

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL POLICIAL Y COOPERACION AL DESARROLLO

MANUEL MARION MAINER
Comandante de la Guardia Civil

INTRODUCCION

Procesos de paz, fortalecimiento institucional y cooperación al desarrollo son tres conceptos que van íntimamente ligados y que a lo largo de este trabajo vamos a utilizar frecuentemente. El derecho al desarrollo y el derecho a la paz han sido reconocidos y aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, definiendo el primero de ellos como un derecho humano inalienable para disfrutar de él, y el segundo establece el derecho de los pueblos a la paz y su voluntad y aspiración para erradicar la guerra. De esta manera se ha establecido un cuidadoso equilibrio entre el reconocimiento de los derechos humanos individuales y el derecho de las naciones al desarrollo.

Cuando se creó la Guardia Civil en el año 1844 ninguno de estos términos estaba acuñado tal y como hoy los conocemos. Y no obstante, desde poco después de su nacimiento la Guardia Civil era ya modelo de Cuerpo policial en el que se inspiraron muchos gobernantes de Iberoamérica y tras escasos años de funcionamiento estaba ya participando en misiones de fortalecimiento institucional y cooperación al desarrollo.

El nombre "Guardia Civil" salió ya a relucir en un frustrado intento de crear un cuerpo policial en El Salvador en 1867, en Colombia en 1902 o en el Perú, en 1855 donde crearon un cuerpo de gendarmería regida por un reglamento inspirado en "*los severos postulados de la Guardia Civil española*", llamándolos "Guardias Civiles" o "Gendarmes" indistintamente y con su reglamento copiado totalmente del de la Guardia Civil española.

Fue también a Perú donde llegaron en 1921 un Teniente Coronel con tres Oficiales más y un Suboficial para asesorar en lo que daría como resultado la creación de tres cuerpos policiales: la Guardia Civil, similar a la española, un Cuerpo de Orden Público y un Cuerpo de Investigación, con una escuela común para los tres Cuerpos que sería dirigida por los Oficiales españoles. Es de destacar que los mismos se encargaron de formar un Batallón de Tráfico, treinta años antes incluso de la creación de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en España. La misión terminó en 1936 con los inicios de la guerra civil española, reiniciándose en 1949 con un Coronel y dos Comandantes.

Nuestros anales históricos revelan que en 1894 el gobierno de Guatemala pidió a España el envío de una misión de dos Sargentos o Cabos, cosa que no llegó a materializarse. Posteriormente en 1912 dos Capitanes y un Sargento asesoraron a las autoridades de El Salvador para formar su Guardia Nacional, cuyo primer reglamento está totalmente inspirado en el de la Guardia Civil española. Uno de los Capitanes, ascendido en Centroamérica al grado de Coronel, llegó en 1921 a ser Inspector General de Seguridad en El Salvador. Posteriormente un Comandante y otros dos Capitanes llegaron a dicho país y consiguieron que se aprobara la ley orgánica de la Guardia Nacional en 1924 ostentando el lema *"el honor es su divisa"* al que se añadió *"como en la madre Patria"*.

Finalmente, otras cooperaciones sin la entidad ni profundidad con la que se abordaron los proyectos en El Salvador y Perú, fueron diversas expediciones a Colombia entre 1916 y 1919, Costa Rica en 1920, Venezuela entre 1936 y 1940. En 1960 España por fin atendió las reiteradas peticiones del gobierno de Guatemala enviando a dos Oficiales y dos Suboficiales.

EL CONCEPTO

Dejando a un lado la cooperación policial internacional en sus aspectos más operativos, nos centraremos en el presente ensayo en la cooperación como una asistencia técnica a una institución para contribuir, a través de la

cooperación al desarrollo, a crear "un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los hombres del planeta" (1).

Si atendemos a esta definición estaremos encuadrando perfectamente no sólo aquellas misiones de asistencia técnica surgidas tras un conflicto, sino aquellas otras fruto de la solicitud de asistencia internacional para el fortalecimiento institucional, en nuestro caso de un Cuerpo policial.

Concretamente, y aunque después explicaremos cada uno de los términos y analizaremos las misiones, tenemos los ejemplos de El Salvador, donde funcionarios policiales de varios países realizaron una asistencia técnica multinacional en la Academia Nacional de Seguridad Pública -ANSP-, siendo financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, un fideicomiso que se alimenta de fondos procedentes de diversos países para misiones de ayuda al desarrollo. Asimismo, la asistencia técnica que en estos momentos se está prestando a Mozambique se hace gracias al PNUD y los fondos de ayuda al desarrollo que España y Holanda entregan a dicho organismo. El proyecto de asistencia técnica a Guatemala subsiste gracias a los programas de desarrollo financiados, en un primer momento por la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) y actualmente por la Unión Europea.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL COMO FASE DEL PROCESO DE PAZ

Analizando los problemas que acusan los países o territorios que han sufrido una confrontación bélica, de mayor o menor entidad, veríamos que todas, en mayor o menor grado presentan una serie de síntomas comunes (falta de autoridad, descontrol de las armas en poder de población, militares y policías desmovilizados, desempleo, falta de recursos, corrupción, falta de confianza en quienes detentan el poder...). Son ingredientes que llevarán al país a una creciente delincuencia e inseguridad y como consecuencia a rebrotes de las causas que originaron el conflicto o a la creación de redes mafiosas (caso de Albania) o de clanes (Kosovo) que manejen los hilos del poder y se beneficien lucrativa e ilícita-

mente de la debilidad estructural, pero sobre todo institucional del país.

Por esta razón y porque siempre se ha asociado a las fuerzas de seguridad, en sentido amplio, con los abusos de poder y su servicio en favor de determinada clase, etnia o partido, los acuerdos de paz que ponen fin a la confrontación suelen incluir siempre un gran capítulo dedicado a la necesaria reforma de los cuerpos de seguridad, de la policía.

Los Acuerdos (2) de Chapultepec (caso de El Salvador) de México (caso de Guatemala), de Dayton (Bosnia-Herzegovina) o de Rambouillet (Kosovo) introducen en mayor o menor grado la urgente necesidad de reformar en unos casos, o crear en otros, unas fuerzas policiales y para ello se solicita el apoyo de la comunidad internacional.

De ahí que podamos considerar esa reforma como parte integrante del proceso de paz y sea incluido como una fase más del mismo (3). Aquí surge el concepto de fortalecimiento institucional o como se conoce en inglés *Peacebuilding* y más concretamente *institution-building*.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL COMO COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La Ayuda al Desarrollo ha estado tradicionalmente relacionada con la entrega de cantidades de dinero o efectos a un país pobre de recursos. Sin embargo, los resultados obtenidos tras largos años entregando grandes sumas de dinero apenas se han notado. Por el contrario, se ha generado un sistema y una costumbre en los países receptores de "pedir" por sistema o incluso por derecho.

Por ello, los distintos países donantes y los organismos internacionales encargados de canalizar las ayudas, aunque tarde, han reaccionado a ello y en la última década se han ido dictando una serie de políticas que van cambiando un poco este panorama.

La Ayuda al Desarrollo actual ya no es sólo una entrega de bienes o equipos, o incluso dinero, sino que ha ido derivando cada vez más a una asistencia técnica en cualquiera de los campos en los que se quiere ayudar, ya sea en la agricultura, en el comercio, en la

industria o en la organización de la administración pública.

Una parte muy importante de la asistencia técnica a la administración pública es la que va dedicada a la administración de la seguridad pública. Unas veces impuesta una reorganización por unos acuerdos de paz (caso de El Salvador, Guatemala, Mozambique o Haití), otras veces por una necesidad sentida verdaderamente por el gobierno de un país, lo cierto es que los distintos países receptores, que están siendo pasto de una delincuencia cada vez mayor, se han dado cuenta que sin un aparato de seguridad pública efectivo, las inversiones no llegarán al país y, por supuesto, el resto de las ayudas al desarrollo del mismo estarán muy condicionadas. Por ello estamos asistiendo a una cada vez mayor petición de dicho tipo de ayuda a los países y organismos donantes.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, es un organismo internacional que tiene su sede en París. La OCDE está compuesta de 27 miembros (la UE + México, Polonia, Hungría, Chequia, Suiza, Turquía, EEUU, Canadá, y la Comisión Europea) y tiene 10 comités especializados, de los que uno es el Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD– (21 países + la Comisión Europea). España ingresó en el CAD en 1991.

El CAD es hoy una autoridad en lo que se refiere a Cooperación al Desarrollo. El nuevo concepto de "desarrollo" manejado en la OCDE obliga a establecer una relación contractual entre donante y donado, de forma que se establecen unas obligaciones para ambos países o instituciones al crearse una cooperación mutua. Esto pasa por fomentar un desarrollo humano sostenible, llevado desde unas instituciones de gobierno democráticas y respetando las costumbres locales.

El CAD exhorta a buscar objetivos para:

- La reducción de la pobreza extrema.
- El desarrollo social.
- La reducción de las tasas de mortalidad maternal.
- La asistencia sanitaria.
- La reducción de desechos.
- Las prácticas democráticas.

Para la OCDE las instituciones públicas son el instrumento a través del cual el gobierno pone en práctica su política. La parcialidad y la corrupción en las instituciones públicas responsables de gestionar los recursos públicos y los servicios sociales debilitan directamente la credibilidad del Estado. Esto puede animar a los grupos marginados a recurrir a medios violentos para producir un cambio.

En ocasiones, un Estado que aparentemente tiene una capacidad considerable, en realidad está mal pertrechado para ejercer sus funciones básicas. Puede que las instituciones del Estado no sean representativas, no se encuentren sometidas al control público sino bajo ciertas personas o grupos de élite. Contribuir a fortalecer la capacidad de las instituciones para el desempeño de sus funciones básicas de una forma más eficaz y no discriminatoria puede ser una parte importante de la construcción de la paz.

En este sentido, las áreas concretas de actividad pueden incluir:

- Respaldo al poder ejecutivo para contribuir a mejorar la eficacia de la prestación de servicios por el Estado y promover la transparencia, una gestión sólida y la erradicación de la corrupción. El respaldo debe centrarse en instituciones seriamente comprometidas con la reforma.
- La reforma de la función pública, centrada en mejorar la imparcialidad de las instituciones públicas y el acceso a ellas, ayudando así a eliminar la discriminación y la parcialidad.
- El refuerzo del control ejercido por las instituciones civiles sobre los asuntos políticos y económicos, y sobre las fuerzas armadas (incluidos los presupuestos y gastos militares).
- Fortalecer los sistemas de seguridad y de justicia.

Para que sean eficaces los sistemas de justicia, incluidas las fuerzas de seguridad, deben reconocer y proteger los derechos de la persona y ser accesibles a todos los ciudadanos. Deben ser imparciales y políticamente independientes. Los sistemas de justicia y de seguridad ineficaces podrían alentar a la gente a que se tome la justicia por su mano. Dado

que algunos elementos de estos sistemas pueden tener un importante papel que desempeñar en la prevención de conflictos, la ayuda internacional en estas áreas puede ser un elemento muy potente de la prevención de conflictos y de estrategias de desarrollo.

El éxito del apoyo en estas áreas depende de la voluntad del gobierno receptor de aceptar la necesidad de unos sistemas de justicia eficaces y de reconocer su valor para el buen gobierno en general, para la armonía y la estabilidad sociales y la buena gestión económica. En ocasiones se hará necesario entablar un diálogo con los gobiernos para persuadirlos de las ventajas de contar con unas normas de derecho y una justicia eficaces y aceptables internacionalmente.

Los sistemas de seguridad y de justicia son responsabilidades básicas del Estado y forman parte del núcleo de la soberanía de un país. Los esfuerzos no deben debilitar, sino reforzar el respeto al monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza en el marco del Estado de Derecho.

Para que su ayuda tenga la máxima eficacia, las instituciones responsables de la asistencia técnica deben ser plenamente conscientes de las aptitudes, la experiencia y los antecedentes culturales tanto del organismo de ayuda implicado como del país en cuestión para poder indicar la mejor forma de dirigir la ayuda al desarrollo. Asimismo también deben contar e incorporar conocimientos y competencia en diversas esferas, como la política exterior, la defensa y la cooperación para el desarrollo.

AYUDA AL DESARROLLO Y PROCESOS DE PAZ

La cooperación para el desarrollo también debe desempeñar una función en la prevención de los conflictos y la construcción de la paz, junto con todos los demás instrumentos de que dispone la comunidad internacional (4).

Un objetivo fundamental de la cooperación para el desarrollo en todas y cada una de las fases del proceso de paz es afianzar el Estado de Derecho.

La reconstrucción post-conflicto significa mucho más que reparar las infraestructuras materiales. Cuando no existe una autoridad

civil, la primera prioridad es restaurar la sensación de seguridad. Esto incluye la restauración de instituciones de gobierno legítimas que los ciudadanos consideren que sirven a todos los grupos y que puedan disipar las tensiones persistentes, al mismo tiempo que se hace frente a los desafíos de una costosa reconstrucción. Los esfuerzos de los países en desarrollo y de la ayuda internacional deben encajar en el contexto de un sólido plan de estabilización macroeconómica, aun cuando sea rudimentario. Las situaciones post-conflicto ofrecen a menudo oportunidades especiales para introducir reformas políticas, legales, económicas y administrativas que cambien sistemas y estructuras del pasado que puedan haber contribuido a las desigualdades económicas y sociales y al conflicto. Las iniciativas para el debate participativo y la evaluación del papel del ejército en relación con el Estado y la sociedad civil han sido productivas en los marcos post-conflicto. Después del conflicto, los donantes deben aprovechar las oportunidades para ayudar a promover y mantener el impulso favorable a la reconciliación y emprender las reformas necesarias.

Posibles enfoques generales hacia el fortalecimiento de la democratización con objetivos directos en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz: entre otros *"prestar ayuda para la organización y supervisión de otras instituciones democráticas (por ejemplo, tribunales, órganos legislativos y el poder ejecutivo)"* (5).

LOS PRINCIPIOS DE LA COOPERACION AL DESARROLLO

El Comité de Ayuda al Desarrollo ha establecido unas bases que deben respetar los países donantes y que, en lo que respecta a la asistencia técnica a una institución policial podrían aplicarse los siguientes tres principios:

- Los países en desarrollo son en última instancia los responsables de su propio desarrollo. Hay que hacerles partícipes e impulsar su iniciativa de cara a la reforma.
- Los esfuerzos destinados a la cooperación para el desarrollo deben tratar por

todos los medios de lograr un entorno de estabilidad estructural que sirva de base para un desarrollo sostenible.

- Se debe facilitar a los grupos vulnerables y desfavorecidos los conocimientos sobre sus derechos humanos y civiles, así como sobre los derechos y responsabilidades inherentes a su ciudadanía. Los esfuerzos encaminados a reforzar el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos deben hacer hincapié en las instituciones y procesos que formulan e interpretan las leyes y las normas sociales (órganos legislativos y tribunales), así como en quienes las hacen cumplir (administración, fuerzas policiales, actores militares). La experiencia ha demostrado que estos enfoques son más eficaces cuando se integran en una estrategia general, y no cuando están aislados.

MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO

La asistencia técnica que desempeña la Guardia Civil actualmente es en unos casos bajo convenios bilaterales y en otros multilaterales, tanto con financiamiento español como a través de proyectos o programas co-financiados por organismos internacionales.

Si en el caso de Guatemala es la Unión Europea (anteriormente bilateral con España), en Mozambique es el PNUD (financiado como dijimos, por España y Holanda). Pero también hay que incluir en el concepto de desarrollo institucional a la asistencia realizada bajo la bandera de Naciones Unidas en Bosnia o en Timor Oriental, donde las fuerzas de policía de todos los países intervinientes realizan una formación permanente de los policías locales de dichos países, ya sea mediante una *tutela* de su actuación, ya mediante una formación en los centros de enseñanza.

ASISTENCIA TECNICA BILATERAL: LA AECI

En los últimos años la cooperación española ha experimentado un desarrollo extraordinario en lo que se refiere al incremento de los recursos destinados a este fin y al impulso por parte de todas las Administraciones Públicas,

Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales.

La Agencia Española de Cooperación Internacional es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, bajo la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI); es el órgano encargado de gestionar los programas y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo que proporciona España y de localizar los expertos u organismos —oficiales o no— que realizarán sus proyectos, a salvo siempre las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales (6).

En julio de 1998 se publicó la "Ley de Cooperación Internacional" (7) que define estrategias, objetivos, métodos, criterios y forma de coordinar de alguna manera los múltiples organismos implicados en la cooperación internacional. Define además las instancias decisorias y los tipos de cooperación (bilateral, regional-cumbres iberoamericanas, y multilateral-PNUD), que se pueden llevar a efecto.

Ya en su artículo 1 afirma que la cooperación española *"impulsará procesos de desarrollo que tiendan a la defensa y protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales... hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas..."* y establece como objetivos entre otros *"fomentar con recursos humanos...el desarrollo de los países más desfavorecidos"* estando como prioridad el *"fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano"*.

En su artículo 10 define la cooperación técnica como *"aquella asistencia dirigida a la formación de recursos humanos...mejorando sus niveles de instrucción, adiestramiento...en los ámbitos institucional..."* y la articula mediante *"proyectos de asesoramiento técnico con asistencia de expertos..."*.

La Guardia Civil coopera en programas de desarrollo institucional financiados por AECI (por tanto, convenios bilaterales) para la formación y/o especialización de policías de Iberoamérica. La manera de materializarse esta asistencia es mediante programas de reforma policial integral o puntuales cursillos o asesoramientos. El primer caso es el que más

trascendencia tiene, no solo porque supone la completa transformación de los aparatos de seguridad interior de un país, sino porque implica un involucramiento del Cuerpo a largo plazo y con un sistema de financiación y control mucho más complejo.

El caso más palpable de asistencia *integral* por su importancia, fue el Proyecto de Asistencia Técnica a la Policía Nacional Civil de Guatemala y que ahora financia la Unión Europea, y el proyecto de reforma de la policía de la República de Mozambique cuya gestión la realiza el PNUD (con fondos, entre otros, de la AECI).

No menos importantes, aunque de menor entidad, son los numerosos cursos de especialización que se realizan en los Centros de Enseñanza de la Guardia Civil (Medio Ambiente, Tráfico, Adiestramientos Especiales, Policía Judicial, etc) y aquellos otros en los que personal especializado de la Guardia Civil imparte las enseñanzas en el país destino de la asistencia técnica. En estos casos la Secretaría de Estado de Seguridad asume también en ocasiones el coste económico.

LA UNION EUROPEA

El artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada tras Amsterdam) define los objetivos de la política exterior de la UE entre los que cita *"el fomento de la cooperación internacional"* y *"el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales"*.

Asimismo y basándose en los artículos 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y en el 6 del Tratado de la Unión, el Consejo de la UE adoptó en el año 1999 dos reglamentos (975 y 976) que proporcionan una base jurídica específica a las operaciones financiadas por la UE que contribuyen al *"objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales"* en terceros países.

En los últimos años, la Unión Europea se ha convertido en el mayor donante mundial. Entre 1989 y 1998, los compromisos anuales de la

Comisión destinados a terceros países se multiplicaron por 2,6 y en 1999 la Comisión comprometió más de 8.000 millones de euros con cargo al presupuesto y al Fondo Europeo de Desarrollo.

La actividad del Servicio Común de Relaciones Exteriores abarca la totalidad de los programas de cooperación de carácter geográfico (países de África, el Caribe y el Pacífico, Sudáfrica, países de Europa central y oriental, Balcanes occidentales, Nuevos Estados Independientes y Mongolia, Mediterráneo sur, próximo y medio oriente, América Latina, Asia meridional y sureste asiático) y de carácter transversal (ayuda alimentaria, cofinanciación con las ONG, medio ambiente, lucha contra el SIDA, rehabilitación, democracia, derechos humanos, Política Exterior y de Seguridad Común, etc.).

La UE canaliza su cooperación a través de varios programas, con diferentes capacidades y objetivos. Para este trabajo tienen interés aquellos en los que la Guardia Civil está o puede estar involucrada como institución ejecutora de la asistencia técnica:

- Programa **Tacis**, para los países de la Ex-URSS y Mongolia.
- Programa **PHARE** para los países candidatos a ingresar en la UE.
- Programa **PVDALA** (países en vías de desarrollo de América Latina y Asia).
- Programa **MEDA** (para los países ribereños del Mediterráneo y que no se va a tratar aquí).

El programa PHARE

La primera prioridad de este programa es la "consolidación institucional", es decir, ayudar a los países candidatos a desarrollar las estructuras, los recursos humanos y las capacidades de gestión necesarios para asumir la tarea de aproximación de la legislación y aplicación del acervo comunitario y una sociedad civil democrática abierta. Para ello se dedica el 30 por 100 de los recursos de PHARE. El otro 70 por 100 se aplica a la segunda prioridad cual es el apoyo a la inversión.

Normalmente este programa se realiza mediante lo que se ha denominado "hermanamientos" o su término en inglés "twinning" que implican el destino de funcionarios llamados "consejeros pre-adhesión". Para el "tercer pilar" de la UE esto es, Justicia e Interior, es de crucial importancia consolidar la capacidad de los países candidatos para legislar y aplicar la legislación en materia de Justicia y asuntos de Interior, en especial en lo que se refiere a la lucha contra el crimen organizado, terrorismo, tráfico de seres humanos y drogas. El control de las fronteras exteriores y el respeto de las normas internacionales en campos como el asilo, los visados y la inmigración son igualmente importantes.

Precisamente en estas últimas áreas la Guardia Civil está en proceso de hermanamiento con la Policía de Fronteras de Rumania, en un proyecto cuya misión será profesionalizar este Cuerpo policial e introducirle el acervo comunitario en lo que se refiere a la vigilancia y control de las fronteras. En este proyecto es co-participante la Policía de Aire y Fronteras de Francia y la duración será de dos años a partir de la fecha de firma del convenio.

El programa Tacis

El reglamento de cooperación *Tacis* 1279/96 de 25 de junio de 1996 estableció programas de ayuda de 4 años, con los objetivos de la recuperación y reforma económica / transición económica de mercado/reforzar la democracia en Rusia, Asia Central, Caucaso y Mongolia.

Las prioridades de *Tacis* son entre otras, el desarrollo de los recursos humanos, principalmente en la reforma de instituciones públicas y privadas. Según una evaluación realizada por la propia UE(8) la evidencia muestra que el mayor impacto se obtiene con la enseñanza, es decir, la asistencia técnica. De hecho, el programa Tacis adquiere la forma de asistencia técnica tanto en el capítulo de reformas económicas como en el de reforzamiento de la democracia.

Según *Tacis* las herramientas para transferir el *know-how* han cambiado con el tiempo. Si inicialmente eran de cuatro tipos (consejerías, fortalecimiento institucional, diseño de marcos legales y reglamentarios y por último, la ense-

ñanza) en estos años se han mostrado nuevas vías como son a través de equipos de consultoría, reforma completa de instituciones, establecimiento de *partenariados*, redes de enlaces, hermanamientos y proyectos piloto.

El interés que este programa tendría para España, y en concreto para el Cuerpo, sería la posible financiación de algún tipo de asistencia técnica a las fuerzas del ministerio del interior de Rusia, Ucrania, Georgia o Azerbaiyán, países que aquí cito porque ya han iniciado algún tipo de acercamiento de cara a que la Guardia Civil pudiera ser un modelo en la reforma de sus instituciones policiales.

El programa PVDALA

Este es uno de los programas que más interés tiene actualmente para la Guardia Civil, dado que la asistencia técnica que se presta en Guatemala está financiada por el Servicio Común de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea y concretamente en la Dirección B, encargada de gestionar los fondos para los *"Países en Vías de Desarrollo de América Latina y Asia"*.

Con su fundamento jurídico en el artículo 310 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea bajo el que surgió el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y América Central, en mayo de 1998 se firmó por la Comisión Europea y por el Gobierno de Guatemala el Convenio de Financiación del Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Seguidamente (agosto del mismo año) y para la ejecución del proyecto se firmó un Acuerdo de Administración y Gestión entre España y la Comisión Europea, asignando a la Guardia Civil (9) el liderazgo del proyecto, materializando el mismo mediante la puesta a disposición de expertos del Cuerpo.

Vemos pues que el proyecto que iniciara la Guardia Civil mediante un convenio bilateral de España y Guatemala se ha convertido en otro de alcance mucho mayor, ahora bajo la bandera de la UE y con mayores implicaciones en ayudas no sólo ya en asistencia técnica sino también en material (10).

Este proyecto queda enmarcado no sólo por el Convenio y Acuerdo antes citados, sino también y ya desde el punto de vista de la ejecu-

ción, por los Acuerdos de Paz de México (1996), de los cuáles el que afecta directamente es el dedicado al *"Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática"* que en su epígrafe "Seguridad Pública" establece la urgente necesidad de "reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país" exhortando a la comunidad internacional a otorgar la cooperación técnica y financiera. Posteriormente y en el mismo Acuerdo se detalla minuciosamente como deberá ser la reforma policial, incluyendo las reformas constitucionales precisas.

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL A TRAVÉS DEL PNUD

El PNUD o Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como hemos dicho antes es un ente fiduciario, nacido en 1965 y englobado en la familia de Naciones Unidas aunque no dependiente financieramente de ONU. Sus orígenes sugieren ya sus cometidos principales, ya que deriva del antiguo Programa Ampliado de Asistencia Técnica (EPTA), creado en 1949. La Guardia Civil estuvo trabajando en un proyecto de PNUD desde 1992 en la ANSP (Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador). Hoy, la Asistencia Técnica a la Policía de la República de Mozambique es un importante proyecto del PNUD, teniendo como institución ejecutora a la Guardia Civil y como "agencia ejecutora" el UNOPS (Oficina de Naciones Unidas para Servicios de Proyectos).

Para deslindar las distintas responsabilidades aclararemos que las funciones del PNUD son la dirección política del proyecto, canalizando las relaciones con la comunidad internacional y con el propio Gobierno de Mozambique, impulsando y respaldando políticamente los trabajos.

UNOPS se responsabiliza del desarrollo del proyecto en las áreas administrativa y económica, materializando los concursos para la adquisición del material y el pago al personal y coordinando al equipo de asistencia técnica de la Guardia Civil en la consecución de los objetivos del proyecto.

El marco normativo bajo el que la Guardia Civil desarrolla sus actividades son:

- El Documento de Proyecto (firmado en 1997 por PNUD, los donantes –España y Holanda– y Mozambique) con una duración inicial de 3 años (una segunda fase de otros tres años está actualmente en marcha).
- El Memorandum de Acuerdo entre UNOPS y la Guardia Civil.

Y la asistencia técnica debe observar lo estipulado en:

- Los Acuerdos de Paz (Roma 1992) y en concreto en su Protocolo IV titulado “*despolitización y reestructuración de las fuerzas policiales*”.
- La Ley 19/92 de Creación de la Policía, donde se determina su organización, dependencias y funciones.

ANÁLISIS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REFORMA POLICIAL

DOS PAISES Y DOS CAMINOS OPUESTOS

El Salvador y Guatemala son dos países centroamericanos que comparten fronteras y que han sufrido durante un tiempo prolongado dos guerras similares en sus planteamientos y en sus resultados. Al final, dos Acuerdos de Paz (Chapultepec y México, respectivamente) pusieron fin a los conflictos y en ambos casos se hizo constar en los mismos la necesidad de una amplia reforma de sus estructuras policiales. En ambos casos además se requirió a la comunidad internacional para que prestara la asistencia técnica necesaria para efectuar las profundas transformaciones.

Sin embargo la forma en que se llevó, y se está llevando a cabo, difiere sustancialmente ya que mientras en El Salvador las responsabilidades se diluyeron entre muchos organismos (11) y países, en Guatemala (al igual que en Mozambique) es un sólo país y una sola institución –la Guardia Civil– la encargada de llevar a cabo toda la asistencia técnica y por tanto, la responsable del proyecto.

¿Porqué la Guardia Civil?

La Guardia Civil, Cuerpo policial por excelencia pero con naturaleza, organización y disciplina castrenses, es el modelo policial que se está adoptando y en el que se están fijando numerosos países, no sólo de la geografía iberoamericana, sino también de África y Europa Oriental.

Los esquemas organizativos de la Guardia Civil responden a una completa y variada asunción de competencias en orden público y seguridad ciudadana y le han dotado de capacidad para afrontar, los problemas y retos cotidianos que tiene nuestra sociedad frente a la delincuencia de toda índole.

Por ello el Gobierno de Guatemala no dudó en hacer caso omiso de la poderosa WOLA (12), o a los intentos de algunos integrantes del PNUD de que fuese una asesoría multinacional al estilo como *funcionó* en El Salvador o se encargase a otra institución (13). De esta forma el gobierno Arzú apostó por que la Guardia Civil en exclusiva se hiciera cargo por completo de la reforma.

La insistencia del Gobierno de Guatemala para que un sólo cuerpo policial y en concreto la Guardia Civil afrontara las reformas no estaba carente de razones. Entre otras esgrimió que con un sólo cooperante se evitan las contradicciones que ocurrieron en el proceso de reforma policial en El Salvador, marcado por rivalidades entre diferentes países participantes.

Si existieron o no dichas rivalidades no es cuestión de ponerlo aquí a prueba, pero si es cierto que en dicha reforma estuvieron presentes ICITAP (con Chile y USA) la División Policial de ONUSAL (con más de 12 países participantes) y el PNUD (con España principalmente). Posteriormente la Unión Europea participó en una asesoría a largo plazo aunque con un escaso número de asesores franceses y españoles.

No solamente nosotros nos inclinamos por un modelo de asesoría uninacional, sino también la misión MINUSAL, en el año 1995 afirma en un informe sobre la situación de la PNC (14) que “*se estima que el número de asesores internacionales debería aproximarse a los sesenta técnicos y, preferentemente pertenecer a un mismo cuerpo policial*”. Y más tarde dice además que “*la asistencia sea de naturaleza permanente y operativa, abarcando*

la totalidad de las dependencias funcionales y territoriales de la PNC".

LA REFORMA POLICIAL EN GUATEMALA

Tanto en El Salvador como en Guatemala la situación de partida para la asesoría internacional era la misma. En este sentido, cabe señalar que el cuerpo policial, al igual que el resto de los estamentos e instituciones públicas, han sido presa de una regresión, desprovista no sólo de medios materiales, sino también de valores profesionales, a causa de las siguientes condiciones a las que los Policías habían de hacer frente:

- Sueldos muy bajos.
- Salarios discriminatorios entre los antiguos Policías Nacionales -PN-, sin que existiera consideración del empleo ni de la responsabilidad.
- Carecían de una promoción profesional de rigor.
- Los cambios de destino eran aleatorios y faltos absolutamente de criterios, realizados de manera permanente para evitar el arraigo.
- Falta de alojamientos dignos.
- Instrucción totalmente deficiente.
- Falta de mandos cualificados, carentes de:
 - Preparación
 - Sentimiento de profesionalidad
 - Capacidad de mando.
 - Responsabilidad

Todos estos condicionamientos e inseguridad jurídica se traducían en una frustración moral y anímica de la Policía llevándole a caer en las redes de la corrupción, sometida por ello a una presión de menosprecio por parte de la ciudadanía, agravado ello por el hecho del alejamiento de la familia, que por su posición económica les obligaba a mantenerla en su tierra natal, dando lugar al abandono de éstas y a la creación de otras con hijos naturales.

Consolidada la escisión entre la población civil y la policía, no cabe más que clasificar la situación como de permanente y alta inseguridad ciudadana, sin visos de solución, toda vez que los policías tenían perdido su crédito ante

la sociedad sin poder acudir a ningún tipo de persuasión moral y sin poder contar con ningún tipo de apoyo por parte de ésta.

Ante estas perspectivas y escepticismo propio que origina una situación como la descrita, la Guardia Civil afrontó este reto, con un proyecto que basándose en el convenio de apoyo del Gobierno Español con el de Guatemala, y teniendo como premisa los Acuerdos de Paz (15) comenzó a trabajar teniendo como objetivos generales:

1. Mejorar la Instrucción básica de los funcionarios de policía.
2. Introducir las modificaciones oportunas para mejorar la carrera profesional.
3. Proponer las condiciones para mejorar la situación personal del Policía (salarios, destinos, puestos de trabajo).
4. Despliegue operativo de la PNC y seguimiento de su funcionalidad.

El inicio de esta ardua tarea se llevó a cabo sobre la práctica escasez de todo tipo de material, instalaciones, armamento, vehículos y transmisiones, a lo que hubo que unir cierta falta de apoyo institucional (16) y credibilidad ante la población, así como la desconfianza mutua de los propios policías.

Una empresa de esta envergadura no se pudo comenzar de improviso. Esto implicó muchos estudios previos. Hay que tener en cuenta que este proyecto, como cualquier otra acción de desarrollo, no se ejecuta en el vacío, sino que se inserta en un contexto caracterizado por múltiples elementos de tipo político, social, cultural y económico. El análisis de este contexto es un componente esencial en la planificación y programación de la asistencia técnica, en la formulación de los objetivos, en su seguimiento y en la evaluación.

Por ello no solo hay que conocer el terreno sino, y sobre todo, a sus gentes, su filosofía de vida, su cultura. Esto se debe unir a cálculos estadísticos sobre población y delincuencia, que permitan prever el número de funcionarios policiales que precisa cada área del país, el despliegue operativo de los mismos, sus necesidades de formación, los distintos empleos y el número de cada uno, con el fin de poder formar una pirámide de personal adecuada al proyecto, lo más racional posible.

Estos estudios dieron lugar a un proyecto el cual, siendo lo suficientemente flexible, fijó unos objetivos acordes con la realidad del país pero no olvidándose que se trataba de transformar completamente el sistema policial, y pretendió ser tan ambicioso como lo permitieron las circunstancias.

La flexibilidad del proyecto requerirá hacer un esfuerzo de imaginación y tener una capacidad negociadora para encontrar soluciones a los numerosos problemas que, a lo largo de su desarrollo, irán surgiendo. No hay que olvidar que a pesar de los concienzudos estudios hechos hasta que toma forma el proyecto, en su posterior desarrollo habrá que hacer frente a numerosas eventualidades e influencias externas o ajenas. Estos agentes no deben desvirtuar la naturaleza y el objetivo central del proyecto, pero hay que tenerlos en cuenta para introducir los factores correctores que sean precisos una vez ya metidos de lleno en la materialización del proyecto.

Los aspectos principales que debe contemplar un cambio de esta envergadura son la organización, la formación y el despliegue. La interconexión de los tres debe ser completa. No pueden correr independientes. Muy al contrario, deben estar en íntima unión porque cualquier desafortunada descoordinación condenaría el proyecto al fracaso. Y esa coordinación es parte fundamental e insisto en que debe llevarse hasta sus últimas consecuencias ya que se trata de un proyecto global de reorganización de una policía.

La Organización

Para una completa reforma policial se necesita compaginar el asesoramiento en las tres esferas principales como son recursos humanos, materiales y legales. Pero para todo ello hemos de comenzar por tener claro cuáles van a ser los objetivos finales, el producto que queremos obtener, cómo va a funcionar, los procedimientos administrativos y operativos, las relaciones de mando, las plantillas, el esquema-organigrama de la institución, etc.

Para ello el equipo asesor dedicado a organización y una vez estudiados todos los factores que influyen, asesorará en la elaboración de toda la normativa que ha de regir el funcionamiento de la nueva institución. Los cambios

que se realicen, ya sean de índole legal o reglamentaria, deben tener en cuenta lo existente. Partiendo de allí y sin perder de vista el eje central y objetivo de la reforma, deben desarrollarse los cambios, de lo general a lo particular.

La elaboración de normativa por el equipo de asesores de la Guardia Civil ha sido y es muy fecunda. En nuestro proyecto, se partió con la publicación de una nueva ley de la policía, exigencia también de los acuerdos de paz, pero palpable necesidad normativa. Desde allí se fue tejiendo todo el sistema reglamentario que precisa la policía, tanto en lo que se refiere a su estatuto personal, como a las normas de actuación. Esto implica un compendio de estudios y normas referentes a las tres áreas básicas en las que puede dividirse una organización:

- Personal (carrera policial (17), ascensos, destinos, recompensas, régimen disciplinario, asistencia social, etc). Todo ello, tratando de que no se repitan en un futuro las situaciones de desamparo legal en las que se han visto en el pasado los policías.
- Operaciones (estudios de plantillas, despliegues, procedimientos operativos, etc)
- Apoyo (normas referentes al material, equipo, uniformes, armas, transmisiones, vehículos, etc).

El trabajo que han hecho —y se encuentran realizando— los miembros de la Guardia Civil encargados de los aspectos normativos, debe ir íntimamente unido al trabajo de formación, pilar fundamental en la reforma. En la Academia de la Policía se imparten enseñanzas que se basan en la nueva reglamentación.

Pero al mismo tiempo esas enseñanzas deben continuarse en el asesoramiento al despliegue (18).

La Formación

Siendo fundamental la instrucción policial al comienzo de un programa de este tipo, el grueso del contingente de la Guardia Civil se dedicó a prestar asistencia a la nueva Academia de la PNC, acometiendo los siguientes planes:

- Desarrollo de la normativa que ampare las convocatorias de acceso a las distintas formaciones que dan acceso a las escalas que se determinen.
- Planes de estudio de los diferentes cursos de formación, especialización y reciclaje.
- Selección del profesorado.
- Programas a desarrollar en cada uno los cursos previstos.
- Plan específico para la capacitación de los Oficiales Superiores.
- Desarrollo de la normativa que contemple:
 - Estatuto del profesorado.
 - Régimen del alumnado (régimen disciplinario y normas de evaluación).
 - Reglamento de Centros.

Se elaboró además el *Reglamento de Régimen Interno de la Academia de la Policía Nacional Civil*, que era una adaptación del Reglamento de Centros de Formación de la Guardia Civil, y un *Reglamento Disciplinario de la Academia de la Policía Nacional Civil*.

Con los anteriores instrumentos legales se construyeron los Consejos Académicos y de Disciplina, el Gabinete de Psicología, la Junta Evaluadora, la Jefatura Estudios, la Subdirección de Estudios, la Subdirección Administrativa, la Unidad de Seguridad, etc.

Cada curso tenía las siguientes áreas: Capacitación Policial, Jurídica, Humanística, Policía Administrativa, Educación Física y prácticas y Materias Complementarias.

Finalmente:

- Ningún alumno debía salir de la Academia sin saber conducir *-manejar-* y conocer su arma y además debía de practicar el tiro, haciendo ¡al menos! 10 disparos.
- Todas las asignaturas eran importantes, pero la Deontología y los Derechos Humanos eran fundamentales. En los cursos de especialización, también lo eran las de la especialidad.

La experiencia demostró que el tiempo mínimo para desarrollar el plan era de tres meses; en menos tiempo los resultados fueron muy desfavorables (primer curso); lo deseable era un curso de al menos cinco meses (19). En este sentido la experiencia en El Salvador, donde los cursos eran para todos de 5-6

meses, debía de haber alertado a las autoridades guatemaltecas para hacer caso de las recomendaciones del equipo asesor. No obstante hay que destacar que ello se decidió así por la necesidad de crear un nuevo cuerpo policial en un lapso relativamente breve, que operó en detrimento de un adecuado proceso selectivo y de una enseñanza con una duración apropiada.

Para poder comenzar el primer curso se solicitaron unos 30 Instructores y 8 Catedráticos del país. Las materias policiales fueron impartidas por Guardias Civiles. En el segundo curso, se amplió el número de Instructores, escogiendo a alumnos aventajados y que fueran voluntarios. Las clases de materias policiales fueron impartidas por un Guardia Civil y un Instructor Policial adjunto. A partir del tercer curso y tras una selección, fueron impartiendo clases como titulares los policías guatemaltecos, aunque coordinados por áreas por un Guardia Civil. El objetivo era conseguir la *sostenibilidad* (20) del proyecto por lo que a la formación se refería, una cuestión de vital importancia.

Para ayudar a ello y simultáneamente se impartían cursos, exclusivos para Instructores, de técnicas pedagógicas y de determinadas especialidades policiales.

El asesoramiento al despliegue

Un análisis exhaustivo de las condiciones en que se encontraba la antigua PN en Guatemala, impulsó a diseñar un método de trabajo bajo una dirección única y centralizada a fin de imponer:

- Una modificación del despliegue.
- Una nueva metodología de trabajo operativo.
- Una reforma de infraestructuras.
- El establecimiento de férreos sistemas de control y denuncia de irregularidades
- La imposición de modelos estrictos de organización.
- Reuniones con toda clase de agentes sociales e institucionales (explicación del programa/juntas locales) con participación ciudadana, y como primer modo de introducir a la nueva policía el concepto del *community policing* (21).

La puesta en práctica de lo anteriormente mencionado requirió un gran esfuerzo y generó numerosas discusiones con las figuras locales clave en el proceso de reforma. Posteriormente, la necesidad forzó a transferir medios de la Academia al Despliegue, de forma que se tuviera personal de la Guardia Civil asesorando en las distintas estaciones –*field training* (22)– a poner en práctica lo aprendido en la Academia.

CLAVES DE LA ASISTENCIA TÉCNICA A LA REFORMA POLICIAL

Un proyecto de asistencia técnica (o cooperación técnica, como lo define la OCDE) necesita una buena planificación que permita saber desde el principio el tiempo que puede extenderse la misión. Este hecho deriva de lo importante que es saber el presupuesto que se necesitará y durante cuántos años para definir las acciones que se realizarán de aquí por ejemplo, a cuatro años. Recientemente la AECI ha modificado su normativa para favorecer proyectos largos y asegurar su financiación durante mucho tiempo. Son los “planes quinquenales” los que definirán y garantizarán los fondos necesarios para acometer proyectos a largo plazo.

Una reforma policial es algo que necesita mucho tiempo. Cambiar un cuerpo policial por otro con una nueva organización, doctrina, procedimientos y normativa es cuestión de varios años. De hecho en El Salvador se inició en 1993 y todavía existen equipos de asesores para completar la reforma.

Por otra parte, se necesita un equipo de asesores que se involucren decididamente en el proyecto. En la asistencia técnica prestada en otros campos (principalmente en la política económica) de los países surgidos tras la desaparición de la URSS no faltan voces quejosas de esa falta de involucramiento (23).

Estas dos características –tiempo e involucramiento– son mencionadas por *Tacis* como lecciones aprendidas de la asistencia técnica, cuando afirma la necesidad de un apoyo en asistencia técnica a largo plazo, diciendo específicamente que, no solo los asesores, sino también los receptores deben involucrarse desde el principio del planeamiento.

Todos podemos estar de acuerdo en que las llaves del éxito de una reforma policial no están solo en el equipo asesor. Se basan sobre todo en un apoyo político interno (necesario también para remover cualquier obstáculo institucional (24), personal o material que se presente), una convicción de la sociedad, un detalle de la reforma plasmado en los Acuerdos de Paz para que obligue al Gobierno a realizar la misma tal y como lo dijeron y calendarizaron los mismos y sobre todo ligar el inicio de la asistencia técnica a un claro proyecto de reforma aceptado o mejor, elaborado conjuntamente con el receptor.

Gino Costa (25) vincula siempre la reforma policial al componente de una misión de paz, afirmando que sería ideal que los distintos componentes internacionales responsables de la reforma formasen parte de la misión.

Nuestra opinión es claramente contraria a esta afirmación no carente de intereses protagonistas. Hay que tener en cuenta que los encargados de verificar la reforma deben estar en una posición lo suficientemente imparcial como para denunciar las desviaciones de los Acuerdos en la reforma. La tarea de asesorar y la de verificar deben ser separadas radicalmente.

No hay que recordar aquí cada uno de los problemas de coordinación sufridos por ONU-SAL en la asistencia a la PNC donde “*el equipo técnico internacional nunca funcionó como una unidad sino como la suma de sus distintos componentes nacionales*”, debido por una parte a los muy distintos antecedentes culturales y doctrinarios de los grupos nacionales representados y por otro a la carencia de una unidad de mando entre los organismos internacionales presentes en el asesoramiento (26).

Otro de los graves problemas que se han encontrado tras varios años de asesoría en El Salvador ha sido la falta de absorción de la enorme cantidad de trabajos, normativa, procedimientos, etc elaborados por los asesores internacionales (27). De hecho, este mismo problema lo estamos viendo aunque a menor escala en Guatemala, donde el equipo de la Guardia Civil ha confeccionado una muy prolija normativa para cuya puesta en funcionamiento se necesitan varios años. Ello y a pesar de que los trabajos se han modulado a niveles

bajos de comprensión aunque sin menoscabar su contenido esencial.

En un informe (28) sobre la policía de Nicaragua se menciona este mismo problema cuando dice que *"En vista de los recientes cambios legales, normativos y doctrinarios al interior de la policía, actualmente la cultura organizacional se encuentra en un proceso de transición no habiendo transcurrido el periodo de tiempo necesario para la implantación de una nueva cultura organizacional que interiore en cada uno de sus miembros todos los cambios recientes"*.

Otro factor que hemos mencionado antes es la coordinación. Necesaria no solo entre los distintos componentes del equipo asesor (equipo de normativa, de docencia y de despliegue deben ir ligados para que no se produzcan desajustes) (29) sino entre otras necesarias reformas en la Administración. El éxito no depende solo de la policía sino también de la reforma en el aparato judicial e incluso en la modificación de la legalidad vigente que pueda impedir u obstaculizar el funcionamiento de una policía según unos estándares democráticos modernos. Y es que ha ocurrido que mientras los acuerdos han sido siempre muy ambiciosos en materia policial, han sido más bien limitados en cuanto a la reforma judicial, o bien las pocas reformas judiciales acordadas no han coincidido en el tiempo con las policiales. *"Eso ha sido un foco continuo de conflicto entre la Policía y las autoridades de justicia, derivado muchas veces de la falta de diligencia de jueces poco expuestos al espíritu de reforma o bien de su ausencia de idoneidad"* (30).

Las intervenciones de desarrollo suelen estar en relación estrecha con las personas e instituciones que participan en su diseño y gestión, tanto las del país receptor como las del donante. Es por tanto imprescindible contar con una capacidad institucional adecuada para utilizar y gestionar los recursos comprometidos, de hecho habría que considerarse la posibilidad de contar con personal estable adecuadamente cualificado (31) y motivarlo para llevar adelante el proyecto. La Guardia Civil tiene hombres muy capaces y la formación básica que todo Guardia Civil tiene le debería permitir afrontar con facilidad la tarea del asesoramiento en un país en desarrollo.

Siendo esta la teoría, la práctica impone la realidad como contrapunto y ello nos hace comprender lo importante que es efectuar una adecuada selección del personal que forma parte de una misión de asistencia técnica. Porque a la formación que debe tener se le deben unir otras dotes como son capacidad negociadora, flexibilidad, facilidad en las relaciones públicas, idiomas, etc. Mi propuesta en este sentido sería flexibilizar el tiempo de permanencia (32) en una misión de asesoramiento técnico para los principales actores del mismo esto es, el Director y sus más cercanos ayudantes, y además cumplir con rigurosidad los criterios marcados por ellos en la selección del personal que debería integrar los sucesivos relevos, con el fin de adecuar estas personas a los cometidos que en cada momento van a necesitarse.

Quiero hacer aquí mención al capítulo de la evaluación (33) intermedia y *ex-post* de las misiones de asistencia técnica integral, como son la reforma de la policía en Guatemala y Mozambique, actuales proyectos estrella donde la Guardia Civil es la institución responsable de llevarlas a cabo. La evaluación, aunque puede —o debería— hacerse por una institución ajena a los proyectos, sería de mucha utilidad que se realizará además por la Secretaría de Cooperación Internacional (en su caso en coordinación con la Oficina de Evaluación de la AECI). Ello permitiría ver la eficacia de los proyectos, encontrar los problemas existentes desde su nacimiento y corregir las desviaciones que surgieran. Una revisión periódica crítica y profunda de los objetivos, de las actividades llevadas a cabo para su consecución y de los avances o retrocesos realizados por cada contingente ayudaría a la SECI para planificar necesidades futuras y al mismo tiempo sería de gran utilidad a los proyectos, entendidos estos como una actividad emblemática donde la Guardia Civil está empeñando su prestigio internacional.

Por último querría añadir algunos interrogantes para las claves de la asistencia técnica (AT). Antes hemos hablado de la *sostenibilidad* de los proyectos. La experiencia de diferentes misiones de AT —no solo policiales— de la Unión Europea revelan que la sostenibilidad de los proyectos basados en expertos extranjeros no ha mejorado significativamente. Por

ello hay alguna preguntas que las instituciones involucradas en proyectos de AT deberíamos formularnos:

- ¿Qué se puede hacer para aumentar la aceptación de la AT en los individuos receptores?
- ¿Cómo podemos hacernos entender mejor y que se convenzan de que llegamos con las mejores intenciones?
- ¿Tenemos que cambiar nuestro concepto de AT?
- ¿Cómo podemos trabajar con nuestros colegas juntos formando un equipo, compartiendo responsabilidad y haciendo uso de toda nuestra creatividad?

IDEAS PARA LA FUTURA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL

Los datos estadísticos revelan que tanto en El Salvador, en Guatemala y en Mozambique se consiguió el cambio de imagen que tenía el policía y mejorar la efectividad de la nueva institución.

La experiencia que la Guardia Civil ha acumulado en los más de siete años desde que se inició el proceso de reforma de las policías en Centroamérica le hace muy apta para estos proyectos, habiéndole sido recientemente adjudicado otro de menor entidad, aunque de mayor enjundia, en Rumania.

Los países del Este no han gozado precisamente de unas estrechas relaciones con España, quien ha mirado más por razones históricas, a la órbita iberoamericana. Sin embargo, razones de oportunidad nos obligan a acortar distancias con estos países. La desmembración de la URSS unido a la futura ampliación de la Unión Europea han hecho que nuestra política exterior reserve un capítulo, cada vez más importante, a estos países. Por ello no debe extrañarnos que algunos de estos países entre los que podría citar a Ucrania, Azerbaiyán y Georgia, busquen modelos policiales donde inspirarse, siendo la Guardia Civil una institución que quizás cumple el perfil que ellos quisieran: un cuerpo policial, con naturaleza militar, con unas competencias policiales muy amplias y con una

tradición y una historia que le han dado una raigambre en la sociedad española.

Por su parte en África, principalmente en los países de habla portuguesa, se seguirá prestando una atención preferente a nuestras actividades de asistencia técnica, siempre teniendo como premisa la política exterior española y el principio de unidad de acción en el exterior.

Sin embargo, Iberoamérica seguirá estando en el centro de nuestras miras. La cooperación técnica con países como México (34) o Colombia, por citar algunos países donde la cooperación actual es escasa, son ejemplos de posibles campos para una futura asistencia técnica policial.

Para eso un canal importante no utilizado hasta ahora para la cooperación técnica policial son las Conferencias Iberoamericanas. Estas ofrecen un foro extraordinario para establecer lazos que estrechen las relaciones con las instituciones homólogas de Iberoamérica. En su mismo manual operativo se define la cooperación técnica internacional como un *"instrumento que permitirá hacer operativas las iniciativas de consolidación del entretejido económico y social iberoamericano"*. Asimismo se definen los principios que deben guiar la cooperación, citando entre otros el del *fortalecimiento de la modernización del Estado*. En la Declaración de Margarita se firmó que *la cooperación entre las naciones continuará siendo un elemento fundamental de las relaciones internacionales... propiciando una cooperación para el desarrollo que incorpore a las más diversas instituciones de Iberoamérica.. fortaleciendo el respeto a los derechos humanos y a la democracia... permitiendo acoger iniciativas tanto de sectores públicos como privados... incluyendo instituciones de la sociedad civil* (35).

Pienso que la "pelota" está ahora en nuestras manos. Aprovechar las excelentes oportunidades que nos brindan las Conferencias Iberoamericanas es algo que tendríamos que estudiar a fondo y quizás un marco donde englobar futuras acciones de cooperación técnica en Iberoamérica.

Pero las misiones internacionales de ayuda al desarrollo no son solamente tarea que pueda realizarse a nivel institucional -Guardia Civil-. El Cuerpo tiene unos excelentes profe-

sionales que podrían y quizás desearían ver realizados sus sueños de cooperación técnica internacional de otra manera. Podríamos citar aquí el voluntariado y la figura del cooperante, definidas ambas en la ley española que regula la cooperación internacional para el desarrollo (ver nota 7). También hay que tener en cuenta las numerosas agencias de carácter semi-privado y consultoras que buscarían profesionales de la seguridad interna para sus programas de asistencia técnica.

Para concluir me gustaría recordar de nuevo que la Guardia Civil ha sido desde su nacimiento un modelo policial a seguir por muchos otros cuerpos policiales de muchos países. Ha tenido y tiene institucionalmente una vocación internacional. Pero además esa vocación internacional ha marcado también el carácter de sus componentes individuales, con una creciente inquietud entre sus miembros que la Dirección General debe buscar satisfacer.

NOTAS

(1) El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Manuel Gómez y J.A. Sanahuja. 1999.

(2) El Salvador: Acuerdo de paz de Chapultepec, 16-1-92. Guatemala: Acuerdo de México 19-9-96 (Sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática). Bosnia-Herzegovina (Acuerdos de Dayton, Diciembre 1995). Kosovo (Acuerdo Provisional de Paz y gobierno autónomo. Hecho en Rambouillet en marzo de 1999).

(3) En este sentido ver Orientaciones para Operaciones de Mantenimiento de la Paz -OR7-001- del Estado Mayor del Ejército.

(4) Declaración de principios de los ministros de Desarrollo, directores de organismos de ayuda y otros altos cargos responsables de la cooperación para el desarrollo, reunidos como Comité de Ayuda al Desarrollo los días 5 y 6 de mayo de 1997. (informe titulado *Shaping the 21 st Century: The Contribution of Development Co-operation*)

(5) Conflicto, Paz y Cooperación para el desarrollo en el Umbral del siglo XXI. OECD 1997

(6) En el caso nuestro, la Secretaría de Estado de Seguridad recibe anualmente una asignación presupuestaria para la cooperación al desarrollo institucional de otras policías, con cuyos fondos se financian cursos de policías iberoamericanos o de otros países en España e incluso se financian cursos en Iberoamérica bajo profesorado español (Guardias Civiles y Policías).

(7) Ley núm. 23/98 de 7-7-98. (BOE 162).

(8) *Tacis. An interim evaluation*. European Commission 1997.

(9) En el proyecto de decisión de septiembre de 1997 elaborado por la Comisión Europea se dice textualmente: "Reconociendo el aporte excepcional que a esta empresa ha brindado desde el momento de la firma de la paz, la Guardia Civil española, la Comisión tiene la intención, a fin de acelerar la puesta en marcha de las acciones previstas en el presente Proyecto, de confiar su ejecución a dicha institución".

(10) De hecho, de los 115 millones de euros que aproximadamente tiene presupuestados el programa, 31 millones lo son en suministros de material, equipamientos y obras.

(11) ICTIAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program) con norteamericanos y chilenos, ONU/SAL con policías de más de una docena de países y PNUD, con españoles principalmente.

(12) Washington Office on Latin America. Es una ONG norteamericana, aunque con estrechos lazos con el Departamento de Justicia. En un informe hecho público y publicado en internet en 1997 señala que "antes

incluso de discutir los asuntos civiles y militares del proceso de paz entre el Gobierno y la URNG, el Ministerio de la Gobernación anunció que Guatemala adoptó el modelo policial de la Guardia Civil española, frustrando las aspiraciones de la propia ONU, USA, la Policía española y los países nórdicos en lo que debería haber sido un proceso más ampliamente apoyado". De la misma manera acusa al Gobierno Arzú de "firmar un compromiso de cooperación con el primero a la vista" en una clara referencia a España.

(13) En el borrador de informe emitido del 6 de mayo de 1996 por el consultor y entonces miembro de PNUD Gino Costa (Perú) y el Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía español Manuel Núñez Pedraza se señala que "el Proyecto de Ley Orgánica de la PNC... favorece una estructura y doctrina civil, acorde más bien con la que corresponde por ejemplo al Cuerpo Nacional de Policía".

(14) Evaluación sobre el Sector de Seguridad Pública de 28 de septiembre de 1995, elaborado por la Misión de las Naciones Unidas en el Salvador (MINUSAL).

(15) Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército. Agenda de Seguridad.

(16) En el mismo sentido se pronuncia la misión de asesoría de la UE en El Salvador cuando afirma que "la causa fundamental del escaso avance y rendimiento de los trabajos realizados radica en la cúpula de la PNC". Asesoría Técnica de la UE en El Salvador 1996.

(17) En el informe de ONU/SAL de 15-7-94 titulado "Irregularidades en la Policía Nacional Civil" se cita como incompleto el marco normativo de la PNC de El Salvador "particularmente en lo que respecta a la falta de una Ley de la Carrera Policial".

(18) En el informe de ONU/SAL de 15-7-94 titulado "Irregularidades en la Policía Nacional Civil" se cita como grave problema "la ausencia de una adecuada coordinación entre la PNC y la Academia, impidiendo subsanar muchos de las deficiencias que se observan en el desarrollo de la nueva policía".

(19) Aunque los Acuerdos de Paz establecían que el entrenamiento debía durar seis meses, se interpretó que sólo los de nuevo ingreso, siendo de tres meses para los cursos de reciclaje. WOLA fue muy dura acusando al proyecto por no cumplir los Acuerdos.

(20) La sostenibilidad es un principio que, según la OECD, debe presidir cualquier acción de cooperación al desarrollo. *Sustainability in development programs: a compendium of evaluation experience*. Selected Issues núm. 1 París.

(21) *Community policing* o policía de comunidad, de barrio o de proximidad, concepto que quiere hacer partícipe a la comunidad de las decisiones y la planificación policial, a la vez que pretende acercar la policía al ciudadano.

(22) El concepto *field training* fue aplicado asimismo en el El Salvador con mucho éxito y está siendo aplicado en Albania en la operación de asesoramiento policial MAPEXT, donde la Guardia Civil también participa.

(23) Opinión de un miembro del gobierno ruso: "los programas Tacis son supervisados por especialistas extranjeros pagados muy bien por fondos que fueron destinados a nuestro país. De hecho pienso que Tacis está resolviendo el problema del paro en la UE al tiempo que nos ayuda". En el mismo sentido el comentario de una autoridad bielorrusa tras los estudios iniciales hechos por un "experto" europeo: "los expertos europeos vinieron a estudiar nuestros problemas, nos preguntaron mucho, les dimos muchas respuestas, y después nos informaron de los problemas que teníamos, dándonos unas recomendaciones a medio elaborar en un informe hecho en inglés y se marcharon. Creo que esto fue útil para Tacis pero no para nosotros". The Tacis program: an interim evaluation. Publicado por la Comisión Europea 1997.

(24) En El Salvador los mayores problemas enfrentados por la reforma han sido consecuencia de las resistencias de la institución militar y de sus intentos por desvirtuar el proyecto (en la disolución de estructuras existentes, transferencia de recursos a la nueva institución e intentos por mantener su ingerencia activa en tareas de seguridad pública). Ver nota 24.

(25) La reforma policial en El Salvador. Ponencia presentada en seminario sobre "la reforma policial en América Central y Haití". Noviembre 1994.

(26) Idem.

(27) Diagnóstico de Problemática en PNC. Asesoría Técnica de la UE en El Salvador 1996.

(28) Informe diagnóstico sobre la PN de Nicaragua efectuado por consultora Morales financiada por Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional 1996.

(29) Así por ejemplo para planificar el despliegue se tendrán en cuenta las capacidades docentes. Por su parte la Academia deberá saber las necesidades del despliegue para efectuar las convocatorias para los diferentes empleos. La elaboración de la normativa deberá adelantar a los anteriores cualquier modificación o cambio que pueda suponer alterar sus planes.

(30) La reforma policial en El Salvador. Ponencia presentada en seminario sobre "la reforma policial en América Central y Haití". Noviembre 1994.

(31) En relación con la asistencia técnica prestada a una institución ucraniana, un alto oficial de aquel país manifestó: *"al principio no podíamos juzgar la calidad de los expertos occidentales; incluso los expertos peor preparados podían abrirnos los ojos y darnos soluciones aceptables. Ahora nuestras demandas son más elevadas y solo aprendemos de reales expertos"*.

(32) Actualmente la normativa interna solo permite un año como máximo.

(33) La evaluación consiste en hacer una apreciación sobre un pro-

yecto, su concepción, su realización y sus resultados, determinando la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la viabilidad. (Extracto de la definición de *evaluación* del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OECD).

(34) *"La reforma de la policía en México es una necesidad perentoria"*. Beatriz Martínez de Murguía en su libro *¿Orden Social o Criminalidad?* (Planeta 1999) afirma además que los graves problemas de México pasan necesariamente por reformar sus estructuras policiales.

(35) Abundando en este asunto, en la II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública (La Habana, junio 1999) se afirmó: *"la necesidad de contar con una función pública profesionalizada y altamente calificada, para lo que se hace preciso una inversión significativa en programas de formación y capacitación especializados. Se ha sugerido al efecto la constitución de un Programa Iberoamericano de Formación y Capacitación Interactiva a Distancia de Funcionarios Públicos, utilizando las capacidades institucionales y tecnológicas disponibles"*.