañar a las fuerzas armadas en la gestión de crisis con capacidades militares, y por otro lado pueden actuar como policías en la gestión civil de crisis en cualquier escenario, sobre todo en aquellos en los que la etapa postconflicto es muy reciente, y las situaciones de crisis vienen acompañadas por la retirada de fuerzas armadas sobre el terreno, y el despliegue de fuerzas de carácter policial que tienen que hacer frente en muchos casos a actuaciones subversivas.

Esta afirmación queda de manifiesto en la participación de guardias civiles en muchas misiones de gestión civil de crisis de la UE en todo el mundo, e incluso en la asignación de responsabilidades en órganos directivos como la Jefatura de Planeamiento de Operaciones de gestión de crisis del área asiática del CPCC en Bruselas, que incluye las misiones UE en Afganistán e Irak y que se encuentra en manos de un Comandante de la Guardia Civil, o la dirección sobre el terreno de determinadas misiones de gestión civil de crisis como la misión EUJUST LEX en Irak sobre la implantación y desarrollo de capacidades en el sector de la Justicia en la etapa postconflicto de Irak desde 2005, a cargo de un Coronel del Cuerpo.

#### 2.4.2. Los programas de cooperación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) de la UE.

El concepto de fortalecimiento institucional y gobernabilidad en materia de seguridad no queda reservado a las misiones de gestión de crisis que bajo bandera de la UE puedan realizarse fuera de las fronteras exteriores de la UE sobre la base de la Estrategia de Seguridad de la UE. Ya hemos visto como la UE en su Estrategia Europea de Seguridad Interior identifica una serie de amenazas que afectan a su seguridad y por tanto a la gobernabilidad de los Estados Miembros de la UE. También recordamos que estas amenazas estaban relacionadas principalmente con el terrorismo y la criminalidad más o menos especializada. Es en este contexto donde la UE establece a través de la gestión de la Comisión Europea, una serie de instrumentos financieros para apoyar el desarrollo de actividades tales como seminarios, cursos, adquisición de material de investigación, que sin duda han redundado en la mejora de la cooperación en el marco del ELSJ, y por tanto también en la gobernabilidad en la UE.

Parece razonable por tanto realizar un breve recorrido por los instrumentos financieros actuales, que si bien vienen cambiando de denominación y organización con el tiempo, son imprescindibles para el desarrollo de iniciativas de cooperación policial en el ELSJ.

*El Programa Marco de seguridad y defensa de las libertades.*

En primer lugar en este ámbito, se describe el denominado **Programa Marco de seguridad y defensa de las libertades (2007-2013)** (12) que parte de una serie coherente de propuestas cuya finalidad es reforzar adecuadamente el ELSJ en el contexto de las perspectivas financieras 2007-2013. Este programa cuenta con dos programas específicos:

- Programa específico destinado a apoyar los proyectos en materia de prevención, preparación y gestión de las consecuencias de los ataques terroristas y de otros riesgos en materia de seguridad (CIPS) (13).

- Programa específico: Prevención y lucha contra la delincuencia (ISEC) (14) destinado a apoyar proyectos en materia de prevención y lucha contra la delincuencia, organizada o no, que tiene por objeto prevenir y combatir la delincuencia, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los crímenes contra la infancia, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude.

*El Programa General Derechos Fundamentales y Justicia.*

Otro Programa Marco muy importante en el ELSJ para el periodo mencionado, y también de interés indirecto para la cooperación policial es el denominado **Programa general Derechos fundamentales y Justicia (2007-2013)** que tiene por objeto promover el desarrollo de una sociedad europea basada en el respeto de los derechos fundamentales, reforzar la sociedad civil y fomentar un diálogo abierto y transparente, así como luchar contra el racismo y la xenofobia y mejorar la comprensión mutua entre las autoridades judiciales y administrativas y los profesionales del Derecho. Este Programa marco engloba a su vez los siguientes programas específicos para el periodo 2007-2013.

- **Programa Dafne III** (15). La prevención y lucha contra la violencia contra los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo.
- **Programa Prevención e Información contra las drogas** (16).
- **Programa Derechos fundamentales y ciudadanía** (17). Tiene por objeto promover el desarrollo de una sociedad europea basada en el respeto de los derechos fundamentales.
- **Programa Justicia Civil** (18). Con el objetivo desarrollar proyectos en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil.
- **Programa Justicia Criminal** (19). Con el objetivo de promover proyectos de cooperación judicial en materia penal.

*El Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios.*

El tercer gran programa marco establecido como instrumento financiero de la UE que

posibilita el desarrollo de proyectos en el marco de la UE es el denominado **Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013** (20). Este Programa marco tiene por objeto mejorar la gestión de los flujos migratorios en la Unión Europea (UE) y reforzar la solidaridad entre los Estados miembros. Tiene cuatro dimensiones: la gestión integrada de las fronteras exteriores, con la creación de un Fondo para las Fronteras Exteriores; la política de asilo, con la prolongación del Fondo Europeo para los Refugiados; la integración social, cívica y cultural de los nacionales de terceros países, con la creación de un Fondo Europeo para la Integración; y la lucha contra la inmigración ilegal y el retorno de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en el territorio de la UE, con la creación de un Fondo Europeo para el Retorno.

*Las posibilidades en proyectos antifraude y anticorrupción. El Programa Hércules II.*

Por otro lado también merece la pena destacar las posibilidades de financiación de proyectos relacionados con la lucha contra el fraude comunitario y la corrupción en el marco del **Programa Hércules II** (21) gestionado por la Comisión Europea a través de la Oficina Europea de Lucha contra el fraude (OLAF) con sede en Bruselas en la que también trabajan Oficiales de la Guardia Civil. Este programa ha sido especialmente significativo en relación al desarrollo de seminarios y cursos temáticos y la adquisición de material sofisticado utilizado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados Miembros implicados en la protección de los intereses financieros comunitarios.

En el contexto de la lucha contra el fraude y las irregularidades aduaneras, no sólo se produce la intervención de las administraciones aduaneras de los diferentes Estados Miembros de la UE, sino también la de aquellas fuerzas y cuerpos de policía, que tienen encomendadas por Ley, misiones de resguardo fiscal, como es el caso de la Guardia Civil en caso de España.

*Los proyectos en la cooperación aduanera. El programa Aduanas 2013.*

En este ámbito también existen posibilidades de financiación comunitaria para el des-

arrollo de proyectos y programas de interés policial y aduanero. Este es el caso del **Programa Aduanas 2013** (22). Este programa tiene por objeto favorecer la instauración de una aduana informatizada paneuropea que garantice que las actividades de las aduanas respondan a las necesidades del mercado interior, aseguren la protección de los intereses financieros de la CE y refuercen la protección y la seguridad.

#### **2.4.3. Las posibilidades en la Política de Adhesión (PA) y la Política Europea de Vecindad (PEV) de la UE. Twinning y TAIEX.**

En este breve recorrido por los instrumentos financieros que permiten apoyar el desarrollo del ELSJ y por tanto contribuir a la estabilidad de los Estados Miembros de la UE, pasamos a reconocer una serie de programas que permiten potenciar la denominada dimensión exterior del ELSJ. Todo ello sobre la base de extender el conocimiento sobre el acervo comunitario, y la aplicación de las mejores prácticas relacionadas con el ELSJ, como soporte de las Políticas de Adhesión (PA), la Política Europea de Vecindad (PEV) o la Cooperación al desarrollo a nivel internacional.

En ámbito de la Política de Adhesión (23) se establecen a partir de mayo de 1998 los populares **Proyectos Twinning** o hermanamientos, que permiten ayudar a los países beneficiarios en el desarrollo de administraciones modernas y eficaces, con las estructuras, recursos humanos y habilidades de gestión necesarias para aplicar el acervo comunitario. Estos proyectos en muchos casos, se han empleado para tratar de fortalecer las instituciones policiales y judiciales de los países candidatos a la UE, partiendo del modelo de las Instituciones similares en los Estados Miembros. Cada proyecto de hermanamiento tiene al menos un Consejero Residente o *Resident Twinning Adviser* (RTA) y un Jefe de Proyecto o *Project Leader* (PL). El RTA es enviado por la administración de un Estado miembro, o de otro organismo autorizado en un Estado miembro para trabajar a tiempo completo durante un mínimo de 12 meses en el ministerio o institución correspondiente en los países socios para poner en práctica el proyecto.

El Jefe de Proyecto es responsable de la orientación general y la coordinación del proyecto, junto con el denominado Jefe de Proyecto asociado, o *Junior Project leader (JPL)* designado por la administración de otro Estado Miembro que ha sido designado para apoyar el proyecto, sobre todo en el marco de la designación de expertos y actividades. Estos proyectos de hermanamiento tienen una versión más corta de seis meses de duración denominados **Twinning Light** en los que no es precisa la designación, ni por tanto el desplazamiento al país beneficiario de un RTA, ni el nombramiento de un JPL. Los proyectos twinning en general y los desarrollados en el ámbito del fortalecimiento institucional de interés para la seguridad y la justicia contribuyen al fortalecimiento institucional y favorecen en gran medida los procesos de adhesión de muchos Estados miembros de la UE actuales. También han permitido establecer relaciones profesionales en mejora de la cooperación policial en el ámbito de la UE, especialmente en los nuevos países candidatos en la actualidad como en Croacia y Turquía (24).

El hermano pequeño de los Proyectos Twinning son los denominados **Proyectos TAIEX** (*Technical Assistance and Information Exchange Instrument*). En este caso, la Comisión Europea, a través de la Dirección General para Ampliación financiera proyectos de cooperación de corto plazo de varios días, como intercambio de expertos, visitas de estudios y programas similares que afectan no sólo a los países candidatos a la UE, sino también los afectados por la Política Europea de Vecindad (PEV) (25) y Rusia.

Este tipo de proyectos son utilizados también desde el punto de vista de la cooperación policial, judicial y aduanera para extender el acervo comunitario y las mejores prácticas profesionales a los Estados beneficiarios.

Entre los proyectos desarrollados se encuentran por ejemplo, una visita de estudios para tres Oficiales de la Policía de Croacia a Dinamarca prevista del 1 al 4 de enero de 2010 con el fin de ayudar a Croacia en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco del ELSJ en relación al control de drogas, tanto de la oferta como de la demanda, y para ayudar a los beneficiarios en la revisión de la legislación y políticas

nacionales con el fin de armonizarlas con la Estrategia de la UE contra la droga. Otro de los proyectos TAIEX que nos puede servir como ejemplo es el envío de expertos a Argelia entre el 11 y 13 de enero de 2010 con el fin de formar a inspectores del Ministerio de Finanzas de Argelia en buenas prácticas en investigaciones financieras de tipo criminal teniendo en cuenta el acervo de la UE.

También la Guardia Civil participa activamente en este tipo de actividades como el proyecto TAIEX JHA 42824 desarrollado en 2010-2011 con el fin de extender el marco legal de la UE y buenas prácticas en materia de dirección de la seguridad por parte de instituciones como La Guardia Civil española a autoridades judiciales, ministerio fiscal, policiales y aduaneras de los países de la Política de Adhesión y Política Europea de Vecindad en áreas temáticas de interés a ambos lados de la frontera exterior de la UE como la lucha contra el terrorismo, delincuencia organizada, gestión de fronteras y anticorrupción.

#### **2.4.4. Las Asistencias Técnicas en el marco de la Política de Cooperación al Desarrollo de la UE.**

Por último, en este breve recorrido por los diversos instrumentos financieros no podemos olvidar las posibilidades de desarrollar proyectos de asistencia técnica policial en el marco del fortalecimiento institucional aplicado en la política de cooperación al desarrollo establecida por la UE con respecto a terceros países. La Unión Europea es el mayor donante de ayuda del mundo. La Oficina de Cooperación EuropeAid de la Comisión Europea gestiona los programas europeos de ayuda exterior y garantiza que la ayuda al desarrollo alcance a todas las regiones del mundo. Entre estos proyectos se encuentran los de asistencia técnica policial o judicial a terceros países.

En este ámbito, la Comisión gestiona programas de alcance mundial como el **Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDR)**. EuropeAid coordina además el despliegue de misiones de observación electoral de la UE que velan por el desarrollo de elecciones libres y justas. Entre los demás programas internacionales, cabe citar los relativos a medio ambiente y

recursos naturales, seguridad alimentaria, cuestiones de género, sanidad, migración y asilo, seguridad nuclear y estabilidad. Es en este último aspecto en el que se desarrollan misiones de fortalecimiento institucional de tipo policial o judicial como por ejemplo la Asistencia Técnica a la Secretaría de Seguridad para la implementación del Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS), o el Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú (JUSPER).

### 3. ESTUDIO DE CASOS

Se afronta en este último epígrafe un breve estudio de casos conocidos directamente por el autor en los que la Guardia Civil ha contribuido sobre la base de su experiencia al fortalecimiento de las Instituciones policiales de determinados países como elemento esencial para desarrollar procesos de estabilidad y/o gobernabilidad.

#### 3.1. GUATEMALA. APOYO A LA REFORMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA. 1998-2001

El primer caso que se acerca al lector corresponde a un proyecto de cooperación bilateral entre Reino de España y la República de Guatemala en materia de fortalecimiento de la seguridad con motivo de los acuerdos de paz auspiciados por las Naciones Unidas y firmados entre la guerrilla y el gobierno guatemalteco en 1994. En concreto, bajo el gobierno de De León el proceso de paz, ahora con la participación de las Naciones Unidas, tomó nueva vida. El gobierno y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG) firmaron acuerdos sobre derechos humanos (marzo de 1994), el restablecimiento de personas desplazadas (junio de 1994), esclarecimiento histórico (junio de 1994), y derechos indígenas (marzo de 1995). También hicieron un progreso significativo sobre un acuerdo socio-económico y agrario. El proyecto iniciado por la cooperación española a través de la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID) fue con-

tinuado a través de un programa de Asistencia Técnica Policial financiado por la Unión Europea durante 4 años a partir de 1999. La situación del país centroamericano en el periodo de estudio era bastante inestable y cercana al concepto de estado fallido. Con datos estadísticos que lo situaban en los puestos de cabeza de los países más pobres del mundo, siendo afectado principalmente por tres grandes problemas:

**Inseguridad:** Estadísticas muy elevadas de delitos violentos por habitante, con numerosas áreas de población urbanas y conurbanas controladas la criminalidad organizada de carácter violento como las “maras”. Es frecuente el atraco a bancos con armas automáticas y el asalto a nacionales y extranjeros en tránsito a lo largo del país.

**Ausencia de control de armas:** El país acaba de salir de una guerra civil encubierta después de muchos años, existiendo una gran cantidad de armas de todo calibre en circulación entre la ciudadanía. El uso de las armas está al orden del día, y autorizado por Ley, por lo que en muchas circunstancias su uso es frecuente como respuesta a pequeños altercados, e incidentes provocando un elevado índice de inseguridad.

**Corrupción:** Entre las prácticas habituales en el país se encontraba la compra de cargos públicos entre los que se encontraba los puestos de jueces y comisarios e inspectores de policía. Los puestos relacionados con la dirección de alto nivel e intermedio de la administración en general y la policía en particular no responden a los conceptos de mérito y capacidad, sino que carecen de profesionalidad e independencia funcional plegándose de forma habitual a los intereses del partido gobernante de turno.

El proyecto de asistencia técnica policial para intentar desarrollar una policía nacional civil con estándares democráticos que fuese capaz de hacer frente a los retos de la seguridad mencionados fue encomendado por la Comisión Europea a la Guardia Civil que durante los años que duró el proyecto mantuvo una media de 30-40 Oficiales y suboficiales como asesores técnicos que desarrollaron el proyecto bajo los siguientes ejes de actuación:

- Desarrollo de los procesos formativos y de capacitación de la Policía Nacional de Guatemala bajo estándares de mérito y capacidad en la Academia de Policía.
- Asesoramiento en desarrollo normativo en el Ministerio de Seguridad Pública, y la Dirección General de la Policía. (Normativa y procedimientos sobre control de armas, protección de medio ambiente, seguridad vial, etc.)
- Asesoramiento sobre el terreno a los Jefes de Comisaría con el fin de reducir los índices de criminalidad.
- Asistencia y gestión de la financiación de la UE en la adquisición de material necesario para la nueva policía (vehículos, transmisiones, equipamiento policial, etc.).

Este tipo de proyectos suponen una contribución puntual de una organización internacional sobre la base de la experiencia de una institución como la Guardia Civil, con el fin de contribuir a la estabilidad de un país. La experiencia sobre el terreno pone de manifiesto lo efímero de las actuaciones si no van asociadas a un conjunto de actuaciones de tipo integral (si se quiere reformar y mejorar la seguridad, debe cambiar no sólo la policía, sino también la justicia, el ministerio fiscal y la política penitenciaria entre otros aspectos). Sería iluso pensar que una actuación de este tipo permite cambiar un país, pero no cabe duda que se introducen mejoras de la mano de aquellos nacionales que verdaderamente quieren cambiar las cosas, y desde luego supone una experiencia inolvidable para todos los que participamos en ella.

### **3.2. TURQUÍA. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN DERECHOS HUMANOS. 2008-2010**

Turquía es un país cargado de historia y posibilidades, de momento situado en las puertas de la frontera exterior de la UE. Durante siglos ha constituido el centro del Imperio otomano, pero después de la I Guerra Mundial, su apoyo al bando perdedor, supuso la desmembración del Imperio y la pérdida de su territorio histórico que fue poco a poco conquistado por las potencias ganadoras en la gran guerra (Reino Unido, Francia, Italia,

Rusia, y Grecia). El gobierno turco tras la huida del Sultán apoyado por los ingleses quedó en manos de un joven general Kemal ATATURK que supo integrar alrededor de un fuerte sentimiento nacionalista a los turcos en la zona del centro de la Anatolia turca estableciendo la capital en Ankara. Desde aquí, poco a poco se van consiguiendo éxitos militares ante las potencias ocupantes hasta que Turquía queda definida como una República presidencialista con los límites territoriales actuales. El nuevo Gobierno resultante tras la guerra queda en manos de ATATURK (“padre de los turcos”) que impulsa una serie de reformas de influencia europea que llegan a nuestros días (abolición del sultanato y declaración del laicismo del Estado, el Ejército es garante de los principios constitutivos del Estado y de su laicismo, mejora de los derechos de la mujer, nuevo alfabeto turco, etc.). Desde este momento el país queda unido en un gran sentimiento nacionalista frente a los “enemigos” que quedan fijados en sus fronteras. Como elemento aglutinador de ese sentimiento nacional queda como principal representante el Ejército, desde cuyo seno en su día inició su carrera el propio ATATURK, cuya imagen sigue presidiendo la mayoría de los despachos de las instituciones públicas, y privadas. El Ejército constituye un verdadero poder que tiene asumido el papel encomendado habiendo participado en varios golpes de estado a lo largo del siglo XX cuando ha considerado que gobiernos afectados por la corrupción u otro tipo de problemas se apartaban del legado constitucional para volver a dejarlo en manos en breves semanas de un nuevo gobierno en funciones que convocase elecciones. En el seno del Ejército turco, y desde 1839 se incardina la denominada “Jandarma turca” o gendarmería turca cuerpo policial de carácter militar compuesto en la actualidad con aproximadamente 220.000 miembros y con misiones y presencia en el terreno similar, aunque no igual, que la gendarmería francesa, Carabinieri de Italia o Guardia Civil española.

En este contexto histórico Turquía viene sufriendo desde hace muchos años, entre otros, un grave problema de seguridad representado por las actividades terroristas del denominado Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) que viene realizando atenta-

dos en las principales ciudades turcas pero principalmente en la frontera con Irak, zona de mayor asentamiento kurdo. Es en esta zona dónde es frecuente el asalto a cuarteles de la Jandarma que se encuentran en zonas fronterizas, y atentados al paso de vehículos policiales con minas, y otros dispositivos.

Siendo Turquía un país que se encuentra en proceso de negociación para ser considerado miembro de la UE, viene siendo objeto de la Política de Adhesión de la UE en la que durante el periodo previo a la incorporación de un nuevo Estado Miembro se ponen en marcha toda una serie de instrumentos financieros de la UE, con el fin de se produzca un refuerzo institucional y democrático de las Instituciones públicas y se alcancen estándares europeos en procedimientos y organización.

Si analizamos el sector de la seguridad y el respeto de los Derechos Humanos en Turquía, se observa de forma objetiva que el número de casos por presuntas violaciones de derechos humanos en casos de terrorismo en Turquía que han sido analizados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) con sede en Estrasburgo es elevado, si lo comparamos con otros estados de la órbita del Consejo de Europa. Turquía (59), Reino Unido (16), Rusia (9), Francia (3), España (1), etc. Esta situación pone de manifiesto que los estándares en el tratamiento y la toma de manifestación de detenidos, especialmente en casos de terrorismo debe mejorar. En este contexto la Comisión Europea lanza un proyecto de hermanamiento (twinning) de 18 meses de duración y con sede en Ankara (Turquía) con el fin de mejorar los estándares de derechos humanos de los miembros de la Jandarma turca, siendo asignados al proyecto expertos de Carabinieri de Italia y de la Guardia Civil española. El proyecto se ha llevado a cabo a en el periodo 2008-2010 y se han realizado las siguientes actividades desarrolladas en inglés y con interpretación al turco:

- Formación de 3.500 Oficiales de la Jandarma Turca en el respeto de los derechos humanos.
- Preparación y difusión de manuales sobre buenas prácticas en la toma de declaración policial y otros.

- Inspección de calabozos policiales de la Jandarma turca en gran parte del territorio y adaptación de los mismos con fondos UE a los estándares internacionales.

### **3.3. RUMANIA. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN ANTICORRUPCIÓN. 2010**

Otro ejemplo en el que Guardias Civiles han aportado su experiencia en materia de seguridad se pone de manifiesto en el fortalecimiento institucional de la Guardia financiera rumana afectada por problemas relacionados con la corrupción, por medio de un proyecto *twinning light* financiado por la Comisión Europea y desarrollado a lo largo de 2010.

En concreto Rumania es actualmente un Estado Miembro de la UE pero en la última década ha venido siendo afectado por la Política de Adhesión, con el fin de que el país se preparase para su incorporación a la UE por medio de reformas institucionales dirigidas a conseguir procedimientos y organizaciones estándares europeos. En este ámbito, uno de los problemas que se plantea es la mala imagen ante la sociedad de una Institución policial rumana, la Guardia Financiera rumana, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda de este país, con la misión de resguardo fiscal del Estado y protección de los intereses financieros rumanos. Con un personal de aproximadamente 1.800 miembros, la Guardia Financiera realiza investigaciones de carácter administrativo (inspecciones) en operadores económicos en relación a la lucha contra el contrabando, y el fraude fiscal en general. La información que a priori se maneja es la falta de confianza de la población en la Institución ante el tipo de situaciones que se describen a continuación:

- Falta de independencia funcional. En determinados casos, las inspecciones se realizan en determinadas empresas que son consideradas opositores por el poder político.
- En determinados casos, los inspectores solicitan o aceptan de las empresas que visitan sobornos o coimas por no detectar irregularidades.



- Las mafias locales tienen mucho poder y amenazan a los inspectores para que no descubran irregularidades en sus inspecciones.
- Se producen pérdidas de expedientes y pruebas materiales de irregularidades en sociedades en momentos claves del proceso y sobre todo cuando deben llevarse a juicio.
- Los sueldos de los funcionarios de la Guardia de Finanza son muy bajos y se cobra un 15% del sueldo sobre la base de las aprehensiones realizadas sobre el terreno, lo que provoca un exceso de celo en muchos casos.
- Falta de transparencia informativa de las actividades de la Institución, no existen relaciones con la prensa.

Ante este tipo de situación la Comisión Europea convoca un proyecto financiado con fondos europeos con el fin de mejorar los estándares de la Guardia Financiera. El proyecto es finalmente asignado a la Guardia Civil debiendo los expertos del Cuerpo desplazarse en misión sobre el terreno con el fin de realizar acciones formativas, de implantación de procedimientos sobre la base de manuales de procedimientos con las siguientes recomendaciones que permiten reducir la vulnerabilidad ante los casos de corrupción y la problemática descrita:

**Mandato y Marco Legal. (Principio de legalidad).** Necesidad de determinar claramente el marco legal y las posibilidades de actuación de la Institución.

**Una verdadera independencia funcional (operativa).** La Institución debe dotarse por Ley de una independencia funcional operativa, que le permita al menos contar con la posibilidad de reclamar ante los tribunales interferencias desde el poder político.

**Transparencia de resultados.** Se propone un cambio en la estrategia de comunicación de la Institución tanto a nivel interno como externo.

**Una estrategia apropiada de gestión de Recursos Humanos.** Son muchos los casos también en los que los recursos humanos de la Institución se ven afectadas por el devenir político. Cuando menos profesionalidad exista

en la función pública y más movimientos de personal se produzcan por cambios de gobierno, menos fortaleza institucional encontraremos en un determinado país. Es esencial por tanto definir una estrategia clara en la gestión de los recursos humanos de las administraciones, para lo cual pueden tenerse en cuenta los siguientes aspectos entre otros:

- Definición de la Autoridad que nombra y cesa a personal.
- Responsabilidad personal por conductas irregulares/ilegales.
- Obligación de informar sobre conductas irregulares/ilegales de otros.
- Regulación del secreto profesional.
- Procedimiento de marcha del personal (Lista administrativa/lista Operativa).
- Regulación de la posibilidad de recibir regalos y su destino.
- Procedimiento para el desarrollo de comisiones de servicio.
- Formación Interna y Externa basada en valores.

**Una gestión de recursos materiales y financieros.** Otra fuente de problemas en la Institución es la falta de un mecanismo transparente y honesto de gestión de recursos materiales y financieros. En este ámbito se producen situaciones que suelen estar asociados a procesos de corrupción. Las grandes contrataciones de material público (vehículos, transmisiones, material informático, etc.) suele ser objeto de debilidad institucional si no existen procedimientos transparentes e independientes de gestión.

**Una estrategia de comunicación.** Para cambiar la inercia de la Institución en materia de comunicación y poder cambiar la mala imagen ante los ciudadanos se recomienda comunicar y enviar el mensaje de que cuando la propia organización descubre prácticas corruptas o ilícitas de otro tipo, es la primera en actuar y en comunicarlo a la sociedad.

**Una política de seguridad de instalaciones y comunicaciones eficiente.** Para evitar que documentos esenciales y pruebas incriminatorias de delincuentes puedan desaparecer en momentos procesales claves, o que se produzcan fugas de información esencial es necesario establecer unos procedimientos claros y

firmes relacionados con la **seguridad en las instalaciones de la Institución**: Definición de pases de seguridad de personal y visitantes; establecimiento de áreas protegidas; seguridad de las oficinas sobre la base de puertas cerradas, y política de mesas limpias; cajas de seguridad, y eliminadoras de papel; normas de uso de los Aparcamientos y normas de uso de los Archivos (Documento original en archivo seguro y manejo de copias). También en relación a la **seguridad de las tecnologías de la Información**: Política de seguridad informática en nuevos miembros (altas en equipos y servicios); Normas de almacenamiento de datos; y seguridad en el correo electrónico.

**Una estructura organizativa que reduzca las vulnerabilidades**: En muchos casos la organización e implantación en el terreno de la administración pública encargada de hacer cumplir la ley (policía, aduanas, jueces, fiscales) facilita su aislamiento y vulnerabilidad. Es cierto que la administración debe estar cerca de los ciudadanos, pero en determinadas situaciones como en barrios marginales y áreas conurbanas, funcionarios con salarios bajos y cerca de potentes grupos de criminales organizados da lugar a que fácilmente caigan en su entramado de amenazas. En estos casos se ha observado esencial la creación de potentes unidades centrales de investigación, que cuentan con bases lejanas de la zona de actuación y que desplazan a la zona por periodos temporales y con medios y procedimientos especiales. Una vez finalizadas las actuaciones o inspecciones vuelven a sus bases con la distancia y la reserva propias que les protege de las actuaciones del crimen organizado.

**La existencia de una metodología de investigación**. En muchas situaciones se produce una cercanía excesiva entre investigador o inspector y los operadores económicos. Las decisiones sobre abrir o cerrar casos de sanciones administrativas o penales contra empresas suele estar relacionadas con casos de sobornos o “coimas”. Una de las posibilidades de reducir las vulnerabilidades en este campo consiste en quitar la decisión de actuación al funcionario de primera línea y dejarla en comités de Jefes de Unidades formados por dos o tres personas que a priori son más inaccesibles por los operadores económicos.

*Como conclusión general a todo lo expuesto, finalizamos como comenzamos, al poner de manifiesto que los guardias civiles, por nuestra historia, experiencia, capacidades, y por nuestra forma de hacer las cosas, somos cada vez más demandados por organizaciones internacionales para desarrollar proyectos que contribuyan al fortalecimiento institucional y la gobernabilidad en cualquier lugar del mundo, lo cual no lleva consigo que otra cosa que el aumento del prestigio de la Institución y la de sus integrantes.*

#### NOTAS

(1) [www.un.org](http://www.un.org)

(2) El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia fue creado en 1993 por el Consejo de Seguridad de la ONU con el cometido de investigar y juzgar los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos en la ex Yugoslavia desde 1991. Desde su establecimiento, el Tribunal ha iniciado procesos contra más de 100 personas sospechosas de haber perpetrado crímenes en la región. Pese a que hay personas formalmente acusadas por el Tribunal que siguen en libertad, el Consejo de Seguridad de la ONU le ha pedido que concluya su trabajo antes de 2010. [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

(3) En este caso, el 13 de diciembre de 2005, el Gobierno de la República Libanesa pidió a las Naciones Unidas que establecieran un tribunal de carácter internacional para enjuiciar a todos los presuntos responsables del atentado que tuvo lugar el 14 de febrero de 2005 en Beirut y causó la muerte del ex Primer Ministro Libanés Rafiq Hariri y otras 22 personas. Con arreglo a la resolución 1664 (2006) del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas y la República Libanesa negociaron un acuerdo sobre el establecimiento de un Tribunal Especial para el Líbano. Una vez aprobada la resolución 1757 (2007) del Consejo de Seguridad, de 30 de mayo de 2007, las disposiciones del documento anexo a ella, incluido el Estatuto del Tribunal Especial que figuraba como apéndice, entraron en vigor el 10 de junio de 2007. El mandato del Tribunal Especial para el Líbano es enjuiciar a los responsables del atentado de 14 de febrero de 2005 que causó la muerte del ex Primer Ministro Rafiq Hariri, y provocó la muerte o lesiones a otras personas. La competencia del Tribunal puede ampliarse más allá del atentado con bomba de 14 de febrero de 2005 si el Tribunal determina que otros ataques ocurridos en el Líbano entre el 1.º de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005 están conectados conforme a los principios de la justicia penal al atentado de 14 de febrero de 2005 y son de naturaleza y gravedad similares. Esa conexión podrá consistir, entre otras cosas, en una combinación de los siguientes elementos: intención de delinquir (móvil), finalidad de los ataques, naturaleza de las víctimas, patrón de los ataques (modus operandi) y autores. Los delitos cometidos después del 12 de diciembre de 2005 podrán incluirse en la competencia del Tribunal bajo los mismos criterios si así lo deciden el Gobierno de la República Libanesa y las Naciones Unidas, con el consentimiento del Consejo de Seguridad. <http://www.un.org/spanish/News/focus/tslibano/>

(4) El 5 de junio, un nuevo tipo de campaña de sensibilización pública para combatir la trata de personas se puso en marcha por la Misión de la OSCE en Serbia y su socio local ASTRA, una organización no gubernamental (ONG) dedicada a la causa. [www.osce.org](http://www.osce.org)

(5) Cuando el ejército soviético se retiró de Georgia en la década de 1990, dejó detrás grandes reservas de munición obsoleta y actualmente inservible y peligrosa. La OSCE ha estado trabajando con las autoridades nacionales para disponer de esos excedentes, que amenazan la seguridad humana y el medio ambiente en Georgia y el Cáucaso. La instalación de almacenamiento principal está en Dedoplistskaro, a dos horas al sureste de la capital georgiana, Tiflis. Aquí es donde DELTA, un organismo especializado designado por el Gobierno nacional, desmantela bombas, proyectiles antiaéreos, artillería y municiones de mortero y otras municiones. DELTA lleva a cabo esta labor en virtud de un memorando de entendimiento firmado por la Misión de la OSCE en Georgia y el Ministerio de Asuntos Exteriores en enero de 2003. [www.osce.org](http://www.osce.org)

(6) En el verano de 2004, se localizaron casi ocho toneladas de municiones en un almacén cerca de Dushanbe, a sólo 100 metros de una zona residencial. La probabilidad de un incendio que podría desatar explosiones causando daños, lesiones y muertes posiblemente dentro de varios kilómetros. Expertos policiales bajo mandato de la OSCE colaboraron con las autoridades nacionales en el desmantelamiento de l citado almacén. [www.osce.org](http://www.osce.org).

(7) La seguridad de los contenedores es un problema que va más allá de las fronteras y, para ser eficaz, debe abordar todos los medios de transporte a escala mundial. Los contenedores pueden ser enviados por mar, tierra y aire durante el mismo viaje antes de llegar a su destino final, en la que el punto de inspección podría ser demasiado tarde. El riesgo comienza en el punto de origen. Aunque muchos miembros de la OSCE son Estados sin litoral y no tienen los puertos, mantienen interés en garantizar la seguridad de los contenedores en cada paso del proceso. Dentro de la OSCE, la necesidad de mejorar la seguridad de los contenedores se planteó en su informe anual de Seguridad de la Conferencia de Examen en junio de 2004 y fue seguido en el Consejo Ministerial de Sofía en diciembre. [www.osce.org](http://www.osce.org)

(8) “Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el art.51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte”.

(9) “A efectos del art.5 se considera ataque armado contra una o varias de las Partes un ataque armado: Contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte [contra los Departamentos franceses de Argelia], contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer; Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que están en dichos territorios o sobre ellos, o en cualquiera otra región de Europa en la que estuviesen estacionadas fuerzas de ocupación de cualquiera de las Partes en la fecha en que el Tratado entró en vigor, o el Mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al Norte del Trópico de Cáncer”.

(10) En diciembre de 1988, Mijail Gorbachov, líder de la Unión Soviética en ese tiempo, anunció la llamada Doctrina Sinatra, la cual establecía que la Doctrina Brezhnev sería abandonada y que los países de Europa del Este podrían hacer lo que consideraran conveniente. WALKER, Martin. *The Cold War: A History*. New York: 1993.

(11) Dos guardias civiles destinados en Afganistán, así como su intérprete también español, han fallecido tiroteados por un chófer de la Policía que se habría infiltrado en la base de la OTAN en la provincia de Badghis, al noroeste de ese país, según han confirmado fuentes del Ministerio de Defensa a [Rtve.es](http://Rtve.es) (25/08/2010). [www.rtve.es](http://www.rtve.es)

(12) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades para el periodo 2007-2013 {SEC (2005) 436 } /\* COM/2005/ 0124 final.

(13) Decisión 2007/124/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad, integrado en el programa general Seguridad y defensa de las libertades [Diario Oficial L 58 de 24-2-2007].

(14) Decisión 2007/125/JAI del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Prevención y lucha contra la delincuencia, integrado en el programa general Seguridad y defensa de las libertades.

(15) Decisión núm. 779/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, por la que se establece, para el período 2007-2013, un programa específico para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne III).

(16) Decisión núm. 1150/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Información y prevención en materia de drogas.

(17) Decisión del Consejo, de 19 de abril de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Derechos fundamentales y ciudadanía, integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia.

(18) Decisión núm. 1149/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Justicia civil, integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia

(19) Decisión del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Justicia penal, integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia.

(20) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013. COM (2005) 123final - no publicada en el Diario Oficial. La Comunicación expone las líneas generales de este Programa marco y se acompaña de cuatro propuestas. Estas propuestas son los instrumentos constitutivos de los cuatro Fondos correspondientes a cada uno de los cuatro ámbitos de actuación. La cantidad global prevista para el Programa marco «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» es 5 866 millones de euros para el período 2007-2013. Además de la dotación global, se asignarán: 285,1 millones de euros a FRONTEX; 900 millones de euros para la realización de sistemas de información a gran escala; 62,3 millones de euros para la creación de un Observatorio Europeo de la Migración.

(21) El programa «Hércules II» cubre el período del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013, y su dotación financiera para este período asciende a 98,5 millones de euros. El programa «Hércules» fue establecido por la Decisión núm. 804/2004/CE para el período 2004-2006. Mediante la Decisión núm. 878/2007/CE, fue prorrogado durante el período 2007-2013.

(22) Decisión núm. 624/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013). Diario Oficial L 154 de 14.6.2007.

(23) Puede solicitar la adhesión a la UE todo país europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y Estado de Derecho. Los requisitos se establecen en el Tratado de la Unión Europea (artículo 6, artículo 49). La solicitud de adhesión no es sino el principio de un largo y riguroso proceso. El punto de partida oficial es la solicitud, que es siempre resultado de una relación bilateral ya muy arraigada con la UE. Una solicitud válida va seguida de una serie de procedimientos de evaluación que, en su caso, pueden culminar en una invitación a la adhesión. La rapidez del proceso depende exclusivamente del avance de cada país en pos de nuestros objetivos comunes. La solicitud se remite al Consejo, que, oído el dictamen formal de la Comisión Europea, decide admitirla o no. Cuando el Consejo acuerda por unanimidad un mandato de negociación, pueden empezar las negociaciones formales entre el país candidato y todos los Estados miembros. Este paso no es automático: para que puedan entablarse las negociaciones, el país solicitante debe cumplir una serie de criterios básicos. Según los denominados “Criterios de Copenhague”, introducidos en diciembre de 1993 con motivo del Consejo Europeo celebrado en la capital danesa, todo país candidato debe tener: (1) Instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. (2) una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. (3) la capacidad de asumir las obligaciones y suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria. Los gobiernos de los Estados miembros de la UE reunidos en el Consejo Europeo han acordado hacer extensivas las perspectivas de adhesión a los países de Europa Sudoriental: Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, Kosovo según la Resolución núm. 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Turquía. Su incorporación sólo se producirá cuando cumplan los requisitos necesarios. <http://ec.europa.eu/enlargement/>

(24) El autor ha participado como Junior Project Leader (JPL) representando a la Guardia Civil, en un proyecto de hermanamiento o twinning con la Jandama en Turquía, sobre fortalecimiento institucional y desarrollo de buenas prácticas en el marco de la lucha contra las violaciones de derechos humanos. El Proyecto fue liderado por el Arma de Carabinieri de Italia.

(25) La Política Europea de Vecindad (PEV) fue desarrollada en el contexto de la ampliación de la UE de 2004, con el objetivo de evitar la

aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y nuestros vecinos, y de consolidar la estabilidad y la seguridad y el bienestar para todos. De esta manera, también aborda los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia Europea de Seguridad. La Política Europea de Vecindad (PEV) fue esbozada en una Comunicación de la Comisión sobre Una Europa más amplia en marzo de 2003, a la que siguió un Documento Estratégico más elaborado sobre la Política Europea de Vecindad publicado en mayo de 2004. Este documento expone, en términos concretos, el modo en que la UE propone trabajar más estrechamente con estos países. Como parte integrante de este informe sobre la aplicación, en diciembre 2006 y a su vez en Diciembre del 2007, la Comisión hizo propuestas sobre como la política pudiera ser reforzada. La UE ofrece a nuestros vecinos una relación privilegiada, creando un compromiso mutuo con los valores comunes (democracia y derechos humanos, estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible). La PEV va más allá de las relaciones existentes para ofrecer una relación política y una integración económica más profundas. El grado de ambición de la relación dependerá de hasta qué punto se comparten estos valores. La PEV es distinta del proceso de ampliación aunque no prejuzga la relación que los vecinos europeos pueden desarrollar con la UE en un futuro, de conformidad con las disposiciones del Tratado. La PEV concierne a diversos países como Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Líbano, Libia, Moldavia, territorios palestinos, Siria, Túnez, y Ucrania. En 2004, se amplió en base a su solicitud para incluir también los países del Cáucaso del Sur que comparten fronteras marítimas

o terrestres, con los cuáles, los actuales países candidatos Bulgaria, Rumanía o Turquía comparten fronteras marítimas o terrestres. Aunque Rusia es también un vecino de la UE, las relaciones se desarrollan mediante una Asociación Estratégica que cubre cuatro "espacios comunes". El elemento central de la Política Europea de Vecindad son los Planes de Acción bilaterales de la PEV convenidos mutuamente entre la UE y cada uno de los países socios. Estos planes establecen una agenda de reformas políticas y económicas, con prioridades a corto y medio plazo. La puesta en práctica de los Planes de Acción de la PEV (convenidos en 2005 con Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania, en 2006 con Armenia, Azerbaijan y Georgia y en 2007 con Egipto y el Líbano) está siendo llevada a cabo. Su puesta en práctica será promovida y supervisada conjuntamente a través de subcomités. Puesto que la PEV está estructurada sobre acuerdos existentes entre la UE y el país socio en cuestión (Colaboración y Cooperación, Acuerdos de Asociación Euro-Mediterráneo), aún no está "activada" para Bielorrusia, Libia y Siria, dado que por el momento no existen acuerdos en vigor. OROZCO TORRES, Luis Ernesto. "La nueva política europea de vecindad. Universidad de Sevilla, 2006. VARWICK Johannes, LANG Kai Olaf. "European neighbourhood policy: challenges for the EU-policy towards the new neighbours". Barbara Budrich Publishers, 2007. ROUET Gilles, TEREM Peter. "Elargissement et politique européenne de voisinage". Emile Bruylant, 2009. [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_es.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm)