

La OSCE y la democratización de las Fuerzas de Seguridad

*Manuel Marión **

Tema: La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) dispone de una Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía para apoyar sus misiones de reforma del sector de la seguridad en materia policial.

Resumen: La democratización y profesionalización de las estructuras policiales de los países es una tarea imprescindible para los Estados que salen de conflictos o para los que no desean entrar en ellos. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) es la organización internacional especializada en prevención de conflictos y ha venido desempeñando esas tareas desde 1975. En los últimos años se viene insistiendo en la vinculación entre la reforma del sector de la seguridad y el desarrollo, de forma que sin Estado de Derecho no puede haber seguridad humana ni desarrollo duraderos. Este ARI describe los objetivos y actuación de la Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía de la OSCE, sus principios y la experiencia acumulada en las misiones desarrolladas en el campo de la asistencia técnica policial.

Análisis: La actual Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) sucede a la antigua Conferencia de igual nombre (CSCE) creada en 1975 para fomentar el diálogo y cooperación entre el Este y el Oeste. Los tres escenarios –dimensiones– de actuación en los que se articuló inicialmente –el político-militar, el humano y el económico– persisten hoy en día, aunque las fronteras que separan las tres dimensiones son cada vez menos visibles, entremezclándose y solapándose las actividades multidimensionales.

Dentro de las actividades de la OSCE, una de las actividades que mayor atención ha atraído en los procesos de estabilización político-social y fortalecimiento democrático ha sido la policial. La OSCE ha desplegado expertos policiales en sus oficinas de Kosovo, Serbia, Montenegro, Skopje (ARYM), Albania, Georgia, Yerevan (Armenia), Baku (Azerbaiyán), Bishkek (Kirguizistán) y Dushanbe (Tayikistán). Además de estas 10 misiones, la OSCE tiene otras nueve misiones en el sureste y este de Europa, el Cáucaso y Asia Central que, si bien no tienen específicamente un mandato en el campo policial, muchas de sus actividades están estrechamente interrelacionadas con la función policial debido a que tienen que ver con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, derechos humanos o minorías nacionales.

* *Teniente Coronel de la Guardia Civil y director adjunto de la Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía, Secretariado de la OSCE, Viena*

En el año 2002, y para apoyar estas actividades y los procesos de reforma o asistencia policial a países en transición, la OSCE creó, en el Secretariado de Viena, un departamento llamado “Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía”.

La formación, estructura y filosofía de empleo de la policía en países en transición a la democracia en los que participa la OSCE difieren en gran medida con respecto a la policía que conocemos en la Europa occidental. La principal diferencia obedece a que en muchos de los países en transición, la policía no parece estar al servicio del ciudadano, sino exclusivamente al servicio del gobierno. Con mayor o menor intensidad en cada país, hay una confusión intencionada entre Estado y ciudadano, que hace que la policía no organice su estructura ni su actividad en función del servicio al ciudadano, sino en el servicio a los intereses del gobierno. El resultado de muchos años de aplicar esa filosofía de actuación ha sido un distanciamiento entre policía y ciudadano, una falta de relación y, como consecuencia, de entendimiento mutuo y de cooperación: una ausencia de confianza y una actitud de indiferencia, cuando no hostilidad, entre ciudadano y policía.

No se pretende con esto criticar a los cuerpos policiales sino constatar la existencia prolongada de un estilo de actuación que les ha venido impuesto y que forma parte de un comportamiento que afecta prácticamente a todas las instituciones públicas donde el funcionario investido de autoridad –y en el caso de la policía, de la fuerza– hace uso y – muchas veces– abuso de la misma. En este marco, es normal que los ciudadanos de países en transición rechacen ese comportamiento policial heredado que se retroalimenta con la corrupción y que merma la eficacia policial. También hay que decir que las fuerzas policiales siguen padeciendo una escasez de medios pareja a la escasa atención de sus reivindicaciones profesionales y, sobre todo, carecen de mecanismos externos independientes que controlen los servicios policiales de una manera sistemática para atender y, en su caso, corregir las desviaciones, abusos o la falta de eficacia según criterios estandarizados.

La OSCE trabaja para inculcar los valores de las policías democráticas a unas organizaciones que ya disponen de principios jerárquicos y disciplinarios pero que necesitan complementarlos con unos valores perfectamente compatibles. En concreto, la OSCE se ocupa de reformar las estructuras y procedimientos policiales, poniendo énfasis en sus relaciones con la comunidad, en la responsabilidad y transparencia en sus actuaciones y, lógicamente, en el respeto a los derechos humanos.

La primera prioridad se refiere al establecimiento de un sistema de interacción entre la policía y el ciudadano. Es lo que se ha venido llamando en su término en inglés *community policing*, que traducido –algo superficialmente– al español sería “policía de proximidad o de barrio”, pero cuya filosofía tiene un trasfondo que implica, en algunos casos, una profunda reestructuración de la policía. Y es que el término y práctica anglosajona del *community policing* incluye, por una parte, una gran descentralización administrativa de la policía junto con una delegación de autoridad a los agentes de policía que patrullan las calles y, por otra parte, la participación de los ciudadanos en el proceso de planeamiento de la seguridad ciudadana mediante sus asociaciones cívicas y las organizaciones no gubernamentales. Las inquietudes ciudadanas se transmiten a los agentes de policía designados mediante reuniones regulares y los ciudadanos pueden llegar a comprender mejor por medio de estos mecanismos la labor policial y sentirse partícipes de la seguridad ciudadana.

En segundo lugar, la responsabilidad ante instancias superiores y la transparencia son dos pilares sustanciales de la policía democrática. El término *accountability* se refiere a

que la policía debe someter sus actuaciones a la inspección de un órgano superior, independiente, que pueda poner en tela de juicio determinadas prácticas o costumbres policiales, o una actuación concreta, o medir la eficacia policial y proponer las medidas correctoras oportunas. Es el cometido de una “inspección general”. Por otra parte, la transparencia se refiere a la información y comunicación policial al público de manera sistemática sobre sus actuaciones y servicios.

La tercera característica de una policía democrática agrupa una serie de importantes cuestiones como son el respeto a los derechos humanos y las libertades públicas, lo que implica un equilibrado uso de la fuerza de la que la policía está investida. Aquí reviste especial importancia el respeto por las minorías y su integración en la policía, cuestión que es crucial en muchos países en transición (Bosnia, Georgia, Serbia, Armenia, etc.) y que también lo es ya en muchos países democráticos debido a los flujos migratorios.

Para prestar apoyo técnico a la asistencia policial, la OSCE creó la Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía (*Strategic Police Matters Unit*, o SPMU). La Unidad tiene funciones institucionales y de apoyo operativo. Entre las primeras, la SPMU asesora a la Presidencia de turno y al secretario general en cuestiones de índole policial, y colabora con otras instituciones de la OSCE (ODIHR y el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales). La SPMU da respuesta a los mandatos (contenidos en Decisiones Ministeriales y del Consejo Permanente) referidos principalmente a la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y el de seres humanos. Hay que destacar que la OSCE juega un papel secundario y de apoyo a otros organismos internacionales que tienen una función más expresamente definida en la lucha contra el delito (la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –ONUDD–, INTERPOL, Europol y otros). La OSCE se limita a recordar a los países participantes sus compromisos adquiridos en los acuerdos internacionales (por ejemplo la –así conocida– Convención de Palermo contra el crimen organizado), asesorando y organizando ejercicios para facilitar la adaptación de sus normativas nacionales a dichos acuerdos. También, y para facilitar la cooperación policial y el diálogo, la SPMU organiza numerosas reuniones y conferencias internacionales: algunas sobre asuntos políticos en Viena y otros sobre asuntos policiales sobre el territorio de los Estados miembros.

Funcionalmente, la Unidad está formada actualmente por 12 miembros, siete de ellos policías de varios países de la OSCE, y sus funciones se centran en el estudio de las peticiones de asistencia mediante la realización de misiones de evaluación sobre los servicios y organización policial en los países miembros que lo solicitan. Su gestión incluye la selección de recursos humanos –policías y expertos en el campo policial–, la preparación de proyectos y programas, la captación de fondos para la financiación de los mismos y el seguimiento de las misiones, pero no incluyen la ejecución de los proyectos porque cada misión de la OSCE funciona de forma independiente y los jefes de las Misiones de la OSCE dependen directamente del Consejo Permanente, rindiendo cuentas solo al embajador representante del país que ostenta la presidencia de la OSCE en esos momentos.

Otras funciones de la SPMU menos visibles pero muy necesarias en los países donde actúa es la elaboración de material didáctico, como el “Libro Guía de la Policía Democrática” y el “Manual de Buenas Prácticas sobre las relaciones Policía-Comunidad y sobre la Formación Básica Policial”. También, se ocupa de apoyar los expertos de policía desplegados por la OSCE mediante el almacenamiento y difusión de material policial en la librería digital conocida por POLIS (*Policing on Line Information System*, o www.polis.osce.org), donde cualquier policía y experto de policía de la OSCE puede

obtener información sobre sistemas de entrenamiento y cursos de especialización en distintos campos policiales. Este sitio *web*, mantenido por la SPMU, contiene además una base de datos de expertos policiales para ser llamados a misiones OSCE, así como un calendario de actividades e información sobre cuerpos de policía de los países miembros. A las anteriores se van añadiendo nuevas funciones, particularmente la organización de conferencias y seminarios *on-line*, y el establecimiento de portales específicos sobre delincuencia organizada y lucha contra la explotación sexual del menor en Internet y, últimamente, la valoración de las lecciones aprendidas en los proyectos de asistencia policial en el sureste europeo.

La asistencia técnica de la OSCE a países en transición

Los mandatos de asistencia policial de la OSCE varían según el acuerdo de entendimiento alcanzado con el país anfitrión.¹ La OSCE tiene una gran experiencia en procesos de asistencia y reforma policial en los Balcanes.² En las misiones OSCE de Croacia (ya finalizada en lo referente a la policía), Kosovo, Serbia, Skopje, Montenegro o Albania, la actividad en el terreno policial ha sido –y es– no sólo una de las principales, sino quizá la más sobresaliente. Menos intensa pero creciente, es de destacar la asistencia técnica policial que se presta en regiones más alejadas de España, como el Cáucaso (Armenia, Georgia y Azerbaiyán) o Asia Central (principalmente Kirguizistán, pero también de forma esporádica en otros países de la región como Uzbekistán, Tayikistán, Kazakistán y Turkmenistán). En el momento de escribir este artículo, la OSCE está debatiendo las modalidades de su asistencia a Afganistán, dado que siendo un país no miembro de la organización (es miembro “asociado”), existen serias divergencias de opiniones entre los países miembros, que no han sido todavía conciliadas en el Consejo Permanente. La asistencia técnica policial, particularmente en el terreno de la formación antinarcóticos, se baraja como una de las posibilidades.

La asistencia se presta dando asesoramiento a los Ministerios del Interior y a los órganos superiores de la policía y, también, a unidades operativas y centros de formación. En el fondo de la asistencia técnica policial de la OSCE siempre subyacen los principios de una policía democrática descritos anteriormente (relaciones con el ciudadano, respeto a los derechos humanos, responsabilidad y transparencia). Basados en estos pilares, se asiste en campos muy diversos de la función policial, desde el asesoramiento en la organización, despliegue y servicio, a la formación policial básica y especializada, pasando por cursillos en materias consideradas de interés primordial para la capacitación policial. Entre éstas se pueden citar todas aquellas actividades formativas en materia de investigación, análisis criminal, escenario del crimen –recogida de pruebas– y policía científica. También se imparten cursillos de policía de tráfico y se estudian las herramientas de lucha contra el crimen organizado transnacional, incluyendo la facilitación de contactos con los cuerpos de policía de países vecinos, con el fin de sentar bases para mejorar la cooperación policial internacional.

Pero siendo la OSCE lo que es, una organización política para el diálogo y la cooperación tendente a la prevención de conflictos, el énfasis se pone muy a menudo en el entendimiento entre las mayorías y las minorías nacionales, de forma que el policía es formado en el respeto a las diversas comunidades donde va a trabajar. A su vez, siempre se trata de que sean cuerpos de policía multiétnicos, aunque de todos es sabido que esto es una carrera de resistencia, dados los obstáculos que hay que superar. Este ha sido y sigue siendo uno de los principales caballos de batalla en muchas de las misiones OSCE.

¹ http://www.osce.org/documents/spmu/2007/07/33230_en.pdf.

² http://www.osce.org/publications/frv/2004/01/18262_550_en.pdf.

En este sentido, todos conocemos el panorama que asoló a los Balcanes en los años 90. Menos conocida pero igualmente problemática es la situación en el Cáucaso (particularmente en la región de Osetia del Sur, en el norte de Georgia, escenario de recientes combates) o en la zona de Transdnistria, en el este de Moldavia, entre otras zonas donde existen conflictos más o menos durmientes, relacionados con diferentes nacionalidades conviviendo en el mismo territorio. En algunas de estas zonas, declaradas unilateralmente independientes, se han desarrollado instituciones pseudogubernamentales, incluyendo algunas de policía. La OSCE, independientemente de la valoración política de estos hechos y en su función de prevención de conflictos, siempre ha intentado que las policías existentes respeten los derechos humanos y se desarrollen en el marco de los tres pilares citados. Incluso se han hecho intentos de facilitar la cooperación policial para evitar que la delincuencia organizada transnacional se aproveche de los vacíos existentes para traficar ilícitamente en estas zonas. Del mismo modo, otros programas de la OSCE complementan la asistencia policial con reformas en los sectores judiciales, penitenciarios o fiscales entre otros, de forma que los programas adopten un enfoque más integral.

En cuanto a recursos humanos y financieros se refiere, la OSCE cuenta con mecanismos para captar fondos y personal de los Estados miembros. El sistema de financiación de las actividades que se desarrollan en las misiones OSCE está dotado de cierta flexibilidad. Como regla general, existe un presupuesto anual "unificado", que se aprueba por consenso en el Consejo Permanente. Cada misión de la OSCE recibe una determinada cantidad de fondos para la realización de las actividades propuestas. Sin embargo, en algunas misiones el grueso de los fondos para la realización de sus actividades no procede del presupuesto unificado, sino otros fondos denominados extrapresupuestarios. Estos fondos son donados por cualquier país interesado en un proyecto o programa concreto y no están sujetos al mismo control político que se lleva a cabo con los fondos del presupuesto unificado. Por ejemplo, España viene realizando aportaciones extrapresupuestarias para apoyar la lucha contra el terrorismo, una actividad que se coordina desde la Unidad Antiterrorista (*Anti-Terrorism Unit*, ATU) no desde la Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía.

La selección de los expertos de policía que participan en misiones OSCE se realiza mediante una convocatoria pública anunciada en Internet. Aunque existen algunos puestos de trabajo contratados, la mayoría de los expertos son cedidos por los países participantes por un período de tiempo que oscila entre los seis meses y los siete años como máximo. Para períodos más cortos se suele utilizar la base de datos de expertos de policía existente en POLIS (www.polis.osce.org) o bien se recurre directamente a contactos directos con servicios de policía con la especialidad que se necesita. Un grave obstáculo que se encuentran las misiones de la OSCE es el corto período de tiempo que los expertos internacionales permanecen en sus puestos. Normalmente, muchos de los países ceden sus expertos sólo por un año. Esto, unido a los cortos períodos de contrato que la OSCE tiene establecidos (la OSCE se autodenomina *non career organisation*), hace que la rotación del personal tenga unas cotas muy altas, con el negativo resultado en la eficacia a medio y largo plazo.

Conclusiones: La SPMU de la OSCE se encuentra en una posición al mismo nivel que otras organizaciones e instituciones internacionales que trabajan en el campo de la cooperación policial. No es una unidad operativa como Interpol y, en cierta medida, Europol. No tiene las capacidades de despliegue policial que tiene la UE. Sin embargo, tiene buenas posibilidades de influir en las políticas de seguridad ciudadana de los países

participantes y de generar cambios estructurales que coadyuven al desarrollo a largo plazo o que mejoren la seguridad humana a corto plazo.

En el título de esta Unidad figura la palabra “estrategia”. Esa es y debe continuar siendo el foco de sus actividades: la SPMU debe seguir diseminando los principios de una policía democrática y al servicio del ciudadano, principios que deberían ser de aplicación obligatoria en todas las instituciones policiales; en segundo lugar, la SPMU debe reforzar su posición estratégica en la lucha contra el delito.

Aprovechando que la OSCE engloba 56 países miembros y 11 asociados de prácticamente todo el hemisferio norte, la estrategia policial consiste en socializar a los países en las prácticas y principios democráticos de la actuación policial. Su presencia en Viena les obliga a rendir cuentas de los estándares policiales alcanzados y a colaborar en la homologación de esos estándares en los países menos avanzados mediante programas de actuación. La herramienta policial de asistencia a las reformas está disponible y se ha probado suficientemente sobre el terreno, por lo que sólo queda que los representantes de los Estados miembros se decidan a emplearlas.

El contrapunto viene dado por la propia naturaleza de la OSCE, muy sujeta a la coyuntura política, lo que añade cierta dificultad para definir, a largo plazo, una estrategia de actuación que permita a la SPMU aportar a la OSCE una ventaja comparativa respecto a otras organizaciones internacionales. Sin un compromiso estable y decidido de los Estados miembros respecto del mandato y funciones de la OSCE en el terreno de la seguridad pública, será difícil que sus programas policiales puedan competir con otros organizados por INTERPOL, Europol, Naciones Unidas o la propia UE, que tienen más recursos financieros y humanos, más años de experiencia y, sobre todo, un mandato explícito y concreto. Sin un mandato político claro, la Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía de la OSCE tendrá que prodigarse en intervenciones a corto y medio plazo, tal y como ha venido haciendo hasta ahora, acumulando las buenas prácticas que se describen en este artículo.

Manuel Marión

Teniente Coronel de la Guardia Civil y director adjunto de la Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía, Secretariado de la OSCE, Viena