



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA

138

LA REFORMA DEL SECTOR  
DE SEGURIDAD: EL NEXO ENTRE  
LA SEGURIDAD, EL DESARROLLO  
Y EL BUEN GOBIERNO

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS EUROPEOS  
DE LA UNIVERSIDAD CEU-SAN PABLO



**MINISTERIO DE DEFENSA**

**CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA**

**138**

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS EUROPEOS  
DE LA UNIVERSIDAD CEU-SAN PABLO**

**LA REFORMA DEL SECTOR  
DE SEGURIDAD: EL NEXO ENTRE  
LA SEGURIDAD, EL DESARROLLO  
Y EL BUEN GOBIERNO**

Junio 2008

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
**<http://www.060.es>**

Edita:



NIPO: 076-08-141-7 (edición papel)  
ISBN: 978-84-9781-417-1

Depósito Legal: M-27424-2008

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 2.000 ejemplares

Fecha de edición: junio 2008

NIPO: 076-08-140-1 (edición en línea)



**DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES**  
**Instituto Español de Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 04/07

**LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD:  
EL NEXO ENTRE LA SEGURIDAD, EL DESARROLLO  
Y EL BUEN GOBIERNO**

Las ideas contenidas en este trabajo son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

## SUMARIO

### **INTRODUCCIÓN**

*Marcelino Oreja Aguirre*

*Capítulo I*

### **QUÉ ENTENDEMOS POR REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD**

*Joaquín Castellón Moreno*

*Capítulo II*

### **LA RSS EN LOS FOROS MULTILATERALES. LAS PERSPECTIVAS DESDE LAS NACIONES UNIDAS Y LA OSCE**

*Enrique Madrazo Rivas*

*Capítulo III*

### **EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD: EL VALOR AÑADIDO DE LA UE COMO ACTOR DE SEGURIDAD GLOBAL**

*Cristina Churruca Muguruza*

*Capítulo IV*

### **ALCANCE Y MODALIDADES DE LA ACCIÓN DE LA OTAN EN EL ÁMBITO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD (RSS) Y EL BUEN GOBIERNO (RSS/G)**

*Luís Peral Fernández*

*Capítulo V*

### **LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD: PROPUESTA PARA SU INCARDINACIÓN EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DEFENSA**

*Félix Arteaga Martín*

### **CONCLUSIONES**

*Patricia Argerey Vilar*

### **COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO**

### **ÍNDICE**

# **INTRODUCCIÓN**

---

---

## INTRODUCCIÓN

MARCELINO OREJA AGUIRRE  
*Coordinador del Grupo de Trabajo*

---

---

Una vez más el Instituto de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo colaboran juntos para abordar un tema de actualidad.

El momento elegido parece especialmente oportuno cuando la Unión Europea está a punto de dotarse de un nuevo marco institucional y de unas mayores competencias que le permitirán dar respuesta a la nueva configuración del mundo que exige una respuesta a la globalización.

Al final de la guerra fría en Europa y en América se veía este fenómeno como un proyecto occidental basado en la idea de la universalidad del capitalismo y de la democracia liberal. Transcurridos quince años sabemos que la globalización es un fenómeno multipolar tanto desde el punto de vista económico como ideológico con una competencia entre diversos modelos económicos y políticos, con nuevas instituciones como la Organización de Cooperación creada por Rusia, China y cinco Repúblicas de Asia Central y la Comunidad del Este de Asia que incluye además de China y Japón a los países del Sudeste de Asia.

Ante este nuevo panorama, nosotros como europeos debemos plantearnos la forma de responder a esta nueva situación y, para ello, una vez que haya entrado en vigor el Tratado de Lisboa debemos replantearnos la forma de abordar la nueva fase de globalización.

Para ello contaremos con instituciones como un Presidente estable de la Unión, un Alto Representante de Política Exterior y un Servicio Exterior.

Y estas instituciones nos ayudarán para promover un modelo político en un entorno mucho más competitivo que el que ha existido hasta ahora.

Por otra parte, la Unión Europea tendrá que reflexionar sobre la manera de afrontar una integración con veintisiete países y los criterios que se adopten respecto a futuras ampliaciones y hoy se plantea, cada vez con más fuerza, la necesidad de aplicar las cooperaciones reforzadas en temas como el energético o la defensa lo que impulsará a los países que no se incorporan en una primera fase a hacerlo en etapas sucesivas.

La Unión Europea también tendrá que complementar las relaciones transatlánticas con relaciones más estrechas con nuevos socios. Hasta ahora se ha contemplado la cooperación de la Unión con la OTAN como por ejemplo en Afganistán y en los Balcanes. En el futuro habrá que prever más cooperaciones por ejemplo con la ASEAN y con la Unión Africana como ya lo hace en Darfur.

Dentro de este haz de actividades políticas, económicas y militares que debe emprender la Unión Europea en el nuevo panorama del escenario internacional, qué duda cabe que una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y de las sociedades es la seguridad.

Es además, un reto, por naturaleza transnacional. Ningún Estado, considerado de forma aislada, puede lograr un nivel elevado de seguridad si no es en un contexto global de estabilidad.

Con el paso de un mundo caracterizado por el bipolarismo a un contexto multipolar, la orientación tradicional de la cooperación en materia de defensa comenzó a cambiar. La caída del muro de Berlín, el colapso de la Unión Soviética, y sobre todo el 11 de septiembre de 2001 han dado lugar a un paradigma muy complejo de seguridad.

El concepto que se emplea para definir «seguridad» es entendido en sentido amplio, y va acompañado de un adjetivo: la seguridad humana. Tiene como eje central de actuación al individuo y traslada a un segundo plano la seguridad del Estado, se entiende como forma de evitar la violencia física y de asegurar las necesidades básicas de los hombres.

Se genera inseguridad no sólo cuando se producen conflictos armados, sino también cuando existe corrupción, cuando no se ejerce control democrático sobre las instituciones encargadas de la defensa y la seguridad, cuando no hay un marco jurídico apropiado o cuando los recursos son ineficaces.

Para entender el contenido de este cuaderno es necesario conocer qué comprende el sector de seguridad. Debemos incluir en este sector a

todas las instituciones, organismos o grupos, gubernamentales o no estatales, que tengan como objetivo contribuir a preservar la seguridad humana. La lista de actores implicados es extensa, e incluye a las fuerzas armadas, los cuerpos de policía (policía de aduanas, policías locales, etc.), servicios de inteligencia, efectivos de protección civil, las instituciones propias del Estado de Derecho (Gobierno, Parlamento y sistema judicial) y agentes no estatales (guerrillas, milicias, compañías privadas de seguridad, etc.).

Joaquín Castellón analiza, en el primer capítulo de este cuaderno, el concepto de Reforma del Sector de Seguridad (RSS), que está en continuo proceso de construcción y profundización.

Unas fuerzas armadas bien integradas, despolitizadas, profesionales, eficientes, respetuosas con la ley y controladas democráticamente pueden ser uno de los guardianes de la paz, la estabilidad y los valores democráticos. Y precisamente para lograr este ambicioso objetivo el sector de seguridad se está sometiendo a una profunda reforma en los países occidentales más desarrollados.

Asimismo, las misiones desplegadas en terceros países cumplen una función esencial en virtud de la lucha por lograr la seguridad en un mundo globalizado. Los países más desarrollados están modificando sus estructuras para que el enfoque de su acción exterior sea más comprensivo e integrado y, al mismo tiempo, los países en desarrollo, en transición, en conflicto o post-conflicto, están tratando de adaptar sus instituciones y sistemas de gobierno a los principios del Estado de Derecho.

Las acciones de reforma del sector de seguridad (RSS) tienen como eje central la interdependencia de tres elementos fundamentales: seguridad, desarrollo de las naciones y buen gobierno.

Ya no se puede entender la cooperación al desarrollo de forma autónoma y ejecutada de espaldas a otras políticas públicas, ni tampoco se puede entender la reforma de la defensa sin la condicionalidad de la ayuda, los incentivos para aplicar reformas que persigan una mayor y mejor gobernabilidad o la consolidación de la democracia.

La RSS es un concepto novedoso, que da respuesta a necesidades recientemente aparecidas, propias de las características actuales del mundo, en el que las amenazas ya no son las mismas que hace tan sólo un par de décadas.

Existen nuevas amenazas, nuevas inseguridades, un nuevo estilo de conducir la política exterior. Y en este nuevo contexto mundial los diferentes actores institucionales han tenido que adaptar sus modelos de actuación.

Si bien las reformas las hacen los Estados, tanto en el plano doméstico como en el internacional, los donantes multilaterales juegan un papel fundamental.

La OTAN, la ONU y la OSCE canalizan los programas de RSS transformándolos en misiones específicas que se despliegan en países o áreas de actuación preferente. Burundi, Sierra Leona, Afganistán, Bosnia Herzegovina o Montenegro han sido países de actuación preferente. Pero, ¿qué ha aportado cada una de estas organizaciones?, ¿qué ámbito competencial tiene cada uno de estos organismos?

En el segundo capítulo del cuaderno, Enrique Madrazo da respuesta al papel de las Naciones Unidas y la OSCE en la RSS. Luís Peral, en el capítulo cuarto, aborda las características de la acción de RSS desarrollada por la OTAN, mientras que Cristina Churruga, en el tercer capítulo, analiza la acción exterior de la Unión Europea en este marco.

¿Está la UE llamada a convertirse en actor líder en el mundo de la RSS? Quizás sí, pero para ello es necesario lograr un alto nivel de coordinación, coherencia y complementariedad, lo que no resulta fácil a día de hoy, dada la dificultad de delimitar con claridad y eficacia las competencias del Consejo y la Comisión. Habrá que darle una oportunidad al Tratado de Lisboa y observar como se va ajustando el reparto de los papeles institucionales.

En el marco de los Estados es donde verdaderamente se han de desarrollar las reformas del sector, tanto desde la perspectiva del país donante como del receptor. La diplomacia de defensa constituye un primer paso, pero sólo desde 2003 se ha producido una aproximación a la RSS. En el caso español, ¿existe tradición de participación activa en las misiones RSS?. Félix Arteaga trata de responder a esta y otras preguntas en el capítulo quinto, donde se realiza una propuesta para la incardinación de la RSS en la política española de defensa.

El presente cuaderno de estrategia cuenta con extraordinarias contribuciones que han dado lugar a cinco capítulos que tienen el objetivo de aproximar al lector a un tema de la máxima actualidad e importancia. Este cuaderno pretende ser una contribución que pueda guiar a los *policy ma-*

*kers* en este proceso de reforma del sector de la seguridad y que atañe a las competencias de los ministerios de Justicia, Interior, Defensa y Exteriores, fundamentalmente.

Es nuestro deseo, de todos los que hemos participado en la elaboración de este cuaderno, dar a conocer el proceso de reforma del sector de seguridad que se está dando a escala internacional e impulsar, en la medida de lo posible, su continuidad.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **QUÉ ENTENDEMOS POR REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD**

---

---

## QUÉ ENTENDEMOS POR REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

JOAQUÍN CASTELLÓN MORENO

---

---

«Al principio el mundo era tan reciente, que muchas cosas carecían de nombre, y para mencionarlas había que señalarlas con el dedo...».

*Cien Años de Soledad – Gabriel García Márquez.*

### NUEVO ESCENARIO, NUEVAS IDEAS

#### Los Felices Noventa

El final de la Guerra Fría planteaba un nuevo panorama estratégico completamente diferente al vivido en los años del mundo bipolar. Los grandes pensadores en cuestiones de seguridad internacional deambulaban entre «el fin de la historia» y «el choque de las civilizaciones», creando, en cierta medida, una sensación de incertidumbre sobre los tiempos venideros. Con el discurrir de los por algunos denominados «felices noventa» (1), los contornos del nuevo panorama estratégico se iban haciendo cada vez más nítidos, dejando pronto entrever la necesidad de nuevas ideas que impulsasen una rápida adaptación al nuevo escenario.

Uno de los aspectos que más se destacaron en los principales estudios sobre seguridad internacional, realizados al final del siglo pasado (2), era el cambio en la naturaleza de los conflictos armados. Los actores de los nuevos conflictos ya no eran, por norma general, ejércitos regulares,

---

(1) STIGLITZ, JOSEPH. «*Los Felices 90. La semilla de la destrucción*». Taurus, 2003.

(2) KALDOR, MARY. «*New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*». Cambridge: Polity Press, 1999.

sino grupos paramilitares, milicias, guerrillas, señores de la guerra, etc., que combatían en su propio territorio nacional. Las causas eran frecuentemente achacables a motivos étnicos, religiosos o a la existencia de nacionalismos extremos. Muchos de ellos encontraban terreno abonado en estados débiles incapaces de garantizar la seguridad interior y exterior de sus habitantes.

La percepción de las amenazas a la seguridad aumenta en el mundo occidental, en buena medida, favorecida por las ventajas que ofrecía la vida en un mundo cada vez más globalizado. Desaparecida la amenaza puramente militar, que suponía la existencia del bloque soviético, se comienzan a considerar nuevas amenazas mucho menos predecibles y de naturaleza muy diversa. El terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva, el crimen organizado, los movimientos migratorios incontrolados, las epidemias y los desastres medioambientales, son identificadas como las principales amenazas a la seguridad de los estados y de sus ciudadanos.

Las genéricamente denominadas «operaciones de paz» pasan a ocupar la mayor parte de la actividad de las fuerzas armadas occidentales. Estas operaciones de imposición, implementación, mantenimiento, estabilización, construcción o consolidación de la paz, demandaron a las fuerzas armadas un gran esfuerzo para atender un sin fin de nuevas misiones, sin olvidar sus tradicionales misiones de combate. Frecuentemente estas misiones se desarrollaban en países lejanos y en un ambiente socio-cultural muy diferente al suyo, lo que suponía indudablemente una dificultad añadida. Las fuerzas armadas occidentales, que habían superado con buena nota la actuación conjunta de los ejércitos de tierra, mar y aire de diferentes países, afrontaban la cooperación civil-militar como un nuevo reto necesario para alcanzar con éxito muchos de los objetivos fijados en las nuevas misiones que afrontaban.

A la vista de la nueva situación internacional, los estudios sobre seguridad y defensa comienzan a dar nuevos enfoques a sus trabajos, y consecuentemente comienzan a aparecer nuevas ideas, y algunas no tan nuevas encuentran su sitio, una vez finalizado el omnipresente enfrentamiento de bloques. Se pretende dar a la seguridad una nueva dimensión, en la que además de factores puramente militares se consideren factores de tipo social, económico y político, entre otros.

Uno de los conceptos desarrollado en los años noventa, que más repercusión ha tenido en todas las doctrinas desarrolladas posteriormente,

es sin lugar dudas el de «seguridad humana». El Informe de 1994 sobre desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (3) (PNUD) recoge por primera vez esta nueva teoría, que esencialmente se basa en otorgar a la «seguridad del individuo» un papel predominante frente a la idea tradicional de «seguridad del estado». Quede claro que no debe entenderse «seguridad del individuo» y «seguridad del estado» como ideas enfrentadas, pues siempre lo deseable es que la seguridad de los individuos esté asegurada por la existencia de un estado capaz de garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos. La «seguridad humana» es un concepto amplio que abarca fundamentalmente dos vertientes de la seguridad: la seguridad frente a cualquier tipo de violencia física y la seguridad referida a las necesidades básicas (4).

El citado informe del PNUD de 1994, publicado con el título: «Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana», hace referencia a cómo en los países desarrollados la idea de seguridad se orienta a protegerse contra la delincuencia, las guerras, la presencia de estupefacientes en las calles, la difusión de enfermedades como el SIDA, la contaminación, el deterioro de la naturaleza, el miedo a perder el empleo, etc. En los países subdesarrollados, la población necesita defenderse contra la amenaza permanente que supone el hambre, la enfermedad y la pobreza, a la vez que se enfrentan a los mismos problemas que amenazan al mundo desarrollado.

Aunque parezca paradójico, si quisiéramos sintetizar en pocas líneas la esencia del concepto «seguridad humana» deberíamos remontarnos a 1945 –casi cincuenta años antes de acuñarse el término «seguridad humana»–, concretamente a un párrafo del informe del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Edward Stetlinius, a su gobierno, sobre los resultados de la Conferencia de San Francisco, en la que se instituyeron las Naciones Unidas:

*...la batalla de la paz ha de librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, donde vencer significa librarse del miedo.*

---

(3) El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue creado en 1965. Es la organización del sistema de Naciones Unidas que se encarga de la promoción del desarrollo. Para contribuir al desarrollo humano sostenible, el PNUD se especializa en cinco áreas temáticas: gobernabilidad democrática, reducción de la pobreza, prevención y recuperación de las crisis, energía y medio ambiente y VIH/SIDA. Desde 1990 elabora un prestigioso informe anual sobre desarrollo humano.

(4) El concepto de «Seguridad Humana» comprende dos vertientes. Una vertiente, es la denominada «freedom for fear» –libertad frente al temor–, que se basa en la eliminación de la violencia de la vida diaria. La segunda, es una vertiente más amplia denominada «freedom for wants» –libertad frente a la necesidad–, que considera también las necesidades básicas del individuo.

*El segundo es el frente económico y social, donde vencer es librarse de la necesidad. Solamente una victoria en ambos frentes puede garantizar al mundo una paz duradera...*

## **Una nueva perspectiva: Reforma del Sector de Seguridad**

Suele decirse, no sin razón, que el concepto de Reforma del Sector de Seguridad (RSS) (5) hunde sus raíces en el de «seguridad humana». Pero parece justo señalar, que junto al emerger de la «seguridad humana» se dieron en los años noventa, una serie de circunstancias que propiciaron el nacimiento y la posterior consolidación de lo que hoy conocemos como RSS. Destacamos cuatro factores:

- En primer lugar, nunca hasta ahora se había relacionado el desarrollo y la seguridad. Es a finales de los noventa, cuando se comienza a hablar con fuerza de la seguridad como condición necesaria para el desarrollo de los pueblos. Se acepta como principio que la falta de seguridad impide salir del subdesarrollo; por el contrario, fortalece un círculo vicioso de inseguridad y pobreza, difícil de quebrar. Es por tanto, en el campo de la seguridad donde urge actuar, cuando queremos favorecer el desarrollo de un pueblo.
- Es en estos años, cuando las circunstancias permiten replantear la cooperación militar con países en desarrollo. Durante los años de guerra fría la cooperación militar se centraba en aspectos puramente operativos o cuestiones relativas al armamento. Era pues, el momento oportuno de plantear una cooperación que cubriese un espectro más amplio de temas relacionados con las fuerzas armadas.
- Por otra parte, los antiguos países del bloque soviético inician una transición hacia regimenes democráticos, lo que propicia la colaboración en materia de seguridad y defensa, fundamentalmente con los países de la OTAN, para conseguir unas estructuras de seguridad eficaces y transparentes, controlada por parlamentos democráticos y bajo los criterios de buen gobierno.
- Por último, apoyar la consolidación de estructuras de seguridad altamente operativas y transparentes, regidas bajo los principios de buen gobierno, se identifica como una herramienta importantísima para la prevención de conflictos, fundamentalmente en países en

---

(5) «Reforma del Sector de Seguridad» es la traducción directa de la expresión Security Sector Reform (SSR), término más extendido para denominar este concepto. Puede encontrarse otras denominaciones para el mismo concepto como «Security System Reform» (SSR) empleado por la OCDE.

peligro de engordar la lista de «estados fallidos». Los gobiernos de los países occidentales se dan cuenta ahora de que «el coste de la negligencia» (6), es decir, dejar que los estados caigan en profundas dificultades, es demasiado elevado para la seguridad internacional.

Parecía clara la importancia de favorecer el establecimiento de estructuras de seguridad eficaces, transparentes y democráticas, como herramienta de cooperación al desarrollo y la prevención de conflictos. Pero no es hasta mayo de 1998, cuando el Secretario de Estado Británico para el Desarrollo Internacional, Claren Short, introduce por primera vez en un discurso público (7) el concepto de Reforma del Sector de Seguridad. En su discurso, el Secretario de Estado británico expone la necesidad de colaboración entre los organismos que se encargan de la cooperación al desarrollo y las fuerzas armadas, para tratar materias relacionadas entre sí como son: la seguridad, el desarrollo y la prevención de conflictos.

El Department for International Development (DFID) británico produjo numerosos documentos que desarrollaban la doctrina inicial de la RSS, liderando e impulsando el nuevo concepto en sus inicios. Con el cambio de siglo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fundamentalmente a través del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) se implicó profundamente, produciendo numerosos documentos, y convirtiéndose en referencia obligada en toda la comunidad RSS.

El guante lanzado desde las Islas Británicas fue pronto recogido por otros gobiernos europeos, fundamentalmente los Países Bajos, Alemania y Noruega. Estos países contribuirían con nuevas ideas y enfoques a desarrollar la nueva propuesta, haciendo de Europa inicialmente el centro de la RSS. No tardaría mucho el nuevo concepto en cruzar el atlántico, dándole los Estados Unidos y Canadá un impulso nuevo.

## **El Después del 11-S**

No cabe la menor duda que los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 influenciaron, como no podía ser de otra forma, todos los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa. La lucha contra el terrorismo internacional tenía obligada prioridad en las agendas de

---

(6) Expresión utilizada por la OCDE DAC en el informe «DAC Guidelines and Reference Series. Security System Reform and Governance».

(7) Short, Clare. «Security, Development and Conflict Prevention», discurso en el Royal College of Defence Studies, mayo 1998.

seguridad y defensa internacionales. Todas las políticas de seguridad se planteaban nuevamente, bajo la óptica de la lucha contra el terrorismo. Esta nueva situación actuó en detrimento de algunos aspectos importantes de la RSS, especialmente aquellos a los que no se les auguraba unos palpables resultados a corto plazo en la lucha contra el terrorismo internacional.

Por otra parte, el proceso de reconstrucción de Afganistán dio un notable impulso al concepto de RSS. En el año 2003, el Presidente Afgano, Hamid Karzai, se refería al proceso RSS en Afganistán como el «prerrequisito básico para reconstruir la nación que los padres de hoy esperan dejar a las futuras generaciones» (8).

Actualmente actúan dos fuerzas internacionales en Afganistán. En primer lugar, como respuesta inmediata a los ataques terroristas del 11 de septiembre, se establece en suelo afgano una Coalición internacional liderada por los EEUU –fuerzas que participan en la denominada operación «Libertad Duradera»–, cuya misión es luchar contra el terrorismo y la insurgencia.

La segunda fuerza multinacional, que opera en Afganistán, es la «Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad» (ISAF). En el año 2001 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tras los Acuerdos de Bonn, autorizó el despliegue de la ISAF para apoyar a la Autoridad de Transición Afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y sus alrededores. En agosto de 2003 la OTAN, a petición de Naciones Unidas, asumió el mando de las operaciones de ISAF. La misión de la ISAF consiste en ayudar a las autoridades afganas a garantizar la seguridad según el Acuerdo de Bonn, las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y un acuerdo bilateral con el Gobierno afgano.

Para garantizar la seguridad y favorecer el desarrollo del pueblo afgano, ambas misiones han desarrollado programas característicos de la RSS como son: la disolución de grupos armados ilegales a través de su desmovilización, desarme y reintegración (DDR) y la reforma de las fuerzas armadas y la policía afgana.

En la conferencia de donantes de Tokio, en 2002, cinco países del G-8 decidieron asumir el liderazgo en los respectivos pilares en que se dividió el proceso RSS para Afganistán: Estados Unidos de la reforma del

---

(8) Palabras pronunciadas por el Presidente Hamid Karzai en la inauguración del Symposium Nacional sobre Reforma del Sector de Seguridad, julio 2003.

Ejército Afgano; Alemania de su policía; Japón del Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de combatientes; Italia en la reforma judicial y el Reino Unido de la lucha contra el narcotráfico.

Al establecer este sistema de «nación líder» se buscaba fundamentalmente compartir los gastos y obtener un compromiso duradero de los países donantes. Pero, a juicio de prestigiosos analistas de la reconstrucción afgana (9), el sistema adoptado contaba con un gran defecto desde su nacimiento. Este defecto de diseño era, ni más ni menos, no establecer ningún mecanismo de coordinación entre los procesos, que fuera creando las lógicas sinergias entre ellos. Esta falta de coordinación rompía uno de los principios básicos de los procesos RSS, que es considerar el proceso como un todo indivisible y no compuesto de elementos aislados.

A comienzos del año 2006, el presidente Karzai, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, y el primer ministro británico, Tony Blair, presidieron una conferencia en Londres, en la que estuvieron presentes unos sesenta Estados y organizaciones internacionales, donde se aprobó un acuerdo denominado «Afghanistan Compact» (10), que expresaba el compromiso de la comunidad internacional con Afganistán para colaborar en la construcción y la reforma de su Estado, esencialmente en el terreno de la seguridad, el sistema de gobierno y el desarrollo.

Concretamente, en relación con la RSS, el «Afghanistan Compact» anima a la Coalición internacional liderada por los EE.UU. y a la ISAF a que apoyen al Gobierno afgano en la creación de unas fuerzas armadas y policía económicamente sostenibles y que actúen bajo el Estado de Derecho.

En definitiva, como hemos visto, la reconstrucción de Afganistán refuerza enormemente el concepto RSS; pero, al mismo tiempo, deja ver las dificultades de su puesta en práctica, especialmente en un país tan complejo como Afganistán. Una de las claves será, sin lugar a dudas, encontrar ese justo equilibrio entre planes a corto y largo plazo, que permita trabajar en el presente para ganar un futuro estable y próspero para el pueblo afgano.

---

(9) CYRUS HODES y MARK SEDRA, «*The Search for Security in Post-Taliban Afghanistan. The International Institute for Strategic Studies*». Adelphi Paper 391. Octubre 2007.

(10) El «Afghanistan Compact» es un plan quinquenal, aprobado en la reunión de Londres, en el que la comunidad internacional se compromete a ayudar a la reconstrucción de Afganistán.

## **LA REFORMA Y EL SECTOR DE SEGURIDAD**

### **Los pilares de la RSS**

Lógicamente, la necesidad de reformar tiene como origen la existencia de un sector de seguridad deficiente; es decir, que no está en condiciones de garantizar la seguridad –exterior e interior– de los ciudadanos; o incluso, cuando ese mismo sector forma parte del problema.

Las causas que pueden llevar a considerar que un sector de seguridad es disfuncional son muy diversas. Entre las más comunes podemos citar: la corrupción; la falta de control democrático de las instituciones encargadas de la seguridad; un marco jurídico inapropiado; la existencia de gastos en seguridad y defensa, o bien excesivos o escasos; la presencia de guerrillas o excombatientes que necesitan ser desmovilizados; etc.

Debe entenderse la RSS como un concepto amplio que puede abarcar numerosas disciplinas, actores y actividades. Como siempre, no es fácil encontrar una definición precisa que describa perfectamente, y en pocas líneas, lo que encierra el concepto RSS. Una de las definiciones más aceptadas nos la ofrece la OCDE (11):

*El conjunto de reformas que tienen por objeto aumentar la capacidad de un país para atender las necesidades de seguridad de sus habitantes, de forma consistente con las normas democráticas y con los principios aceptados de gobernanza (12), transparencia y respeto al Estado de Derecho.*

Realmente existen circunstancias muy diferentes que pueden conducir a plantearse la oportunidad de acometer un proceso RSS, por lo que no se puede hablar de un modelo único, sino de un marco general con adaptaciones particulares a cada caso. De todas formas, y con las excepciones que pudieran darse, se pueden definir tres amplios escenarios que incluirán prácticamente todos los casos: el primer escenario lo formarían los países en desarrollo, fundamentalmente pertenecientes al continente africano y asiático; el segundo agruparía a los países involucrados en procesos de transición a regímenes democráticos –el grupo más numerosos

---

(11) OECD DAC Handbook on Security System Reform. «*Supporting Security and Justice*». 2007.

(12) El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española recoge el término gobernanza definiéndolo como: «Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía».

lo compondrían países europeos que pertenecieron al bloque soviético– y el tercer y último escenario abarcaría a los países en reconstrucción después de un conflicto, como pueden ser Irak y Afganistán.

Tampoco los países donantes plantean de igual forma su participación en un proceso RSS. Podríamos establecer dos categorías: los que estudian y aplican la RSS en toda su extensión, denominados «holistic donors», como el Reino Unido y los Países Bajos y aquéllos especializados en un ámbito específico denominados «niche donors», como Alemania en cuestiones de carácter institucional y más concretamente en asuntos relacionados con temas policiales y de justicia.

Acabamos de afirmar que los procesos RSS son trajes a medida ajustados a las necesidades del país donde se desarrollan. Ahora bien, existen unos principios que deben guiar cualquier reforma en el sector de la seguridad para que pueda hablarse verdaderamente de un proceso RSS. El no seguir estos criterios podría provocar que no se alcanzasen los objetivos básicos que persigue la RSS, que básicamente son (13):

- Establecer unas estructuras de seguridad y de control basadas en las normas democráticas y los principios de gobernanza.
- Mejorar las capacidades de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad y de impartir justicia, para que puedan hacer frente a las amenazas interiores y exteriores.
- Potenciar en los países colaboradores el «local leadership» y el «local ownership» de todo el proceso.
- Garantizar la sostenibilidad de las estructuras creadas o reformadas, tanto en el campo de la seguridad como en el de justicia.

El principio probablemente más importante es considerar la RSS como un proceso integral. Este aspecto queda perfectamente explicado por Jane Chanaa (14) al definir la RSS como un proceso integral que comprende cuatro dimensiones:

- *La dimensión política*, que se refiere al desarrollo de mecanismos de control democráticos del sector.
- *La dimensión institucional*, es decir la reforma de las estructuras y capacidades de las fuerzas armadas, policía, servicios de inteligencia, etc.

---

(13) OECD DAC Handbook on Security System Reform. «Supporting Security and Justice». 2007.

(14) CHANAA, JANE. «Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects». The International Institute for Strategic Studies. Adelphi Paper 344. 2002.

- *La dimensión económica*, que básicamente busca establecer planes de recursos realistas para poder mantener las reformas institucionales.
- *La dimensión social*, en cuanto trata de concienciar a la sociedad en cuestiones de seguridad y defensa.

Se trata de movilizar a todos los mecanismos y estructuras gubernamentales –tanto en los países donantes como en los países receptores– y al mismo tiempo involucrar a la sociedad civil en el proceso.

Tratar que los países receptores de la colaboración se apropien y dirijan el proceso –lo que anteriormente hemos citado como «local leadership» y «local ownership»– constituye una de las señas de identidad de la RSS. La experiencia ha demostrado que los procesos de reforma fracasan si no cuentan con el compromiso y la total implicación de los protagonistas de las reformas. La ayuda se debe diseñar para apoyar a los gobiernos y otros organismos implicados de los países colaboradores, pero no se trata de imponer determinados programas ni mucho menos una dirección exterior.

## **El Sector de Seguridad**

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, debemos incluir en el sector de seguridad a todas las instituciones, organismos, grupos, etc. –pertenecientes al estado o no estatales– que tengan como objetivo contribuir a preservar la seguridad o impartir justicia. Como podemos fácilmente imaginar, la lista de actores implicados es extensa, para lo cual los dividiremos en cuatro grupos:

- *Núcleo del Sector de Seguridad*: fuerzas armadas, cuerpo de policía, gendarmería, servicios de inteligencia, policía de aduanas, policías locales, efectivos de protección civil, etc.
- *Dirección y Supervisión*: el gobierno, el parlamento, ministerio de defensa, ministerio de interior, ministerio de asuntos exteriores, ministerio de justicia, ministerio de economía, etc.
- *Justicia y Estado de Derecho*: ministerio de justicia, sistema judicial, instituciones penitenciarias, organismos relacionados con la defensa de los derechos humanos, etc.
- *Agentes no estatales*: guerrillas, milicias, compañías privadas de seguridad, etc.

De alguna u otra forma, todos los actores están relacionados entre sí, lo que confiere singular importancia al hecho de no perder la visión de

conjunto del sector. Quizás el ejemplo más gráfico, frecuentemente citado, hace referencia a las numerosas interconexiones entre los sistemas judicial, fiscal, policial y penitenciario.

## **La Organización en los Países Donantes**

Como hemos visto, la RSS es un concepto complejo y amplio que abarca numerosas actividades y actores, por lo tanto requiere que los países donantes cuenten con las herramientas adecuadas que permitan pasar de la teoría a la práctica. Es fundamental crear los mecanismos necesarios que permitan la colaboración entre los diferentes ministerios y organismos involucrados. Brevemente señalaremos algunos mecanismos desarrollados por diferentes países donantes, dado que el tema será tratado en detalle en el capítulo V.

El primer país que desarrolló una política gubernamental de RSS fue el Reino Unido, a través del Global Conflict Prevention Pool (GCPP), el cuál, junto con el African Conflict Prevention Pool (ACPP), combina los recursos provenientes de diferentes ministerios para desarrollar actividades encaminadas a prevenir y resolver los conflictos en el mundo. El GCPP está formado por representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Defensa y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID). En junio de 2002, elaboraron el documento «Security Sector Reform Strategy», que recoge la doctrina del gobierno británico referente a RSS. En años posteriores se han publicado nuevas ediciones actualizando la estrategia elaborada inicialmente.

El gobierno británico también ha creado los Security Sector Development Team (SSDAT), inicialmente llamados Defence Advisory Team (DAT). Los SSDAT's se encuentran institucionalmente encuadrados en el Ministerio de Defensa y reúnen expertos en defensa, policía, inteligencia, justicia y gobernanza. Sus trabajos están orientados a fortalecer los criterios democráticos y de buen gobierno de los sectores de seguridad de los países que analizan.

Los Países Bajos también han creado mecanismos de coordinación en su Ministerio de Asuntos Exteriores, provenientes de las áreas de cooperación y seguridad de ese ministerio, actuando representantes del Ministerio de Defensa como observadores. Paralelamente, el Gobierno holandés ha establecido unos equipos RSS, compuestos por un representante del Ministerio de Defensa y otro del Ministerio de Asuntos Exteriores, actuando este último como líder del equipo. Su principal misión es identifi-

car posibles actividades RSS que pueda desarrollar el Gobierno holandés. Actualmente están desarrollando unos equipos compuestos de un mayor número de miembros encuadrados en el ministerio de defensa.

Por último, nos referiremos al modelo estadounidense. Los Estados Unidos han creado la «Office for the Coordinator for Reconstruction and Stabilization» (CRS), dependiente del Departamento de Estado. Esta oficina se encarga de coordinar las actividades del gobierno, relativas a la reconstrucción y estabilización de países que han estado envueltos en conflictos. El campo de actuación de esta oficina es muy amplio, siendo la RSS una de sus áreas de especial interés. Una de las actividades que desarrolla es la creación de equipos que puedan ser desplegados en los países con los que se está colaborando. Estos equipos pueden estar compuestos por civiles únicamente, o por civiles y militares, dependiendo del tipo de actividades que tengan previstas desarrollar.

## **CONCLUSIONES**

Este primer capítulo ha pretendido mostrar, en un rápido recorrido, los principales acontecimientos que propiciaron, a finales de los noventa, el nacimiento del concepto RSS y presentar de forma escueta sus principales elementos. En tiempos de plena efervescencia del debate creado entorno a las nuevas concepciones de la seguridad, la RSS evita un debate excesivamente teórico y que pudiera resultar estéril, para presentarse como una herramienta capaz de contribuir al desarrollo y la seguridad internacional.

No se puede considerar la RSS como un concepto totalmente nuevo, pues realmente, actividades encaminadas a establecer estructuras de seguridad basadas en las normas democráticas y los principios de gobernanza se han realizado con anterioridad a la aparición del término RSS. Lo realmente nuevo, que ofrece el concepto RSS, es una visión holística de la reforma del sector de seguridad, considerándola como un proceso integral dirigido en cuatro dimensiones: política, institucional, económica y social.

No es la RSS un bálsamo de fierabrás capaz de sanar todos los males de un Estado disfuncional. Normalmente, un proceso RSS será parte importante de un programa de actuación más amplio, encaminado a avanzar en la democratización, estabilización y desarrollo de un país en su conjunto. Ahora bien, como hemos mencionado a lo largo del capítulo, la

seguridad se ha identificado claramente como una condición necesaria para el desarrollo, por lo que consecuentemente debe ser el sector de seguridad una de las prioridades a la hora de emprender cualquier proceso de democratización, estabilización o reconstrucción.

Como en tantos otros temas, mientras la teoría avanza rápidamente sobre las cuartillas, los programas avanzan algo más lentos sobre el terreno. Salvar la distancia entre la teoría y la práctica constituye, hoy en día, el gran reto de la RSS. Pero nadie duda que, en estos diez años de vida, el concepto RSS ha adquirido un gran peso específico en el terreno internacional. Al final, hemos entendido que ningún país podrá considerarse totalmente seguro y plenamente libre hasta que no lo sean todos los demás.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **LA RSS EN LOS FOROS MULTILATERALES. LAS PERSPECTIVAS DESDE LAS NACIONES UNIDAS Y LA OSCE**

---

---

## LA RSS EN LOS FOROS MULTILATERALES. LAS PERSPECTIVAS DESDE LAS NACIONES UNIDAS Y LA OSCE

ENRIQUE MADRAZO RIVAS

---

---

### INTRODUCCIÓN

El concepto de Reforma del Sector de Seguridad (RSS) nace, como se ha indicado en el capítulo primero, en los años noventa del siglo pasado y se consolida en los años transcurridos de este siglo. El concepto surge enmarcado en el mundo en transición desde los procesos de descolonización de la segunda mitad del siglo XX (1), planteando el problema de los Estados con significativas debilidades o Estados de carácter «agregado», mucho más que de carácter «integrado» (2). Se trata, también, de un mundo en el que el carácter de los conflictos varía de manera sustantiva, sobre todo con un incremento de aquellos esencialmente de carácter interno y una disminución de los que tienen carácter bási-

---

(1) Antonio Truyol afirmó que; «La segunda guerra mundial verá manifestarse de golpe la mutación de la sociedad internacional, maduramente preparada. La emancipación o descolonización del mundo afro-asiático es, después de la emancipación del Nuevo Mundo, el hecho mayor de la vida internacional. Consagra la mundialización de la sociedad internacional en cuanto tal, y no incorporada sólo de una manera pasiva, tal cual lo era anteriormente, al ciclo de los intercambios mundiales bajo una hegemonía o una dominación. Ha dado a la Organización de las Naciones Unidas su fisonomía peculiar, radicalmente distinta de la de la Sociedad de Naciones». *La Sociedad Internacional*. Madrid, 1993, página 83.

(2) Los conceptos «actor integrado» y «actor agregado» se utilizan como un instrumento para distinguir tipos de actores internacionales, a partir de dos elementos básicos: la cohesión interna de cada actor y la autonomía operativa exterior. Aquí he utilizado estos dos conceptos para distinguir entre Estados, considerando que un Estado que sea más calificable como actor agregado, está próximo a lo que tendemos a denominar como Estado fallido, faltándole la crisis desencadenante del colapso estatal y social. Ver: ATTINA, F., *La política internacional contemporánea (1945-1980)*, Milán, 1983, página 111; CALDUCH CERVERA, R., *Relaciones Internacionales*, Madrid, 1991, páginas 108-111; ROSENAU, J. N., «*Le touriste et le terrorista ou les deux extrêmes du continuum transnacional*», *Etudes Internationales*, Volumen X, número 2 (junio de 1979), página 225.

camente internacional (3). El concepto de RSS se despliega, así mismo, en la transición provocada por el fin del bipolarismo ideológico-político (4) que se inicia con el derrumbe de las estructuras comunes del grupo de Estados liderado por la Unión Soviética y, también, por el propio colapso de ésta (5). Con este proceso parece desmoronarse una parte de la cobertura ideológica de muchos de los conflictos existentes desde 1945. Nuevos retos aparecen en el horizonte del nuevo siglo y del nuevo milenio, de los que el terrorismo parece ser un fenómeno paradigmático (6).

## CONDICIONANTES Y CONCEPTOS EN LAS NACIONES UNIDAS Y EN LA OSCE

Uno de los aspectos básicos que hay que tener en cuenta a la hora de analizar el concepto es que se intenta desarrollar bajo un enfoque in-

- 
- (3) Hasta finales del siglo XVIII, el número de conflictos armados mayores de carácter interestatal fue mayor que el número de los conflictos armados mayores de carácter intraestatal. En el siglo XIX, también dentro de la categoría de los conflictos armados mayores, las dos categorías mencionadas estaban casi igualadas (87 frente a 86). En el siglo XX, los conflictos de carácter intraestatal superaban en más del doble a los de carácter interestatal (46 frente a 101), diferencia que se acentúa mucho más si se considera el período desde 1945 hasta el final del siglo. También resulta significativo el crecimiento de los conflictos intraestatales que se convierten en interestatales como resultado de una intervención extranjera. Pueden consultarse, entre otros, los trabajos ya clásicos de: BOUTHOU, G. y CARRÈRE, R., *Le défi de la guerre (1740-1974)*, Paris, 1977; RICHARDSON, L. F., *Statistics of deadly quarels*, Chicago, 1960; WRIGHT, Q., *A study of war*, Chicago, 1965.
- (4) La aparición de los modelos comunistas, con la revolución de octubre de 1917, marca el inicio del enfrentamiento bipolar, acentuado a partir de 1945. Buena parte de la doctrina, sino toda, en las Relaciones Internacionales ha estado marcada, directa e indirectamente, por esa división en dos del escenario internacional. En algunos casos, como el del historiador HOBBSBAWN, ERIC estos hechos marcan la extensión temporal del siglo. Ver, de este autor: *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, London, 1994.
- (5) El derrumbamiento del bloque soviético, iniciado en la década de los ochenta, completado a comienzos de los años noventa, es habitualmente destacado en las obras de carácter general de los últimos quince años. Se pueden poner como ejemplo, entre las obras publicadas en español: BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, Madrid, 1995, páginas 227 a 296; GARCÍA PICAZO, P., *Las Relaciones Internacionales en el siglo XX: la contienda teórica*, Madrid, 1998, páginas 261 a 291; PEREIRA, J. C. (coordinador), *Historia de las Relaciones Internacionales contemporáneas*, Barcelona, 2001, páginas 531 a 564; ZORGBIBE, CH., *Historia de las Relaciones Internacionales*, volumen 2, Madrid, 1997, páginas 629 a 719.
- (6) La bibliografía acerca del terrorismo se ha multiplicado a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América. Algunos de los libros más próximos al momento de los atentados, entre el gran número de los ya publicados, son: BONIFACE, P. (ed.), *Le 11 septembre. Un an après*, Paris, 2002; BOOTH, K. y DUNNE, T. (eds.), *Worlds in collision. Terror and the future of global order*, Basingstoke, 2002; GUNARATNA, R., *Inside Al Qaeda. Global network of terror*, London, 2002; HEISBOURG, ET ALIA, *Hyperterrorisme: la nouvelle guerre*, Paris, 2001; REINARES, F., *Terrorismo global*, Madrid, 2003.

tegrado y global. La Reforma del Sector de Seguridad implica su integración con un conjunto más amplio de medidas y, al mismo tiempo, busca que el tratamiento de las cuestiones de seguridad se desarrolle de un modo integral. Esta perspectiva o enfoque integral indica la búsqueda de una aproximación de largo plazo o de carácter estratégico, destinada no sólo a atender las necesidades de consolidación de la paz (bajo cuyo concepto aparece la RSS en los últimos documentos de las Naciones Unidas) sino, también, a introducir cambios sistémicos en las estructuras y formas de funcionar estatales que permitan prevenir conflictos posteriores.

El carácter integral de la aproximación viene dado por razón del objetivo genérico (aumentar la capacidad de un Estado para atender las necesidades de seguridad de sus habitantes), tanto como por la búsqueda de la mayor eficacia en los métodos para alcanzar ese objetivo, lo que requiere combinar un cierto conjunto de medidas de orden diverso, de forma que se aprovechen al máximo los esfuerzos realizados y los medios disponibles. Hay que tener en cuenta que tanto en las Naciones Unidas como en la OSCE, uno de los problemas que están siempre presentes es el de la escasez de los recursos financieros que se traduce en una significativa escasez de recursos humanos. La necesidad de donantes condiciona las posibilidades de diseño y de actuación.

### **Las «preferencias» geográficas**

El ámbito de lo que la RSS es viene definido por el análisis del espacio sobre el que opera en los supuestos de actuación de las Naciones Unidas y en los de la OSCE. Las Naciones Unidas nacen, en 1945, como una organización de vocación universal, destinada a incorporar a la totalidad de los Estados, aunque las condiciones para la admisión que contempla el artículo 4 de la Carta parezcan indicar lo contrario. En términos prácticos, las Naciones Unidas se han convertido en la Organización universal que su vocación implicaba. Junto con ese carácter universal, la Organización tiene una clara proyección regional. No sólo es que una parte de su funcionamiento esté condicionado por la estructuración de los grupos regionales (elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, elección de los magistrados del Tribunal Internacional de Justicia, etc.), sino que la propia Carta reconoce la capacidad de la Organización para utilizar a los organismos o mecanismos regionales, como ya ha sucedido en diversas ocasiones. La consideración de principios como el de subsidiariedad y el reconocimiento de que, para ciertas actuaciones, es

mejor utilizar medios y personal de la misma área regional, conduce a la creciente instrumentación de los mecanismos regionales existentes.

A pesar de todo esto, hay que considerar dos aspectos de importancia a la hora de evaluar la existencia o no de una proyección geográfica preferente en el ámbito de la Reforma del Sector de Seguridad. En primer lugar, los objetivos de cooperación y desarrollo de la Organización tienden a enfocar los esfuerzos de la misma hacia áreas en las que los Estados y las sociedades están más necesitados de cooperación. Esto tiende a excluir a América del Norte, la Europa central y occidental y ciertas partes de Asia y a dar preferencia a África, ciertas zonas de América central y del sur y ciertas zonas de Asia. Puesto que la RSS suele vincularse con aspectos económicos, como el de la superación de la pobreza o el desarrollo económico, es más fácil encontrar un planteamiento de Reforma del Sector de Seguridad en las áreas con problemas de conflictividad y de escaso desarrollo. Bajo la cobertura del concepto de consolidación de la paz y de la recientemente creada Comisión de Consolidación de la Paz (7), el tema de la RSS se ha incorporado al tratamiento de dos casos: el de Sierra Leona y el de Burundi; lo que parece indicar que hay una cierta necesidad práctica mayor en el área africana.

En segundo lugar, como ya se ha comentado, las Naciones Unidas no nacieron para actuar en asuntos esencialmente internos. El propio artículo 2 de la Carta (el enunciado de los principios básicos que rigen la actividad de la Organización y de sus Estados), incluye una indicación explícita. Este límite jurídico ampara el punto de vista de muchos Estados para los cuales la soberanía, en forma de un principio de no injerencia, predomina sobre cualquier otra consideración. Así, el empuje para que los Estados introduzcan modificaciones en sectores clave de la actividad estatal, como el de la Seguridad, parece que es eficaz cuando el Estado en cuestión, a causa de sus debilidades, está claramente necesitado de ayuda y, como consecuencia de un conflicto, se ve obligado a la internacionalización de sus problemas y de los esfuerzos para su solución. En los casos más extremos, un Estado puede no ser capaz, por sí mismo, de resolver sus problemas. El concepto de soberanía tiende, en otros casos, a ser un obstáculo para la solución de los problemas a largo plazo.

---

(7) La Comisión de Consolidación de la Paz fue creada por la Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1645 (2005) de 20 de diciembre de 2005, simultánea a una decisión equivalente de la Asamblea General. La creación de la Comisión vino completada con el establecimiento del Fondo para la Consolidación de la Paz, el día 11 de octubre de 2006 y en funcionamiento desde enero de 2007, establecido como «un mecanismo innovador para ampliar el apoyo decisivo en las etapas iniciales de un proceso de paz».

En el ámbito de la OSCE, la limitación de su alcance geográfico es obvia, en primer lugar, en su propio nombre, pero, con independencia de que el concepto Europa figure en su denominación, el propio origen de la organización y la localización de sus miembros hace obvio, en segundo lugar, su dimensión de organización del hemisferio norte. Una precisión mayor nos permitiría situarla como organización del norte del hemisferio norte, con una vinculación muy clara a las zonas más desarrolladas del planeta y a la fractura ideológica del mundo bipolar de la posguerra, en Europa. Las transformaciones que se producen en el ámbito europeo, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, provocan una cierta ampliación de las esferas de interés de la organización hacia el este, en donde cierto vacío de poder y la conflictividad incipiente crean un marco apropiado para la intervención internacional.

Los Balcanes, debido a las sucesivas crisis que los asolan, los Estados de la Europa oriental en sus, a veces, difíciles transiciones hacia la democracia, las áreas sur occidentales de la antigua Unión Soviética (el sur del Cáucaso), en su esfuerzo por redefinir su situación y sus relaciones, constituyen las tres áreas prioritarias en las cuales la OSCE parece especialmente interesada. Aunque en situaciones conflictivas puntuales, como la de Transnistria (Moldavia), su papel sea casi nulo, la estabilidad en esas tres áreas es de interés para la organización y para la mayoría de los Estados miembros.

La evolución de los últimos años ha dificultado algunas de las actividades de la organización, a causa de un cierto crecimiento de la tensión entre los Estados occidentales y Rusia, pero esto no cambia la orientación geográfica preferente de la OSCE. Al igual que en el caso de las Naciones Unidas, la soberanía puede representar un obstáculo para la aceptación, por parte de ciertos Estados, de orientaciones de reforma en sectores sensibles como el de la seguridad. A diferencia de las Naciones Unidas, la OSCE no tiene competencias extensas en materia de desarrollo económico sólo una finalidad general de cooperación en los terrenos económico, científico, técnico y medio ambiental, por lo que los enfoques integrados son más propios de la Organización de las Naciones Unidas; sin embargo, la OSCE ha mostrado más capacidad para entrar en temas más estrictamente del ámbito de la seguridad, adelantándose a las Naciones Unidas, en ciertos aspectos.

### **El alcance temático**

Una de las cuestiones básicas que es necesario abordar para que el análisis de la RSS tenga utilidad, académica y práctica, es la cuestión de

los contenidos del concepto. A la vista de la importancia de la aproximación casuística, no todos los elementos considerados encuadrables en el concepto encontrarán su equivalente en otros casos y operaciones. Este punto debe abordar la cuestión del alcance temático desde una perspectiva general, a diferencia de los puntos siguientes del trabajo.

La primera cuestión a tener en cuenta es que los planteamientos de reforma se originan a partir de situaciones de crisis, conflictos de mayor o menor intensidad que evidencian el fracaso de una estructura estatal. A pesar de plantearse el tema de la Reforma del Sector de Seguridad en el ámbito de problemas inmediatos que requieren respuestas urgentes, todo el tema tiene o plantea la cuestión del largo plazo, el enfoque estratégico o preventivo. La Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas afirmó, en el resumen ejecutivo de su informe del verano de 2007 que «en respuesta a un creciente reconocimiento de que los esfuerzos internacionales en pro de la consolidación de la paz han adolecido de falta de coherencia y de un enfoque estratégico global, los dirigentes mundiales reunidos en la Cumbre Mundial de 2005 acordaron establecer la Comisión de Consolidación de la Paz» (8).

El enfoque reactivo (y caro) de la actuación ante conflictos iniciados se reorienta hacia un enfoque preventivo, más útil a largo plazo (y más barato para todos). Así lo reconoció en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas, el Vicesecretario General (Sr. Mark Malloch Brown) en una audiencia parlamentaria celebrada en la sede de la Organización, en noviembre de 2006: «Uno de los objetivos del Secretario General había sido que las Naciones Unidas pasaran de una mentalidad de reacción a una de prevención» (9). Se trataba de ayudar a los Estados que salían de un conflicto para que encontrasen un camino duradero de reconciliación, desarrollo y paz.

En consecuencia, la cuestión de la Reforma del Sector de Seguridad está vinculada a la prevención de conflictos y, aunque puede nutrirse de

---

(8) Informe provisional sobre la labor realizada por la Comisión de Consolidación de la Paz, de 28 de junio de 2007; documento PBC/2/OC/L.1. El informe definitivo es de 25 de julio de 2007; documento A/62/137-S/2007/458. Los informes de la Comisión están destinados a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad (de ahí la doble signatura), ya que la decisión de creación de la Comisión fue tomada por ambos órganos.

(9) Audiencia parlamentaria (a miembros de la Unión Interparlamentaria) en la sede de las Naciones Unidas, los días 13 y 14 de noviembre de 2006, Nueva York. Anexo a la carta de 11 de enero de 2007 dirigida al Secretario General por el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente de Italia ante las Naciones Unidas. Documento A/61/703, de 18 de enero de 2007.

medidas de ejecución pronta, están pensadas para crear una situación en la que el sector de la seguridad del Estado en cuestión pueda ser un factor principal para impedir el inicio o, si fuese el caso, el desarrollo de nuevos procesos conflictivos.

La segunda cuestión a tener en cuenta es que se tratan situaciones de conflictividad esencialmente interna que, en ocasiones puede internacionalizarse, fenómeno que crece en número de casos, pero cuyo origen es interno, aunque pueda ser común a más de un Estado. El tratamiento de un régimen agresivo exteriormente que protagoniza, por ejemplo, una invasión armada, requiere un tratamiento más clásico como el que el Consejo de Seguridad está preparado para desarrollar. La importancia de los cambios en los modelos de conflictividad ha quedado, en muchas ocasiones, expresada. En la misma audiencia parlamentaria, ya mencionada, en la sede de las Naciones Unidas, se señaló que antes «la guerra consistía principalmente en un enfrentamiento armado entre Estados, mientras que ahora hay grupos que luchan por el poder en un mismo país. Antiguamente, los soldados perdían la vida en el campo de batalla. Ahora las víctimas son principalmente miembros de la población civil». La conflictividad interna no suele desarrollarse, actualmente, entre grupos armados regulares, sino más bien entre grupos armados no regulares, con o sin presencia del ejército regular del Estado, en muchas ocasiones casi disuelto o inoperante.

Una tercera cuestión a considerar es el enfoque de democratización, ya señalado. Las transformaciones que, en términos prácticos, se plantean, implican una orientación de los cambios desde modelos de carácter autoritario, dominados por una elevada corrupción, hasta modelos democráticos en los que el control y la transparencia forman parte esencial de las estructuras y el funcionamiento de los Estados. La democratización se considera como vehículo para promover la paz y la seguridad duraderas.

Una última cuestión a considerar para enfocar la práctica en materia de RSS es el, ya señalado, enfoque holístico o aproximación integradora. Los documentos principales de las Naciones Unidas insisten, cada vez más, en esta forma de abordar el tema. Existe una necesidad de aplicar «un enfoque coordinado, coherente e integrado en la consolidación de la paz y la reconciliación, después de los conflictos, con el objeto de lograr una paz duradera» (10). Esto significa que, en las situaciones en las que

---

(10) Tal como se afirma en el Documento Final de la Cumbre Mundial del año 2005. El texto definitivo de la Declaración Final es de agosto de 2005: Documento A/RES/60/1, de

se plantean reformas del sector de seguridad, éstas van acompañadas de otras medidas destinadas: a fomentar el desarrollo económico para superar los niveles, normalmente elevados, de pobreza; a desarrollar un modelo político representativo, constitucional, controlado (equilibrio de poderes) y transparente que fomente la participación ciudadana; a conseguir un respeto mayor de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin los cuales se considera que no puede haber paz duradera. El concepto de RSS se integra con un conjunto de medidas de diverso ámbito, por lo tanto, para contribuir a sentar verdaderos cimientos para la paz.

El propio concepto de Reforma del Sector de Seguridad es multívoco como corresponde a un concepto de seguridad con un contenido cada vez más amplio. Como se señala en el capítulo primero de esta obra, la RSS abarca cuatro dimensiones (11): 1) la dimensión política que se centra, en esencia, en la idea de que los cuerpos militares y de seguridad deben estar sometidos al control civil; 2) la institucional, relativa a los cambios materiales, técnicos y organizativos de los cuerpos de seguridad y militares (equipos, número de efectivos, estructura de las instituciones...); 3) la dimensión económica, vinculada con los presupuestos y la financiación de las fuerzas armadas y de los cuerpos de seguridad y con la conveniencia de conseguir la transparencia en estos aspectos; 4) la social, relacionada con los aspectos civiles y el papel que la sociedad debe desempeñar en el seguimiento de los programas y las políticas de seguridad, incluyendo la cuestión de la creciente participación de las mujeres que se pretende impulsar desde las organizaciones internacionales.

La dimensión política suele tratarse desde el debate inicial acerca del papel que deben desempeñar las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad; debate que debe implicar a los grupos y fuerzas políticas, a la ciudadanía y a los propios miembros del sector de seguridad. En una acepción extensa, se incluye: a todas las personas y grupos con la autoridad y

---

24 de octubre de 2005. La Cumbre fue, una Reunión Plenaria de Alto Nivel celebrada en el marco del 60 período de sesiones, en la Asamblea General de la Organización. El texto se repite en la exposición de motivos de la Resolución S/RES/1645 (2005) del Consejo de Seguridad, de 20 de diciembre de 2005, ya citada, por la que se crea la Comisión de Consolidación de la Paz. Véase, así mismo: PERAL, L., «*Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción. Reflexiones acerca del resultado de la Cumbre Mundial de 2005 sobre la Reforma de la ONU*», Documento de Trabajo, n.º 15, FRIDE, octubre de 2005.

(11) Además de lo contenido en el primer capítulo de esta obra se puede consultar un estupendo resumen del concepto en: SANAM NARAGHI ANDERLINI y CAMILLE PAMPELL CONAWAY, «*Reforma del Sector de Seguridad*». El texto puede consultarse en: [www.international\\_alert.org/pdfs/TK-%20SSR\\_Spanish.pdf](http://www.international_alert.org/pdfs/TK-%20SSR_Spanish.pdf).

los instrumentos necesarios para el uso de la fuerza; a las personas y las instituciones que tienen como tarea el seguimiento y la administración pública del sector; a las personas integradas en las estructuras responsables del sostenimiento del estado de derecho, en especial, las vinculadas al sistema judicial y al penitenciario.

La dimensión institucional suele requerir transformaciones que plantean los mayores problemas y las dificultades principales ya que, por lo general, la necesidad de reforma suele surgir de una disponibilidad excesiva de poder incontrolado o mal dirigido (contra la propia población) que es necesario limitar, redirigir o ambas cosas. La dimensión institucional suele incluir: la reducción del tamaño de las fuerzas militares y de seguridad y el desarme y la desmovilización de los grupos armados activos en la zona del conflicto que se encuentren fuera del control gubernamental; la modernización y profesionalización del sector, a través de políticas de reclutamiento y entrenamiento que permiten incorporar nuevos valores a los miembros de este sector; la capacitación del sistema judicial y penitenciario para alcanzar mayor independencia en su funcionamiento y una gestión más responsable ante la sociedad; una transformación cultural que facilite la incorporación a las fuerzas militares y de seguridad de personas habitualmente excluidas por su pertenencia a grupos étnicos minoritarios, confesiones religiosas, o a un género determinado (normalmente femenino), etc. Esta transformación cultural no es más que la última consecuencia lógica, en el terreno de la composición humana del sector, del tradicional concepto de Defensa Nacional, trasladado al más amplio de Seguridad Nacional.

La dimensión económica implica requerimientos variables según los casos. En unos una reducción del presupuesto puede ser lo más adecuado, en otros puede ser necesario un incremento para financiar actividades de entrenamiento y formación, mejora de salarios o, incluso, la reinserción de desmovilizados. En cualquier caso, las medidas que faciliten la transparencia en la gestión de los fondos públicos son comunes a todas las propuestas (control parlamentario, control de cuentas por órganos independientes...). La dimensión económica plantea otra problemática, al tratarse de situaciones de escaso desarrollo por lo que disponer de medios financieros añadidos puede depender de donantes internacionales (sobre todo, otros Estados) que plantean exigencias de rigor en la asignación de fondos y en la ejecución de esas ayudas.

La dimensión social requiere el planteamiento previo y socialmente extendido de que no estamos ante una temática sólo para expertos. La

participación de la sociedad es un objetivo deseable tanto desde el punto de vista del control de la actividad del sector como desde el apoyo social a esa actividad. Involucrar a la sociedad, individuos y grupos, es un objetivo deseable que requiere actividades de sensibilización pública y promoción por parte de grupos diversos, como los medios de comunicación independientes, las asociaciones de profesionales, las confesiones religiosas, etc. En este proceso tienden a considerarse del mayor interés las medidas que aproximen al sector de seguridad a mujeres y a jóvenes.

Alguna cuestión importante, vinculada a alguna de estas dimensiones, ha recibido una atención especial. Además de las medidas adoptadas para fomentar la participación de las mujeres en el sector de seguridad y en su reforma, se ha dedicado una atención creciente a la proliferación descontrolada de armas pequeñas y armas ligeras. En el ámbito de la OSCE esta cuestión ha adquirido una importancia significativa. En el Documento de la OSCE sobre Armas Pequeñas y Armas Ligeras se afirma que los Estados participantes «reconocen que la acumulación excesiva y desestabilizadora y la difusión incontrolada de armas pequeñas son problemas que han contribuido a agravar y prolongar la mayoría de los recientes conflictos armados. Esto es motivo de inquietud para la comunidad internacional porque plantea una amenaza y un desafío para la paz, y socava los esfuerzos encaminados a lograr una seguridad indivisible y general» (12).

## **LA PRÁCTICA EN MATERIA DE RSS**

El enfoque casuístico que caracteriza este tema hace conveniente un análisis de la práctica concreta y, puesto que los ámbitos geográficos de

---

(12) OSCE, Documento de la OSCE sobre Armas Pequeñas y Armas Ligeras, aprobado en la 308 sesión plenaria del Foro de Cooperación en materia de Seguridad de la OSCE, celebrada el 24 de noviembre de 2000: documento FSC. DOC/1/00. Este documento tiene como precedentes la Decisión número 6/96, del llamado Documento de Lisboa 1996, titulada: «Un marco para el control de los armamentos»; y la Decisión número 6/99 del Foro de Cooperación mencionado, respaldada en la Cumbre de la OSCE (Jefes de Estado y de Gobierno), celebrada en Estambul, en noviembre de 1999, sobre el mismo tema. El trabajo de la OSCE en este terreno ha continuado centrado, en especial, en la gestión de los excedentes almacenados de estas armas, en las actuaciones contra el tráfico ilícito y en el intercambio de información y las medidas de confianza en esta materia. En algunos aspectos se han elaborado Guías para la práctica destinadas, sobre todo, a facilitar y homogeneizar procedimientos.

actuación preferente entre las Naciones Unidas y la OSCE parecen diferenciarse, en parte, el estudio dedicado a la práctica debe reflejar esa diferencia. A pesar de la existencia de casos como el de Afganistán o el de alguno de los conflictos balcánicos, en el que se produjo la participación de las dos organizaciones y de otras, en el análisis de la práctica de las Naciones Unidas es preferible centrarse en los dos casos más recientemente tratados en los que no podía participar la OSCE por razón de alcance geográfico: Burundi y Sierra Leona. Aunque la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas ha iniciado una aproximación al tratamiento de otros Estados, todavía no hay práctica suficiente para un análisis útil, salvo en los dos casos mencionados.

### **Las Naciones Unidas y la consolidación de la paz: Estados fallidos y democracia**

El análisis completo de la práctica no es posible en un trabajo del alcance que este tiene si nos remontásemos a los elementos que han ido apareciendo, en operaciones de las Naciones Unidas vinculados al actual concepto de Reforma del Sector de Seguridad, pero que en su momento, han tenido coberturas conceptuales distintas. El enfoque integrado, en el sentido indicado en páginas anteriores, es más reciente y el elemento formal de la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz permite centrar el análisis en la muestra de los dos casos que, en este marco, ha tratado la Organización y que cuentan, ya, con una trayectoria suficiente para los propósitos de este análisis.

La Comisión de Consolidación de la Paz puso en marcha, entre julio y diciembre de 2006, la primera fase de su examen sustantivo de Burundi y de Sierra Leona, con objeto de permitir la estructuración de los órganos encargados de cada Estado (cada uno tiene su propia configuración) y contactar con las partes y los agentes interesados para recabar su participación. En enero y febrero de 2007, la Comisión aprobó planes de trabajo semestrales para los dos Estados que incluían el envío de misiones, cuya tarea era «obtener información de primera mano y realizar un análisis sobre el terreno» (13). Conseguir la visibilidad necesaria, fomentando el diálogo entre los actores internacionales y los actores internos formaba parte de lo que se quería conseguir en el inicio. El proceso desembocó en

---

(13) Resultado de esa actividad sobre el terreno son los documentos de la Comisión de Consolidación de la Paz: PBC/BUR/SR.1; PBC/BUR/SR.2; PBC/SIL/SR.1; PBC/SIL/SR.2.

la consignación de 35 millones de dólares (USA) para cada uno de los dos Estados, con cargo al Fondo de Consolidación de la Paz (14).

El caso de Burundi tiene antecedentes lejanos, pero la reciente actividad de la Comisión para la Consolidación de la Paz es la consecuencia del grave conflicto que se reinicia en los años noventa, en Ruanda, y se extiende a los Estados vecinos, incluido Burundi, donde el problema de origen del conflicto tiene una significativa similitud con el de Ruanda. Los referentes documentales básicos son: el Acuerdo de Arusha, del año 2000; el Acuerdo global de alto al fuego entre el Gobierno de Transición de Burundi y el Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia –Fuerzas de Defensa de la Democracia (CND-FDD), del año 2003; los acuerdos entre el Gobierno y las Palipehutu– FNL, del año 2006. Además de estos textos: el plan quinquenal del Gobierno de Burundi, para los años 2005-2010; el documento de estrategia de lucha contra la pobreza, para los años 2007-2010; el Pacto sobre seguridad, estabilidad y desarrollo en la región de los Grandes Lagos, de carácter multilateral; diversas resoluciones y declaraciones del Consejo de Seguridad. Sobre esta extensa base se elaboró el Marco Estratégico para la Consolidación de la Paz en Burundi (15).

El Mecanismo de vigilancia y seguimiento del Marco Estratégico fue creado en noviembre de 2007 (16), conteniendo tres componentes: 1) el Grupo de Coordinación de los Asociados en Burundi, la estructura de vigilancia del Mecanismo; 2) la matriz y los informes acerca de la evolución de la actividad; 3) las reuniones de la Comisión para evaluar el funcionamiento del Mecanismo y otras actividades de vigilancia y seguimiento.

El primer componente, el Grupo de Coordinación funciona en tres niveles: a) el básico, formado por los grupos sectoriales que estarán coor-

---

(14) El Fondo se estableció, oficialmente, el 11 de octubre de 2006 y comenzó a funcionar en enero de 2007. El documento básico de referencia es el mandato del Fondo de Consolidación de la Paz, elaborado por la Secretaría General de la Organización y aprobado por la Asamblea General, el 22 de agosto de 2006: documento A/60/984, anexo. El Secretario General actuó a petición de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, creadores de la Comisión. El Fondo es un mecanismo plurianual para ampliar el apoyo decisivo a los Estados en cuestión en las etapas iniciales de un proceso de paz. La competencia en materia de gestión fiduciaria del Fondo fue asignada a la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aunque los aspectos programáticos siguieron estando en manos de la Secretaría General de la Organización.

(15) Creado por decisión de la Comisión: documento PBC/1/BDI/4.

(16) Al Marco Estratégico se le ha incorporado un Mecanismo de vigilancia y seguimiento (documento PBC/2/BDI/4), creado por decisión de la Comisión de Consolidación de la Paz, del día 27 de noviembre del año 2007.

dinados por el Grupo de vigilancia y evaluación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza, mencionado antes, o Plan de Acción Prioritaria, existiendo un grupo específico para el seguimiento de la aplicación del conjunto del Marco Estratégico; b) el segundo nivel, centrado en el Foro Estratégico del Grupo de Coordinación de los Asociados, que se ocupa de los temas considerados clave surgidos de los grupos sectoriales, del examen anual del documento de estrategia y de las Propuestas del grupo de vigilancia del Marco Estratégico; c) el tercer nivel lo constituye el Foro Político del Grupo de Coordinación de los Asociados, presidido por un Vicepresidente de la República de Burundi, interlocutor de la Comisión de Consolidación de la Paz en la Sede, en Nueva York.

El segundo componente, la matriz, sobre la que se elaboran los informes periódicos, está destinada a facilitar la evaluación en la aplicación del Marco Estratégico, en un doble sentido: vigilar el cumplimiento de los compromisos y las contribuciones acordadas y vigilar el progreso realizado con relación al logro de los niveles de referencia establecidos. La matriz, destinada a ser base de los informes bianuales, no es un elemento estático sino ajustable a las necesidades, conteniendo, en general, cinco elementos: 1) los objetivos y ámbitos prioritarios; 2) los riesgos; 3) los niveles de referencia cuantificados; 4) los indicadores especificados; 5) la lista de compromisos y contribuciones del Gobierno, de la Comisión de Consolidación de la Paz y de otras partes interesadas. El conjunto de estos elementos debe permitir la elaboración de los informes que contengan, al menos: un análisis de las tendencias, una estimación de los riesgos, una evaluación del cumplimiento de los compromisos y, por último, las oportunas recomendaciones. El tercer componente, el de las sesiones de la Comisión, requiere poca explicación, salvo recordar que cada Estado objeto / sujeto de actividad tiene su propia configuración en la Comisión y la participación activa que tienen las organizaciones sociales de diverso tipo en todo el proceso.

El conjunto del Mecanismo y el Marco Estratégico tienen como referente previo la decisión sobre las esferas de actuación prioritaria. En el caso de Burundi las esferas prioritarias señaladas fueron cuatro (17): a) el fomento de la buena gestión en los asuntos públicos, vinculado a los problemas de democracia y liderazgo; b) el fortalecimiento del estado de derecho, con una insistencia especial en los temas de la administración de justicia, el sistema penitenciario y los derechos humanos; c) la recupera-

---

(17) Véase el Informe sobre la labor realizada por la Comisión de Consolidación de la Paz, de julio de 2007, ya citado (cita 9).

ción de la comunidad, centrada en los problemas de pobreza y hambre, de la propiedad de la tierra y de la juventud (desplazados a zonas urbanas y desmovilizados, en especial); d) la reforma del sector de seguridad.

La reforma y el desarrollo del sector de seguridad deben ajustarse, según la Comisión, a las oportunas disposiciones de los acuerdos de paz, a los principios del Estado de derecho, al respeto de los derechos humanos y a los criterios de buena gestión de los asuntos públicos. El tema incluye: el desarme de la población civil y el control y no proliferación de las armas pequeñas. El desarrollo de la matriz, antes mencionada, del Mecanismo de vigilancia y seguimiento, en el tema de la RSS, ilustra de manera muy concreta el tipo de actuaciones que se impulsan y financian. Bajo el rótulo: «Continuar con la reforma del sector de seguridad y el desarme de la población civil», se incluyen: 1) el aumento significativo de la profesionalización de la policía y del ejército; 2) la terminación del proceso de desmovilización de combatientes y de desarme; 3) el control de las fuerzas de seguridad, mediante un mecanismo civil de supervisión; 4) el progreso en la entrega voluntaria de armas por parte de la población civil.

A estos objetivos concretos –niveles de referencia– se corresponden los indicadores siguientes: proporción de quejas contra los miembros de las fuerzas de seguridad que dan lugar a investigación y proporción de medidas disciplinarias aplicadas; tendencia en los niveles de satisfacción de la población con las fuerzas militares y de seguridad, según los informes de órganos independientes; número y tendencia de las violaciones de los derechos humanos cometidas por excombatientes y fuerzas de seguridad; número y tendencias de los casos de violaciones y de violencia vinculada al género cometidos por las fuerzas de seguridad y militares; número y tendencia de las entregas voluntarias de armas y proporción de los desmovilizados que participan en actividades de consolidación de la paz y de desarrollo comunitario.

En el aspecto financiero de la actividad de la Organización en Burundi, en julio de 2007 el Comité Directivo del Fondo de Consolidación de la Paz había aprobado 12 proyectos (18) que abarcaban un presupuesto total de

---

(18) Véase el Informe del Secretario General sobre la actividad del Fondo de Consolidación de la Paz, de 26 de julio de 2007. Documento A/62/138. Hasta el mes de julio de 2007 el Fondo había recibido promesas de contribuciones por encima del 90% del objetivo fijado de los 250 millones de dólares (USA) provenientes de donantes, de los que ya se habían depositado más de 142 millones de dólares. Puesto que el Fondo es un instrumento plurianual es necesario considerar que, a partir de 2008, será necesario conseguir nuevos compromisos de financiación por parte de los Estados.

26,8 millones de dólares, en las cuatro esferas prioritarias establecidas (gobernanza, justicia y derechos humanos y las cuestiones relativas a las tierras). La ejecución de los proyectos aprobados corre a cargo de las autoridades nacionales, en colaboración con distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas.

En el terreno del sector de la seguridad, las autoridades de Burundi involucradas en la ejecución de los correspondientes proyectos son: el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de Defensa Nacional y excombatientes y la Comisión Técnica para el desarme de la población civil y lucha contra la proliferación de armas pequeñas. Por parte de las Naciones Unidas, los organismos implicados en la ejecución son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi (BINUB). Su participación se concreta en: el proyecto, aprobado el 29 de marzo de 2007, denominado «Inicio de actividades de desarme de la población y lucha contra la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras», dotado con 500.000 dólares (USA), cuyos responsables son el Ministerio del Interior, la Comisión Técnica y el PNUD; el proyecto, aprobado el 5 de abril de 2007, denominado «Acuartelamiento de la Fuerzas de Defensa Nacional para atenuar la repercusión de su presencia entre la población», dotado con 4.583.000 dólares, cuyos responsables son el Ministerio de Defensa y el PNUD.

En el caso de Sierra Leona el referente inicial es el Acuerdo de Paz de Lomé de 1999, punto de partida del esfuerzo de reconstrucción y mantenimiento de la paz. Algunos logros importantes se han alcanzado desde el Acuerdo de Paz, en distintos terrenos, como son: la celebración de elecciones generales, de escala nacional, en los años 2002 y 2007; la celebración de elecciones municipales o locales, en el año 2004; el establecimiento de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y la culminación de sus labores; la reforma y la reestructuración integrales de las instituciones de seguridad nacional (policía, fuerzas armadas y Oficina de Seguridad Nacional); la creación de la Comisión Electoral Nacional; la creación de la Comisión de Inscripción de Partidos Políticos; la creación de la Comisión de Derechos Humanos y de la Comisión de Lucha contra la Corrupción.

La determinación de los sectores prioritarios sobre los que actuar fue realizada en sucesivas reuniones entre el Gobierno de Sierra Leona y la Comisión de Consolidación de la Paz, e incorporados al principal instrumento creado para el caso de Sierra Leona: el Marco de Cooperación para

la Consolidación de la Paz (19). El Marco se basa en tres principios: a) Identificación nacional, es decir, la paz y el desarrollo de una Sierra Leona democrática son responsabilidad del Gobierno y del pueblo de Sierra Leona; b) Responsabilidad mutua, lo que significa que la paz sostenible requiere una asociación basada en la responsabilidad y el respeto mutuos entre el Gobierno y el pueblo de Sierra Leona y sus asociados internacionales; c) Compromiso sostenido, es decir, la consolidación de la paz es un proceso a largo plazo que necesita una participación sostenida y previsible de todos los actores interesados. La idea de un compromiso sostenido es clave a la vista de que las raíces profundas del conflicto (corrupción generalizada, marginación y abandono de importantes sectores rurales y urbanos de la población, falta de oportunidades económicas y escasa capacidad estatal para prestar servicios básicos), analizadas en el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, no han sido, aún, abordados plenamente. Los donantes internacionales tendrán, en consecuencia, que mantener el esfuerzo durante un cierto tiempo.

El Marco de Cooperación recoge varias esferas prioritarias esenciales e interdependientes (20): el empleo y el «empoderamiento» (según la terminología empleada en el documento) de los jóvenes; la consolidación de la democracia y el buen gobierno; el fomento de la capacidad; el sector energético y la reforma de la justicia y el sector de la seguridad.

En cuanto a la primera cuestión, el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación identificó la marginación y la exclusión política de los jóvenes como una de las causas profundas de la guerra civil. Teniendo en cuenta, además, que, como la mayor parte de los Estados de la zona, su población tiene las características de las sociedades en desarrollo, en cuanto a la distribución de la población por edades, lo que significa que su población joven es muy numerosa. Se calcula que, de unos cinco millones de

---

(19) El Marco ha sido elaborado por la Comisión y el Gobierno de Sierra Leona y lleva por fecha el 3 de diciembre de 2007. Documento PBC/2/SLE/1. Presentado en el segundo período de sesiones de la configuración encargada de Sierra Leona, el 12 de diciembre de 2007.

(20) Asumidas por la Comisión de Consolidación de la Paz, en una sesión celebrada el 12 de octubre de 2006, a partir de las señaladas por el Gobierno de Sierra Leona, en consulta con otros agentes y actores interesados. En enero de 2007, la Comisión elaboró un plan de trabajo destinado a establecer, en seis meses, un documento de Estrategias Integradas para la Consolidación de la Paz (EICP), base del Marco de Cooperación establecido en diciembre. Entre los documentos que contribuyen a la elaboración del Marco de Cooperación se encuentran: Visión 2025, documento de estrategia de lucha contra la pobreza; la Estrategia de consolidación de la paz; el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y el Pacto para mejorar la rendición de cuentas y la gobernanza.

personas, el número de los que tienen entre 15 y 35 años es de unos dos millones de personas y de esta cantidad unas dos terceras partes son jóvenes desempleados o empleados en trabajos de muy bajo nivel y muy escasa remuneración, con escasa seguridad laboral. Los problemas o las limitaciones para conseguir superar esa situación son varias: escaso nivel educativo, difícil acceso al crédito, difícil acceso a la tierra... Constituyen un conjunto de cuestiones muy vinculadas a las posibilidades de desarrollo.

En cuanto al buen gobierno y a la consolidación de la democracia, el eje se centra, una vez creadas las instituciones básicas, en el fortalecimiento de las instituciones nacionales, lo que incluye: la mejora de la capacidad de las instituciones de escala nacional, como son el Parlamento, la Comisión Electoral, la Comisión de Lucha contra la Corrupción o la Comisión de Derechos Humanos; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno local y una descentralización efectiva, dando cumplimiento a la Ley de gobierno local, del año 2004; la intensificación del diálogo entre los partidos políticos y la participación de todos los sectores de la población en la adopción de decisiones. En términos prácticos, el Pacto para mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas, firmado en julio de 2006 por el Gobierno y los cuatro donantes directos, y la Ley contra la Corrupción (del año 2000) y la Comisión de Lucha contra la Corrupción, constituyen elementos de primera importancia, al igual que las medidas para la reforma del sector de seguridad.

En lo relativo al fomento de la capacidad, la Comisión de Consolidación de la Paz y el Gobierno de Sierra Leona han identificado las debilidades de las instituciones estatales en los niveles provincial y de distrito como un obstáculo para el avance de la descentralización y una limitación para las funciones de supervisión del Parlamento. Se consideró que es necesaria una reforma a fondo de la función pública, incluyendo considerar el mérito como base de la contratación, la incorporación del mayor número de mujeres a la función pública y la mejora del rendimiento. Los ministerios y demás departamentos y organismos públicos deben estar en condiciones para autoevaluarse y corregir deficiencias, de manera que puedan sostener a largo plazo el esfuerzo para la consolidación de la paz. En lo referente a la cuestión energética, se ha identificado una situación de crisis, especialmente en el subsector eléctrico, constituyendo un obstáculo para el crecimiento económico. Se ha calculado que las necesidades de electricidad se sitúan en 250 MW, en tanto que la producción actual apenas supera los 10 MW. La mejora en este terreno tendrá un impacto positivo en la creación de empleo, la generación de ingresos públicos, la reducción de la pobreza y la recuperación general.

En cuanto a la reforma del sector de seguridad, la insistencia y el esfuerzo parecen mayores que en el caso de Burundi, en el que el problema de fondo residía en el enfrentamiento entre dos grupos étnicamente diferenciados, los hutus y los tutsis. En Sierra Leona el origen del conflicto no es principalmente étnico, por lo que las deficiencias en el sector de seguridad han centrado más la atención. El tema de la RSS tiene dos vertientes principales: la de la justicia y el sistema judicial y la de las fuerzas armadas y de seguridad. El sistema judicial está lastrado por leyes anticuadas, personal insuficiente y problemas logísticos. Según datos en manos de la Comisión de Consolidación de la Paz (configuración Sierra Leona), el 80% de la población de este Estado recurre al sistema de justicia tradicional, que se basa en los jefes de las comunidades, carente de capacidad para administrar justicia con eficacia, discriminador de mujeres y de jóvenes, carente de transparencia y sin procedimientos para la rendición de cuentas. Existe una cierta variedad de iniciativas destinadas a incrementar la confianza de la población en el sistema judicial y a garantizar un acceso rápido y en condiciones de igualdad a la justicia.

En esta vertiente del fortalecimiento de la justicia y el sistema judicial se aprobaron dos proyectos: el 22 de junio de 2007, un proyecto denominado «Fomento de la capacidad de la Comisión de Derechos Humanos de Sierra Leona», dotado con 1.522.055,70 dólares (USA), bajo la responsabilidad de la propia Comisión de Derechos Humanos y del PNUD; el 11 de julio de 2007, un proyecto denominado «Fomento de la capacidad del sistema judicial para prevenir demoras en los juicios y tramitar las causas pendientes», dotado con 3.959.772,54 dólares, bajo responsabilidad de la Oficina del Presidente del Tribunal Supremo y del PNUD. Existe un tercer proyecto, encajado bajo la esfera «Justicia y seguridad», que es el denominado «Apoyo a los funcionarios electorales de la Comisión Electoral Nacional», aprobado el 11 de julio de 2007, bajo responsabilidad de la Comisión Electoral y del PNUD, dotado con 1.598.727,36 dólares.

Además de esos proyectos en el marco de los esfuerzos de la Comisión de Consolidación de la Paz y del Fondo, hay algún proyecto desarrollado entre el Gobierno de Sierra Leona y algún asociado internacional, como es el que ha puesto en marcha un programa de desarrollo del sector judicial, un marco normativo nacional para el mismo y una estrategia de reforma para el período 2008-2010. Este proyecto se realiza con el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido que, además, es el mayor contribuyente al Fondo de Consolidación de la Paz, con más de 58 millones de dólares comprometidos.

En la vertiente más estrictamente de seguridad, la que afecta a las fuerzas armadas y a la policía, se considera que ya se ha conseguido éxito con ciertas iniciativas destinadas a transformar y reestructurar las instituciones de seguridad. Lo que se necesita es consolidar las reformas, en particular con relación a: la mejora de la eficacia y de la gestión económica de las fuerzas armadas de Sierra Leona; la revisión y actualización de las condiciones del servicio de las mismas; el reforzamiento del adiestramiento para la mejora de las relaciones entre la policía y la población, incluyendo el fortalecimiento de las dependencias de apoyo a la familia; la mejora en la coordinación entre las instituciones de seguridad, teniendo en cuenta que se considera que las deficiencias en este terreno constituyen uno de los factores que contribuyeron al conflicto, lo que implica reforzar las capacidades de la Oficina de Seguridad Nacional en materia de prevención de conflictos y de alerta temprana.

En esta vertiente de las fuerzas armadas y de seguridad se han aprobado ya tres proyectos que están en ejecución o han sido ya ejecutados: el 11 de mayo de 2007, el proyecto denominado «Mejora de la capacidad de mantenimiento del orden público», destinado, sobre todo, a la mejora de los equipos de la policía, incluyendo los antidisturbios, dotado con 1.042.564,91 dólares, bajo la responsabilidad de la policía de Sierra Leona y del PNUD; el 11 de julio de 2007, el proyecto denominado «Apoyo de emergencia al sector de la seguridad», orientado al refuerzo de las capacidades policiales para el mantenimiento de la ley y el orden de cara a las elecciones que se han celebrado a finales del año 2007, dotado con 1.822.823,94 dólares, bajo responsabilidad del Ministerio de Finanzas y del PNUD; el 11 de julio de 2007, el proyecto denominado «Rehabilitación de las instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento en los cuarteles de las fuerzas armadas de la República de Sierra Leona en Freetown», dotado con 1.955.706 dólares, bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa y del PNUD.

Al igual que en el caso de Burundi, la Comisión de Consolidación de la Paz ha dado importancia significativa a la dimensión subregional de los procesos de consolidación de la paz. La Comisión considera que las iniciativas de consolidación de la paz en los planos nacional e internacional deben ir acompañadas de medidas de fomento de la confianza entre las comunidades fronterizas mediante mecanismos específicos de solución de controversias y el fortalecimiento de las relaciones comerciales; en general, el establecimiento de regímenes transfronterizos como los europeos que faciliten las relaciones y los intercambios y tiendan a impedir o li-

mitar los conflictos. En el caso de Sierra Leona se ha sugerido, por la Comisión, un fortalecimiento de la Secretaría de la Unión del Río Mano (21), para garantizar la eficaz coordinación entre sus Estados miembros.

### **La OSCE y la estabilidad en el hemisferio norte: reforma, control y liderazgo**

En el terreno de la OSCE, la cuestión de la reforma del sector de seguridad está muy vinculada a la democracia. El Jefe de la Misión de la OSCE para Serbia y Montenegro lo ilustra perfectamente cuando afirmaba que uno de los principales indicadores de una democracia firmemente consolidada y operativa reside en el papel y el lugar que ocupan las fuerzas armadas en la sociedad. Una sociedad militarizada o en la que el principal arbitro o controlador del proceso político sean las fuerzas armadas o las fuerzas de seguridad difícilmente puede ser considerada democrática. Esto no quiere decir, según afirma el Embajador, que las fuerzas armadas sean, por definición, una amenaza para la democracia. Al contrario, unas fuerzas armadas bien integradas, despolitizadas, profesionales, eficientes, respetuosas de las ley y controladas democráticamente pueden ser uno de los guardianes de la paz, la estabilidad y los valores democráticos (22). En el discurso se hacía un recordatorio a un documento básico para la cuestión de la Reforma del Sector de Seguridad: el Código de Conducta (CoC), que promueve ampliamente esos valores democráticos.

El Código de Conducta (23) de la OSCE es considerado uno de los más importantes documentos de carácter normativo adoptado por la OSCE, desde el Acta Final de Helsinki, de 1975. Es un documento que no tiene

---

(21) Creada en 1973, a partir de un proceso de cooperación bilateral entre Sierra Leona y Liberia y de las recomendaciones de una misión de las Naciones Unidas. El proceso culminó con la firma de la Declaración del Río Mano, en FOMENA, por los jefes de Estado de Sierra Leona y Liberia, el 3 de octubre de 1973, a la que hay que añadir seis protocolos del año 1974. Guinea se incorporó con posterioridad, siendo uno de los Estados cuya situación está comenzando a analizar la Comisión de Consolidación de la Paz, en la actualidad. La estructura de la organización cuenta con: la Asamblea de jefes de Estado, un Consejo Ministerial, un Comité Permanente, Comisiones Técnicas (finanzas, administración y personal y asuntos económicos), varios Subcomités y la Secretaría con sede en Freetown. Durante algunos años, la organización fue inoperante a causa de la inestabilidad en la zona.

(22) Discurso del Embajador Mauricio Massari, Jefe de la Misión de la OSCE para Serbia y Montenegro, en el inicio del Seminario «El papel de la sociedad civil en la Reforma del Sector de Seguridad», 18 de febrero de 2005, Kanjiza (en el norte de Serbia).

(23) Denominado: Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad. Aprobado el 3 de diciembre de 1994, en la 91 sesión plenaria del Comité Especial del Foro de Cooperación en materia de Seguridad de la Conferencia de la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), celebrada en Budapest. Documento DOC.FSC/1/95.

equivalente en cualquier otra organización internacional. El análisis de la Reforma del Sector de Seguridad en la actividad de la OSCE debe partir de los contenidos de este documento. El Código de Conducta es un conjunto coherente de reglas operativas tanto para conflictos internacionales como internos. La estabilidad política, la democracia y el sector de seguridad aparecen estrechamente relacionados en el Código. Entre las condiciones generales que plantea se encuentran: un concepto integral de seguridad que abarca el respeto de los derechos humanos, la cooperación económica y el respeto del medio ambiente; la seguridad entendida como algo indivisible, de manera que la seguridad de cada Estado está vinculada a la seguridad de los demás, por lo que se necesita un esfuerzo común para fortalecer la seguridad y la estabilidad de la región; en consecuencia, la aplicación de un enfoque de cooperación amplia en materia de seguridad.

El Código identifica las tensiones que pueden provocar conflicto, señalando que su origen reside en violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y de otros compromisos de la dimensión humana; así mismo, en las manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia y antisemitismo (punto VI, 17). Los puntos dedicados especialmente a lo que puede considerarse Reforma del Sector de Seguridad son el VII (20 a 33) y VIII (34 a 37). Las cuestiones básicas que se tratan están vinculadas a: la cuestión del control democrático sobre las fuerzas armadas y de seguridad; la cuestión del liderazgo; el tema del presupuesto de defensa; los temas relacionados con la función pública; los aspectos vinculados con la formación y el entrenamiento de las fuerzas armadas.

En relación con el primero de los temas, el del control democrático, el primero de los párrafos o puntos, el 20, hace una declaración de intenciones de la mayor importancia al afirmar que los Estados participantes «consideran que el control político democrático de las fuerzas militares, paramilitares y de seguridad interna, así como de los servicios de información y de la policía es un elemento indispensable de estabilidad y de seguridad. Fomentarán la integración de sus fuerzas armadas en la sociedad civil como una importante expresión de democracia». El control político democrático implica también: garantizar que las fuerzas armadas sean, como conjunto, políticamente neutrales, con independencia de los derechos civiles de sus miembros (punto 23); adoptar las medidas necesarias para impedir el uso accidental o no autorizado de medios militares (punto 24); no tolerar fuerzas no sometidas ni controladas por las autoridades establecidas constitucionalmente (punto 25); garantizar que sus fuerzas paramilita-

res no adquieren una capacidad de combate superior a aquella para la que fueron establecidas (punto 26); velar por que las decisiones para destinar sus fuerzas armadas a misiones de seguridad interna se adopten conforme a procedimientos constitucionales, indicando con precisión las misiones, garantizando que se realizan bajo el control efectivo de las autoridades constitucionalmente establecidas y ajustadas al estado de derecho (punto 36); no utilizar a las fuerzas armadas para limitar el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos de las personas ni para despojarlas de su identidad nacional, religiosa, cultural, lingüística o étnica (punto 37).

En relación con el segundo tema, el relativo a la cuestión del liderazgo, está vinculada inevitablemente con la anterior cuestión del control democrático, como ilustra el punto 21 del Código de Conducta, en el que se afirma que cada Estado participante «establecerá y mantendrá en todo momento la dirección eficaz y el control de sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad por autoridades establecidas de acuerdo a la constitución, investidas, por lo tanto, de legitimidad democrática. Cada Estado participante establecerá controles para velar por que esas autoridades cumplan con sus responsabilidades constitucionales y legales», Se trata, por consiguiente, de un liderazgo que debe estar dotado de dos características básicas, ser eficaz y ser democrático y que se mueve dentro de la Constitución y de la ley. El modelo de liderazgo ajustado a la ley se reitera, en el punto 31, pero con relación al mando militar, afirmando que los Estados participantes «velarán por que el personal de sus fuerzas armadas investido de mando ejerza su autoridad de conformidad con el derecho nacional e internacional pertinente». Recuerda, en este punto, que un mando de las fuerzas armadas puede ser considerado responsable del ejercicio ilícito de esa autoridad y que no debe dar órdenes contrarias a derecho. Añadido a todo esto se indica que las fuerzas armadas deben estar mandadas, dotadas y equipadas de conformidad con las normas internacionales, en particular, con los convenios de Ginebra de 1949, sus dos protocolos y otros textos pertinentes (punto 34). Además, los Estados deben velar por que su política y su doctrina de defensa se ajusten al derecho internacional y al Código de Conducta (punto 35).

El tercer elemento, el del presupuesto y el gasto en el ámbito de la defensa, es abordado en el punto 22 del Código, indicando que cada Estado participante «velará por que sus gastos de defensa sean aprobados por su poder legislativo. Cada Estado participante, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de su seguridad nacional, moderará sus gastos militares y velará por la transparencia y el público acceso a la información relaciona-

da con las fuerzas armadas». En síntesis, control parlamentario en la determinación de los gastos y transparencia de cara al público, la misma, evidentemente, que la de cualquier otro departamento ministerial. En cualquier caso, resulta significativo el empleo del verbo moderar, lo que nos indica que se busca una reducción de las dimensiones del sector de seguridad.

El cuarto de los temas, el relativo a los aspectos de función pública de las fuerzas armadas y de seguridad y el carácter funcional de sus miembros implica, en el Código de Conducta: un proceso de reclutamiento o de llamada a filas que resulte compatible con las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos y libertades fundamentales (punto 27); la recepción, en las leyes, de los derechos y deberes del personal de las fuerzas armadas, incluyendo la posibilidad de establecer exenciones o alternativas al servicio militar (punto 28); el compromiso por parte de los Estados de velar por que su personal en las fuerzas armadas, paramilitares y de seguridad pueda ejercer sus derechos y libertades de conformidad con los documentos de la organización, el derecho internacional, las normas constitucionales y legales y las necesidades del servicio (punto 32); y, por último, el establecimiento de procedimientos adecuados para proteger los derechos de todo el personal del sector de seguridad (punto 33).

El último de los temas, el de la formación, es el que más impacto tiene sobre la cuestión de los valores que se consideran de importancia para su asimilación por los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad. En particular, los puntos 29 y 30 establecen, para los Estados participantes, los compromisos de: difundir ampliamente el derecho internacional humanitario; recoger en sus programas y reglamento de enseñanza militar estos compromisos; instruir a las fuerzas armadas en el derecho internacional humanitario y formarles la conciencia de que son individualmente responsables de sus actos. En el terreno formativo, es evidente que, en muchos de los Estados miembros de la organización, la enseñanza del derecho internacional humanitario se ha convertido en algo normal. De hecho, algunos de los principales especialistas en la materia son militares. El punto 34 insiste en estos objetivos al hablar, entre otras cosas, de que el adiestramiento de las fuerzas armadas debe ser compatible con las obligaciones internacionales del Estado y, en especial, con el derecho internacional humanitario. El punto 35, citado más atrás, se mueve en una línea similar, pero más pensado para los máximos responsables políticos y militares en el diseño de la política de defensa.

El Código de Conducta es tanto un resultado de la experiencia adquirida como un instrumento orientador de la misma. Aprender de la expe-

riencia se ha convertido en una necesidad, tanto para las Naciones Unidas como para la OSCE y otras organizaciones internacionales que actúan en terrenos tan dados a las variaciones prácticas como la Reforma del Sector de Seguridad. En el caso de la OSCE, la experiencia es muy variada, dentro de las áreas de actuación preferente de la organización. Una de las zonas específicas con relación a las cuales la OSCE ha desplegado mayor actividad ha sido la del espacio de la antigua Yugoslavia y su entorno geográfico-político. Han centrado su actividad, en distintos aspectos, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro, Kosovo, Albania, Macedonia. Es evidente que la conflictividad, con su vinculación al final del mundo bipolar, está especialmente relacionada con la crisis del Estado yugoslavo que se produce a partir de la muerte de Tito y el fracaso de la Presidencia rotativa posterior. Los años ochenta del siglo pasado asistieron al creciente deterioro del sistema yugoslavo y los noventa a la implosión del sistema que, muy pronto, sería una sucesión de declaraciones de independencia y los correspondientes conflictos, de los que sólo se libraría la República federada de Eslovenia.

La cuestión más problemática ha sido, durante mucho tiempo la de Bosnia-Herzegovina, entre otras cosas, por la división del nuevo Estado en tres comunidades claramente distintas y, en muchos aspectos, opuestas entre sí, curiosamente calificadas según criterios distintos: croatas y serbios, según criterios étnicos (y también lingüísticos, culturales y religiosos), y bosnio-musulmanes, según el criterio religioso. Una de las particularidades es que, a diferencia de los albanos-kosovares, todos son eslavos. La problemática parte de diferencias religiosas, culturales, históricas y de influencias distintas, en general, bastante más antiguas que el propio Estado yugoslavo anterior cuyo origen, como es sabido, se remonta al calor de la reordenación político territorial que sucede a la primera Guerra Mundial. La intervención de la OSCE en Bosnia-Herzegovina se inicia en los años noventa del siglo pasado, pero en mayo de 2003, el alto Representante de la OSCE establece la Comisión para la Reforma de la Defensa, cuya tarea principal será preparar una nueva legislación y las normas de desarrollo de la misma, necesarias para la reforma de las estructuras de seguridad bosniacas (24).

---

(24) Conferencia del Director del Centro de Prevención de Conflictos de la OSCE en el Seminario celebrado en Bakú, los días 1 y 2 de octubre de 2004, bajo el título «Security Sector Reform and its Impact on Azerbaijan's Defense and Security Policy», en el que el Director analiza el Código de Conducta y el caso de Bosnia-Herzegovina con relación a la actuación de la OSCE en Azerbaijan.

La Comisión, formada por altos funcionarios de la estructura de la defensa nacional, representantes civiles y expertos internacionales, debía reflejar una composición equilibrada desde el punto de vista de las tres comunidades principales de Bosnia-Herzegovina. La Comisión fue encargada de varias tareas: asegurar la coherencia de las reformas del sector de seguridad bosniaco con los estándares euro-atlánticos; asegurar la coherencia de los contenidos de la reforma con los compromisos político-militares alcanzados en la OSCE, lo que implica el respeto del Código de Conducta; conseguir recoger y articular legalmente estructuras y procedimientos para la vigilancia civil democrática del sector de la seguridad; desarrollar la interoperabilidad de las estructuras de defensa; nutrir presuntamente a la estructura de defensa dentro de límites fiscales razonables. La Comisión vio ampliadas sus funciones y su mandato con objeto de facilitar su tarea de asistencia a Bosnia-Herzegovina para la consecución de sus recomendaciones.

El tema de Serbia y Montenegro requiere distinguir dos períodos: uno, anterior al referéndum sobre la independencia en Montenegro, celebrado el 10 de mayo de 2006, en el que ambos eran tratados como una unidad; otro, posterior al 10 de mayo de 2006, en el que reciben un tratamiento diferenciado que responde a una problemática distinta. En el caso de Montenegro, la cuestión principal gira en torno al funcionamiento del sistema judicial y a la policía, con relación a los aspectos de la delincuencia, sobre todo organizada. En el caso de Serbia el tema clave es el del papel de las fuerzas armadas dentro del sistema político y respecto a la sociedad y viceversa. Cuestión muy vinculada al fortalecimiento de la democracia y sus sistemas de controles y contrapesos.

En relación con el período inmediatamente anterior a la independencia de Montenegro, la cuestión de la Reforma del Sector de Seguridad aparecía vinculada con los avances democráticos en el conjunto de Serbia y Montenegro, de manera que tales avances habían contribuido a cambiar el papel y el lugar de las fuerzas armadas en la sociedad. Desde el año 2003, las reformas de los sectores de seguridad y defensa habían conseguido una mayor transparencia, el establecimiento de un papel de liderazgo del Ministerio sobre los militares y la apertura de las fuerzas armadas a una vigilancia más efectiva y significativa por parte de los parlamentarios (25). La idea es que las relaciones entre las instituciones civiles democráticas y las fuerzas armadas y los servicios de seguridad sean relacio-

---

(25) Discurso del Embajador Maurizio Massari, ya citado (cita 23).

nes de cooperación, por eso la Misión para Serbia y Montenegro estableció un programa de apoyo parlamentario para procurar contribuir al desarrollo de tales relaciones (seminarios y otras actividades conjuntas han mostrado cierta utilidad).

La mayoría de las cuestiones que orientaban a la Misión en Serbia y Montenegro siguen estando presentes en la nueva Misión en Serbia. La cuestión básica es la de la democratización de las fuerzas armadas y de seguridad o, en otras palabras, las relaciones entre la sociedad y este sector. Conciliar la vida privada y los derechos humanos con la seguridad es uno de los retos principales de las sociedades modernas. Resulta paradójico que las sociedades más avanzadas tecnológicamente sean, también, las más vulnerables. El terrorismo y la criminalidad en general se encuentran entre los primeros beneficiados por el empleo de las tecnologías modernas. Cuando los regímenes son de corte autoritario o con una democracia débil, la tentación de utilizar los modernos medios para controlar a la sociedad y a sus individuos es muy fuerte (26). Estas consideraciones generales enunciadas en Belgrado, ante representantes de diversos ministerios y otras entidades serbias, por el responsable de la Misión OSCE para Serbia, no deja lugar a dudas acerca de las cuestiones que hay que atender. Entre los aspectos en los que se había avanzado hasta el final del 2007 se encontraba la elaboración de un proyecto de ley sobre los servicios de seguridad. Uno de los aspectos del proyecto, que ya ha sido puesto en función, es el relativo a la creación de un Consejo de Seguridad Nacional que mejore la coordinación entre los distintos servicios y el control sobre su actividad.

La Misión ha detectado falta de avances en algunos terrenos como, por ejemplo, el que aún no se haya creado la comisión parlamentaria especial para el control civil de los servicios de seguridad. Otro ejemplo de falta de progreso es el relativo a la ausencia de una autoridad supervisora independiente para la protección de datos personales que tenga poderes suficientes, tanto con respecto al sector público como al privado. Una de las cuestiones vinculadas a la Misión OSCE para Serbia es la cuestión de Kosovo, la provincia serbia que quiere la independencia frente a una opinión serbia opuesta, en general, o recelosa y que ha sido administrada durante años por las Naciones Unidas. La Misión OSCE para Kosovo está

---

(26) Discurso del Embajador Hans Ola Urstad, Jefe de la Misión de la OSCE para Serbia, en la mesa redonda dedicada a la «Vigilancia democrática sobre la utilización de los Poderes Especiales», celebrada en Belgrado (en la sede de la Asamblea Nacional), el 14 de noviembre de 2007.

más centrada en aspectos básicos de la actividad de administraciones en democracia: proceso legislativo, descentralización, gestión municipal, incluso cuestiones muy concretas como la relativa a la ejecución de la Ley de acceso a Documentos oficiales y la instrucción administrativa del año 2006 que la desarrolla (27). Lo curioso es que, sin que exista una decisión formalmente válida acerca del futuro de Kosovo (aunque cuando aparezca este trabajo probablemente los acontecimientos hayan seguido su propia lógica), la asistencia de la Misión se oriente hacia las capacidades estatales.

En el caso de Montenegro la Misión es mucho más reciente que la mayoría de las que están operativas en los Balcanes, ya que fue establecida el 21 de julio de 2006, con un mandato que duraría hasta marzo de 2007. La Misión pronto comprobó que Montenegro realizaba progresos significativos hacia las reformas y la consolidación democrática y estaba en el camino de su integración en las estructuras organizativas del área euroatlántica (28). Un avance significativo ya alcanzado fue la adopción de una constitución. En el terreno de la Reforma del Sector de Seguridad, Montenegro estableció un Ministerio de Defensa dirigido por un civil, abolió el servicio militar obligatorio y comenzó el desarrollo de un ejército de 2.500 efectivos, de carácter profesional, disolvió la inteligencia militar y la Agencia de Seguridad Militar, adoptó una Estrategia sobre Seguridad Nacional y adoptó leyes en materia de Ejército y Defensa, Estrategia de Defensa y Doctrina Militar. Teniendo en cuenta que los problemas principales en el sector están vinculados a la delincuencia organizada, el enfoque incluyó las siguientes líneas: reformas del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal; los esfuerzos a favor de la independencia del sistema judicial; el establecimiento y puesta en función de un Programa de lucha contra la corrupción y el crimen organizado; la adquisición y desarrollo de buenas prácticas policiales, según los estándares internacionales y europeos, en cooperación entre el Ministerio del Interior montenegrino y la Misión de la OSCE; el apoyo al Departamento de Asuntos Internos de la po-

---

(27) Véanse, entre otros documentos: Report on Implementation of the Law on Access to Official Documents at the Municipal Level, del Departamento de Derechos Humanos, Descentralización y Comunidades (Local Good Governance Section) de la Misión en Kosovo, de noviembre de 2007; OSCE Mission in Kosovo contribution toward an efficient and effective Legislative Process in the Assembly of Kosovo during 2007, de 15 de noviembre de 2007.

(28) Véase: Report of the Head of the OSCE Misión to Montenegro. Ambassador Paraschiva Badescu, to the OSCE Permanent Council, presentado en Viena, el 15 de marzo de 2007, al final del mandato de la Misión. Documento PC.FR/3/07/Corr.1.

licía, reforzando sus capacidades; una gestión fronteriza integrada y más eficaz, con la adopción de una Estrategia, en febrero de 2006, y un reforzamiento de los servicios de la policía de fronteras, incluido el terreno del entrenamiento.

Al lado de estas actuaciones vinculadas estrechamente al sector de seguridad, la Misión ha cooperado en otros ámbitos como el de los derechos y libertades de las minorías, en particular de los Roma, el de la lucha contra el tráfico de personas, el de la igualdad de género y la violencia doméstica. Ámbitos que contribuyen a incrementar la seguridad desde la perspectiva de los ciudadanos.

En el ámbito geográfico balcánico, interesa también mencionar la Misión en Macedonia que ha superado ya los quince años de existencia (en septiembre de 2007) (29). Como recuerda su responsable, la Misión en Skopje es la más antigua misión en la región (30), iniciada en el período en el que la extensión de la crisis en la antigua Yugoslavia amenazaba con un descontrol mucho mayor. En ciertos aspectos, la Misión en Macedonia ha tenido mucho de preventivo. Uno de los elementos básicos de la Misión es la cuestión de la seguridad. De hecho, la Unidad para el Desarrollo de la Policía, de la Misión, es la que cuenta con el mayor número de personal (46 personas de 12 Estados distintos). La actividad de la Misión se ha concentrado en acercar el funcionamiento de la policía macedonia a los estándares democráticos, siendo los dos instrumentos más recientes: la nueva Estrategia de reforma de la Policía Nacional y la nueva Ley de Policía. Se le ha dado, también, importancia a la cooperación entre agencias para poner en ejecución, con éxito, la Gestión Integrada de Fronteras, incluyendo programas de entrenamiento conjunto. El proceso debe estar orientado hacia el objetivo de su sostenibilidad. Las autoridades macedonias deben poder continuar por sí mismas con los avances en estos terrenos.

Algunos objetivos específicos en desarrollo son: la recogida y destrucción de armas pequeñas y armas ligeras que la propia Unidad para el Desarrollo de la Policía de la Misión supervisa; la formación y el despliegue de unidades de la policía, nutridas con agentes pertenecientes a minorías étnicas, para su despliegue en zonas de antiguas crisis en las que existe una

---

(29) Véase: OSCE, Focus on 15 years. Spillover Monitor Mission to Skopje, 4 de octubre de 2007.

(30) Entrevista con el responsable de la Misión OSCE en Skopje, Embajador Giorgio Radicati, a la cadena de televisión macedonia A 1, el 26 de agosto de 2007, realizada por Irina Gelevska.

presencia significativa o importante de personas de esos grupos, con lo que se consigue, además, una representación más equitativa en el cuerpo de policía (31). Parece, así mismo, que las cuestiones del tráfico por carretera han planteado algunos problemas, aunque esto no constituya una diferencia con buena parte de los Estados europeos.

En la zona del Cáucaso meridional, la operación en Azerbaiján es significativa por la importancia que adquiere en ella el elemento o la dimensión político-militar. En los años anteriores, en especial en 2003 y 2004, la Misión de la OSCE y el Gobierno de Azerbaiján han colaborado en varias áreas del ámbito de la Reforma del Sector de Seguridad, en especial: en la aplicación del Código de Conducta; en la difusión y expansión del conocimiento del derecho internacional humanitario; y en tareas de asistencia a la Policía (32).

En el terreno de la aplicación del Código de Conducta, la Oficina de la Misión de la OSCE en Bakú, en colaboración con el Ministerio de Seguridad Nacional y, así mismo, con los ministerios de Asuntos Exteriores y Asuntos Internos, prepararon y desarrollaron un curso de formación, para oficiales de graduación media de las fuerzas armadas de Azerbaiján, seguido por un seminario, destinados a adquirir el conocimiento práctico necesario para la aplicación del Código de Conducta, mostrando los efectos beneficiosos que su puesta en práctica tiene para los participantes en operaciones internacionales. De hecho, este esfuerzo formativo estaba vinculado a la participación de un batallón de tropas de Azerbaiján en Irak y se desarrolló antes del despliegue sobre el terreno. El esfuerzo formativo se considera ampliable a otras cuestiones como las del almacenaje y el recuento de armas y municiones, al tratamiento del problema de la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras, etc. El único límite que parece haber es el presupuestario, como suele ser habitual.

En cuanto a la difusión del conocimiento del derecho internacional humanitario es obvio que, a parte del objetivo a largo plazo (incrementar la

---

(31) Se ha desarrollado, de hecho, un concepto nuevo, «community policing», introducido en el año 2002, en la terminología de la Misión, para desarrollar una aproximación nueva, entre la Misión OSCE y el Ministerio del Interior macedonio, que ayude a crear y desarrollar una relación cooperativa entre la sociedad y la policía. Esto requiere incrementar la confianza de la sociedad en la policía y, por lo tanto, se necesita más cercanía. Se han creado unos Grupos de ciudadanos cuya tarea consiste en asesorar a la policía, con ese objetivo de aumentar la proximidad y la confianza.

(32) Véase la Conferencia del Director del Centro de Prevención de Conflictos de la OSCE en el Seminario celebrado en Bakú, los días 1 y 2 de octubre de 2004, ya citada, (cita 26), páginas 11 y 12.

«cultura jurídico humanitaria»), existe una vinculación muy clara con la participación de Azerbaiján en operaciones internacionales como la de Irak. La expansión del conocimiento del derecho internacional humanitario forma parte de la formación general en materia de respeto hacia el ser humano, cuya cara civil es el sistema de promoción y protección de los derechos humanos que la OSCE ha tenido, desde sus orígenes, como bandera. En el terreno concreto, la Oficina de la Misión en Bakú organizó un proyecto formativo en el terreno jurídico («Legal service for military servicemen and conscripts»), orientado a la prevención de violaciones de los derechos humanos y a la asistencia a las víctimas de violaciones de los mismos. Otro de los campos de actuación de la Oficina de la Misión ha sido el de la sustitución del servicio militar obligatorio, para lo que alcanzó un entendimiento con diversas comisiones parlamentarias en lo relativo al trabajo legislativo que sería necesario realizar para alcanzar ese objetivo.

En materia de asistencia a la Policía, la Oficina, en colaboración con un grupo de expertos y en cooperación con el Ministerio del Interior de Azerbaiján, desarrolló un Programa de Asistencia a la Policía. El Programa ha sido acompañado de un Acuerdo para la puesta en función, una vez que se ha conseguido el 50% del presupuesto proyectado, entregado por los Estados participantes. Los contenidos incluyen: el incremento de la confianza de la población con relación a la policía, a través de un método de «community policing», como el que se desarrolla en otras operaciones (por ejemplo, en el caso de Macedonia); el fortalecimiento de la inteligencia en materia de lucha contra el tráfico de drogas y la modernización de los programas y del diseño curricular implantados en la enseñanza en el Centro de Formación de la Policía.

## **LOS RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA: UN BALANCE**

### **En las Naciones Unidas: votantes, vetantes y donantes**

La evaluación de la experiencia acumulada por las Naciones Unidas en materia de la Reforma del Sector de Seguridad, en el marco de la reciente Comisión de Consolidación de la Paz, acumulada a la experiencia anterior, bajo otros mantos orgánicos y conceptuales, se puede agrupar en los conceptos que figuran en el título: votantes, vetantes y donantes. Los dos primeros, votantes y vetantes, hacen alusión, como es fácil adivinar, al origen dual, en cuanto a la decisión, de la creación de la Comisión. Son la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, en dos deci-

siones casi simultáneas y de contenido casi idéntico, los responsables del establecimiento del órgano (33). La participación de ambos órganos principales muestra tanto una cierta sintonía a la hora de apreciar la necesidad (34), como el deseo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de mantener una cierta posición privilegiada en relación con el nuevo instrumento. La Secretaría General es partidaria de mantener a la Comisión vinculada al Consejo de Seguridad y, también, al Consejo Económico y Social, por las evidentes necesidades de desarrollo de los Estados sobre los que la Comisión actúa (35). Siendo el ECOSOC un órgano dependiente de la Asamblea General, podían quedar cubiertos todos los frentes de actuación necesarios en una operación de consolidación de la paz.

La nueva Comisión nace como un «órgano asesor intergubernamental», por lo que no se diferencia de los órganos de los que depende, en este aspecto, y, aunque su composición tiene la particularidad de funcionar en configuraciones específicas, en función de los casos, existe una indicación genérica de composición. La Comisión de Consolidación de la Paz cuenta con un Comité de Organización de carácter permanente, cuya formación incluye: siete miembros del Consejo de Seguridad, incluidos los cinco permanentes; siete miembros del ECOSOC, «elegidos entre los grupos regionales» y «prestando la debida consideración a los países que hayan pasado por situaciones de recuperación después de un conflicto»; cinco de los Estados que hagan las mayores contribuciones al presupuesto de la Organización y contribuciones voluntarias, incluido el Fondo de Consolidación de la Paz (36); cinco de los Estados que hayan aportado mayor número de personal militar y de policía a las misiones de las Naciones Unidas y no estén en las categorías anteriores; siete Estados más elegidos en la Asamblea General para asegurar efectivamente una represen-

---

(33) Acerca de la creación de la Comisión de consolidación de la Paz, puede consultarse: FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., «*La Comisión de Consolidación de la Paz*», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, 2005, volumen LVII, n.º 2, páginas 715 a 743.

(34) De hecho se ha reconocido que el sistema de las Naciones Unidas ha carecido de un elemento expresamente dedicado a evitar el colapso de un Estado. El Consejo de Administración Fiduciaria tenía una responsabilidad esencial (compartida con el Consejo de Seguridad, en cuanto a ciertos territorios), hasta el momento de la independencia, por lo que los desarrollos posteriores entraban en el terreno de las capacidades específicas de órganos competentes en aspectos concretos. El que el Consejo de Seguridad haya tenido interés en promover, también, la creación de la Comisión es señal de la importancia que se da al tema de los Estados fallidos en relación con las cuestiones de seguridad. Ver el Informe del Grupo de Alto Nivel titulado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos». Documento A/59/565, de 2 de diciembre de 2004.

(35) Informe del Secretario General de 21 de marzo de 2005. Documento A/59/2005.

tación regional adecuada, incluyendo Estados que han pasado por situaciones de recuperación después de un conflicto.

En la estructura de la Comisión existe, en la cabeza, una Presidencia, en el momento de cierre de este trabajo desempeñada por Angola, dos Vicepresidencias, ocupadas por el Salvador y Noruega y los coordinadores (presidentes) de las configuraciones de los dos Estados (Burundi y Sierra Leona), hasta ahora los Países Bajos y Noruega. Dentro de la estructura el Comité de Organización estableció un grupo de trabajo especial sobre cuestiones pendientes, encargado de tratar aquellos aspectos del reglamento provisional necesitados de un análisis a fondo, en especial, la cuestión de la participación de otras organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros donantes internacionales y la de la participación de la sociedad civil en las sesiones de la Comisión. Añadido a este grupo de trabajo, el Comité de Organización estableció, en diciembre de 2006, otro grupo de trabajo, esta vez sobre experiencias adquiridas, encargado de reunir las mejores prácticas y experiencias. Hasta finales de 2007 este grupo se centró en: los temas de reducción de los riesgos y el fomento de la confianza; los marcos de cooperación después de los conflictos y los enfoques regionales de consolidación de la paz.

El caso de Burundi pone en evidencia la fragilidad de los resultados obtenidos. Los acontecimientos, sobre todo en la primera mitad de 2007, han generado la preocupación entre las organizaciones internacionales y los donantes. En particular: la débil situación presupuestaria en el Estado; la entrada en punto muerto de la actividad legislativa en el Parlamento, lo que muestra, además, graves problemas de gobernanza; la retirada del Partido para la Liberación del Pueblo Hutu / Fuerzas Nacionales de Liberación del mecanismo conjunto de verificación y confirmación establecido en el Acuerdo General de Cese del Fuego, de 2006, ocurrida el 21 de julio de 2007, y los consiguientes incidentes violentos que se produjeron, con víctimas y un incremento de las tensiones (37).

---

(36) Los donantes principales, hasta el momento, del Fondo de Consolidación de la Paz son: el Reino Unido que ha comprometido más de 58 millones de dólares (USA); Noruega que ha comprometido más de 32 millones de dólares; Suecia que ha comprometido más de 27 millones de dólares; Japón, 20 millones de dólares y Canadá, más de 17 millones. A parte de estos hay una treintena más de Estados que han prometido diversas cantidades y han depositado ya una parte sustancial, superior a los dos tercios de la cantidad comprometida. La gran mayoría de los Estados de la Unión Europea son contribuyentes al Fondo, incluida España.

(37) Véase: Conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Consolidación de la Paz tras el informe del Presidente de la configuración encargada de Burundi, anexo al Documento PBC/2/BDI/2, de 21 de septiembre de 2007.

La evaluación de la experiencia ha llevado a la Comisión a señalar que el «principal problema al que se enfrenta ahora la Comisión es perfeccionar su enfoque para conseguir tener la mayor influencia posible sobre el terreno de manera que la arquitectura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas se convierta en un instrumento eficaz de colaboración internacional en apoyo de los países que salen de un conflicto» (38). El concepto de colaboración internacional alude a la necesaria participación de los donantes internacionales. Sin esa participación en los procesos de consolidación es posible plantearse si los donantes aportarían su apoyo financiero. La experiencia adquirida indica la necesidad de mantener el esfuerzo y la presencia durante mucho tiempo; el caso de Timor oriental es paradigmático (39), en el sentido negativo.

En términos más detallados, algunas de las lecciones obtenidas de la experiencia adquirida, por la Comisión de Consolidación de la Paz, en el poco tiempo que lleva operando son: la importancia de la iniciativa sobre el terreno; la importancia del liderazgo de las autoridades nacionales con relación al proceso; la participación de asociados internacionales y de la sociedad civil, como factor esencial; la importancia de la flexibilidad y del carácter abierto de las reuniones oficiosas de la Comisión o de sus configuraciones; el interés por los resultados prácticos, etc.

El caso de Sierra Leona muestra que esas mismas lecciones tienen valor, aunque la evolución enfoca la atención en cuestiones distintas. Durante buena parte del año 2007 los esfuerzos se centraron en el proceso electoral de julio y, en consecuencia, en los riesgos y oportunidades de un proceso de transición democrática. Como se ha visto, una parte de la ayuda se centró en ese objetivo, incluyendo el reforzamiento de la Comisión Electoral Nacional y de las capacidades de las fuerzas de seguridad, con objeto de que el proceso electoral se ajustase a una dinámica sin violencia y sin presión distorsionante. Se examinaron otras experiencias como las desarrolladas en Mozambique, en El Salvador, en Croacia, etc. Sin em-

---

(38) Ver el apartado V (Conclusiones) del Informe sobre la labor realizada por la Comisión de Consolidación de la Paz, de 25 de julio de 2007. Documento A/62/137-S/2007/458, ya citado (cita 10).

(39) La evolución del Timor oriental después de la independencia muestra que la reducción sustancial del apoyo en una realidad estatal muy inmadura o incipiente suele conducir a un parálisis en el progreso de la sociedad en cuanto a su desarrollo material y del Estado en cuanto a su capacidad para gestionar, garantizar seguridad y los servicios básicos. El responsable de la Misión de las Naciones Unidas había señalado, poco antes de la independencia, la necesidad de sostener la ayuda al Timor. Ver: MADRAZO, E., «Naciones Unidas, Autodeterminación y el Timor oriental», en Iglesia, Estado y Sociedad Internacional. Libro Homenaje a D. José Jiménez y Martínez de Carvajal, Madrid, 2003, páginas 399 a 452.

bargo, en otros aspectos se constató que los avances eran menos positivos. Por ejemplo, a pesar de las reformas que se habían introducido en la policía, persistían las quejas de corrupción, la indiferencia policial ante la violencia de género y la falta de investigación de las denuncias de violación y de violencia doméstica. Temas como estos, las cuestiones de género vinculadas al sector de la seguridad, tienen una dimensión cultural que implica procesos a más largo plazo, por lo que, como señala la Comisión de Consolidación de la Paz, «tiene que conseguir que el compromiso internacional con Burundi y Sierra Leona sea mantenido, predecible y coherente con las prioridades nacionales» (40). En términos generales, el tratamiento de situaciones post conflicto, con objeto de consolidar la paz, requiere dar una importancia especial a la confianza de la población en sus fuerzas de seguridad que, probablemente, antes hubiesen desarrollado actitudes intimidatorias y brutales (41).

La visión de estos problemas como una cuestión de largo plazo trasladada al terreno de los donantes la reflexión sobre el éxito (o el fracaso) del proceso de consolidación de la paz. Es necesario, para garantizar la continuidad del esfuerzo, mayor número de donantes que aseguren un plazo de ayuda más largo y su convicción de que participan activamente en el proceso, tanto en sus fases de diseño e identificación de prioridades, como en las de desarrollo y ejecución. Esta participación debe ser compatible con el liderazgo de las autoridades nacionales del Estado que ha salido del conflicto. La idea es clara y ya ha sido indicada. La mayoría de estos conflictos tienen un carácter esencialmente interno y la población civil, en la mayoría de los casos, por no decir en todos ellos, se ha convertido en objetivo de los grupos que desarrollan la violencia, incluidas las fuerzas de seguridad. La consolidación de la paz requiere restaurar la confianza entre la población con relación a sus fuerzas armadas y de seguridad, de manera que no sean vistas como parte del problema, sino como un factor necesario de la solución. Generar o restaurar la confianza requiere una reforma que conduzca a una actividad más transparente (visible

---

(40) Informe sobre la labor realizada por la Comisión de Consolidación de la Paz, de 25 de julio de 2007, ya citado, página 15.

(41) Acerca de la importancia de la reforma de las fuerzas de seguridad, ajustada a los estándares democráticos y vinculada al enfoque de la consecución de la máxima proximidad con la población, incrementando la confianza, puede consultarse: COLLANTES, G., «Police Reform: Peacebuilding Through «Democratic Policing»?». *International Peacekeeping*, volumen 12, número 3, otoño de 2005, páginas 364 a 376. Aunque se centra en el caso de Bosnia-Herzegovina, el alcance del trabajo es genérico ya que, como recuerda la autora en el inicio del artículo: «police reform has become an essential pre-requisite for the success of post-conflict peacebuilding missions».

para los ciudadanos), más controlada (mecanismos civiles de control) y más respetuosa con los derechos y las libertades de las personas (estas son el elemento humano a proteger no a agredir). En todo caso, es indispensable que las reformas en el sector de la seguridad no sean apreciadas como una imposición exterior, sino como un proceso beneficioso para el propio Estado y la sociedad, por lo que debe aparecer claro que las autoridades nacionales lideran el proceso. Los elementos de reforma política aparecen, así, intrínsecamente vinculados a la RSS. Es el propio liderazgo político de las fuerzas militares y de seguridad (ministros, jefes de gobierno y de Estado, si fuese el caso) el que tiene que convertirse en un ejemplo con relación a las líneas de la reforma.

El enfoque integrado y estructurado orgánicamente que representa la Comisión parece llamado a ampliar su campo. Para que tal ampliación continúe es necesario, en primer lugar, un entendimiento genérico, entre buena parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas, en torno a la utilidad y conveniencia de la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz. Ésta funciona, a insistencia de los Estados Unidos, por consenso: ni es un sistema de «fácil» decisión, como el que opera en las mayorías que habitualmente se requieren en la Asamblea General de la Organización; ni es un sistema de «difícil» decisión, como el que incluye el derecho de veto que opera en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, el consenso puede generar procesos de «veto difuso», si no existe, al menos, un entendimiento general previo acerca de la utilidad del mecanismo.

La falta de acuerdo en relación con los objetivos concretos tiende a reducir el alcance de las posibilidades de actuación y la Comisión puede ser un instrumento duradero en la medida en que consiga éxito en sus tareas de apoyo a la consolidación de la paz. Algunas de las posiciones críticas en la Asamblea General, en relación con la puesta en funcionamiento del instrumento, ilustran bien el rango de los problemas que pueden surgir. Una posición muy contraria fue la de Venezuela. Según el Representante Permanente de este Estado ante la Organización, la creación de la Comisión es «otra maniobra de las grandes potencias y sus aliados para legitimar en cualquier momento una intervención en los Estados». Este planteamiento realizado en el debate sobre el proyecto de resolución no se tradujo en el momento de adoptar el acuerdo, ya que no hubo oposición para que se adoptara sin votación, por consenso (42). No obstante, la Comi-

---

(42) FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., «La Comisión de Consolidación de la Paz», artículo citado, página 727.

sión optó por Burundi y por Sierra Leona, dos objetivos «modestos», dentro de la variedad de objetivos que tenía a escala mundial y africana. Esto puede servir a quienes, desde una perspectiva crítica, no creen en el nuevo instrumento y pueden atribuirle o bien falta de ambición o bien falta de capacidad, aparte de las críticas de principio, como la venezolana.

La ampliación de la tarea de la Comisión requiere, en segundo lugar, un compromiso internacional significativo que incluya donantes estatales, internacionales (organizaciones intergubernamentales) y privados (nacionales o con proyección internacional). Los donantes privados pueden aportar de manera directa o a través de Estados, pero lo que es seguro es que los alrededor de 250 millones de dólares (USA) comprometidos con el Fondo de Consolidación de la Paz no son una cantidad suficiente a largo plazo. Si tenemos en cuenta no sólo el concepto genérico, muy conocido ya en la cooperación internacional al desarrollo, de la llamada «fatiga del donante», sino, también, el hecho de que los intereses de los donantes pueden estar geográficamente muy enfocados (piénsese en el papel del Reino Unido en la aparición del concepto de Reforma del Sector de Seguridad y en la variedad de Estados que forman parte de la Comunidad Británica de Estados, la Commonwealth, por ejemplo) y que los donantes pueden padecer, también, problemas económicos, no parece extraño pensar que el número de donantes debería ser mayor y que el compromiso de los mismos, con independencia de la cuantía económica, debería tener un plazo mayor (entre cinco y diez años, como poco). Hay que tener en cuenta que, en el terreno de la Reforma del Sector de Seguridad, la tendencia es a reducir el volumen de las fuerzas armadas (las razones de defensa exterior tienden a ser menos fuertes), pero no el de las fuerzas de seguridad (las razones de seguridad interior tienden a ser más fuertes, al menos durante cierto tiempo). Aún en el supuesto de que la reducción de aquellas implique una reducción de la carga presupuestaria, la modernización, la mejora de los equipos y las infraestructuras, la preparación y la formación, unos salarios y unas condiciones de trabajo dignas... conducen al incremento del gasto, mayor en los inicios del proceso de reforma que en los momentos posteriores.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la contribución de los donantes no se canaliza sólo a través del Fondo de Consolidación de la Paz. Hay, en el sistema de las Naciones Unidas y fuera de él, otros fondos e instrumentos que canalizan la ayuda hacia objetivos más o menos generales o específicos, muchos vinculados con aspectos de la cooperación al desarrollo. Una de las cuestiones que la Comisión de Consolidación de la

Paz tiene que atender es a la adecuada coordinación con otros instrumentos, de manera que se eviten solapamientos, zonas o sectores con exceso de apoyo y otras con claras carencias del mismo.

En tercer lugar, el éxito de la Comisión y la ampliación de su trabajo depende, también, de que el conjunto de la comunidad internacional y sus Estados aprecien que la determinación de los objetivos prioritarios a tratar, los proyectos concretos decididos, el control de la ejecución de los mismos sean el resultado de la colaboración entre las autoridades nacionales y los agentes y actores externos, de manera que no se interprete como una imposición de medidas determinadas en función de intereses ajenos a los del propio Estado y su sociedad.

### **En la OSCE: orientación frente a resolución**

La OSCE, como ya se ha indicado, es la organización internacional sucesora de la CSCE, la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Ésta, desde la mitad de los años setenta, constituyó un proceso político permanente sobre la seguridad multilateral para Europa y América del Norte (43). Su origen se encuentra en el llamado proceso de Helsinki que se inicia en 1973, cuando los Estados del Pacto de Varsovia lanzan la idea de organizar y celebrar una conferencia de escala europea destinada a estabilizar, definitivamente, los cambios territoriales surgidos del final de la segunda Guerra Mundial, a través de un acuerdo general que consagrarse la inviolabilidad de todas las fronteras existentes en Europa. La iniciativa fue aceptada por los Estados europeos, por Canadá y por los Estados Unidos (aunque la idea original lanzada desde el bloque soviético no contemplaba la participación más que de Estados europeos), y, después de tres reuniones preparatorias, se consiguió elaborar la llamada Acta Final de Helsinki, firmada el 1 de agosto de 1975, en la primera reunión en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados participantes.

---

(43) Véanse, entre otros, con relación a la OSCE y al proceso que conduce desde la CSCE hacia aquella: BOTHE, M.; RONZITTI, N. y ROZAS, A. (editores), *The OSCE in the maintenance of peace and security conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes*, The Hague, 1997; Díez de Velasco, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, 2002, páginas 671 a 680; GHEBALI, V. Y., «L'OSCE dans l'Europe post communiste, 1900-1996», en *Versune identité européenne*, Bruxelles, 1996; MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (editor), *Los Estados y las Organizaciones Internacionales ante el nuevo contexto de la Seguridad en Europa* (Seminario Internacional), Madrid, 1995, en particular páginas 155 a 208; ROTFELD, A., «Europe: towards new security arrangements», SIPRI Yearbook, 1996, páginas 279 a 308.

El final de la «guerra fría» contribuyó, de manera sustantiva, a facilitar un proceso incipiente de institucionalización que tuvo su punto culminante en la Cumbre de Budapest, celebrada en el año 1994. En ésta, la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa cambió su nombre por el de Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, consagrando la condición jurídica de organización internacional y su adaptación a las exigencias del cambiante contexto de la seguridad internacional y europea. La OSCE amplió la participación de Estados con la incorporación de las antiguas repúblicas federadas de la anterior Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la incorporación de las repúblicas federadas de la antigua Yugoslavia, hasta alcanzar los cincuenta y cinco Estados. Amplió, también, su ámbito de actuación, a partir de los tres «cestos» originales incorporados en el Acta Final de Helsinki (seguridad y desarme; cooperación económica, científica, tecnológica y medio ambiental; cooperación en el ámbito humanitario y otros), a través de los documentos de las principales reuniones celebradas desde 1975: Belgrado, 1978; Madrid, 1983; Viena, 1989 y París, 1990. A partir de la reunión de París se celebran las «Reuniones en la Cumbre», de las que se pueden señalar, en especial, la de Helsinki, celebrada en 1992 y la de Estambul, celebrada en 1999.

Desde el comienzo de la actividad de la CSCE se pone en evidencia la existencia de ciertos rasgos que se van a mantener con la OSCE y hasta el presente. El funcionamiento a través del consenso es uno de los rasgos operativos en la adopción de los instrumentos, de distinta naturaleza, de la Organización. En su gran mayoría, estos instrumentos no tienen un carácter estrictamente vinculante, desde el punto de vista jurídico. Son documentos de contenido orientador, en muchos casos guías para la conducta. El Código de Conducta, ya considerado en un punto anterior, al que se le da valor normativo, está elaborado con un contenido cuya precisión es suficientemente escasa como para que el compromiso sea susceptible de diversas formas de cumplimiento. Se puede entender que, en buena parte, los compromisos son de carácter político, lo que no quiere decir que no tengan resultados concretos. El propio Código de Conducta es un buen ejemplo. En todo caso, con independencia de la naturaleza jurídica exacta del documento, está claro que constituye una de las principales innovaciones introducidas por la CSCE / OSCE en relación con el tema de la Reforma del Sector de Seguridad que va a inspirar la práctica posterior de las misiones OSCE y, también, la práctica de otras organizaciones internacionales como las propias Naciones Unidas.

En la actividad OSCE, el referente principal de la evaluación de las experiencias es el propio Código de Conducta, ya se trate de operaciones en el área de los Balcanes o en el área del sur del Cáucaso. Por esto, entre las conclusiones que se extraen, habitualmente, de la práctica por los responsables de las misiones, se suelen incluir: la extensión del conocimiento del Código, no sólo dentro de los Estados que forman parte de la OSCE, sino en el conjunto de la comunidad internacional, lo que resalta la importancia de los procesos de aprendizaje así como, también, la alta evaluación que se hace del Código por la propia organización (es un referente a «exportar»); el diálogo sobre seguridad debe incluir el debate sobre la aplicación efectiva y el proceso de revisión del Código, indicando, así, que se trata de un referente «vivo» sometido al dinamismo de su necesaria adaptación a los casos y a la evolución del entorno de seguridad. En todo caso, el núcleo permanece inalterado y se concentra en el uso y el control democráticos de las fuerzas armadas y de seguridad. Se trata, por lo tanto, de un planteamiento de largo plazo.

Además y al lado del largo plazo, permanece completamente actual el enfoque integrado: por lo que el concepto de Reforma del Sector de Seguridad está inevitablemente conectado con otras cuestiones, como ya se ha visto en el repaso de algunas de las operaciones y misiones, tanto desarrolladas por las Naciones Unidas como por la propia OSCE. Así, una de las cuestiones que, habitualmente, se afirman es la conveniencia de conectar el Código de Conducta con otras dimensiones de seguridad y ésta, en general, con otros ámbitos que, normalmente, no se consideran bajo ese concepto, como el respeto de los derechos humanos o las cuestiones de desarrollo económico. La aproximación, en los casos concretos abordados, suele ser multidimensional, tanto en su aspecto temático como geográfico, lo que suele apreciarse en el organigrama de muchas de sus misiones y, con frecuencia, en el solapamiento complementario de operaciones de distintas organizaciones internacionales. Otra de las cuestiones que la organización se plantea es ampliar los ámbitos de su asistencia y apoyo a través del Foro OSCE para la Cooperación en materia de Seguridad, el elemento organizativo central en los temas de seguridad.

En cualquier caso, parece resultar relativamente claro que una extensión de los contenidos del concepto de seguridad amplía el rango de las misiones que la OSCE puede desplegar, desde el punto de vista temático, en una tendencia clara vinculada a la idea genérica de estabilización democrática. En esta perspectiva, el resultado, en un plazo medio o largo, puede ser el conducir al sinsentido el planteamiento de aquellos casos en

los que convergen varias organizaciones internacionales. Una de las consecuencias podría ser una distribución del «trabajo» en función de las áreas geográficas. En esta perspectiva, las organizaciones regionales (como la Organización de Estados Americanos, OEA), las subregionales (como la Comunidad Andina o la Comunidad Económica del África Occidental) o interregionales (como la propia OSCE) podrían asumir un papel principal y dejar a las Naciones Unidas un papel secundario, aunque la Carta plantea las relaciones en una perspectiva contraria (véase el Capítulo VIII de la Carta y, en especial, el artículo 53).

Entre los resultados de la evaluación de la experiencia se incluye la creciente tendencia a incorporar la cuestión del género en el desarrollo de las actuaciones y misiones OSCE, aunque se trata de una tendencia en estado incipiente. El punto de partida que sirve de referencia en este tema, normalmente, es la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, relativa a la mujer, la paz y la seguridad. La OSCE elaboró y aprobó, en el año 2004, el Plan de Acción para la Promoción de la Igualdad de Género (44). El enfoque, en este tema, es de carácter proactivo, como no puede ser menos ante un planteamiento general de estabilización que se orienta hacia la prevención (45).

El tratamiento del tema parte de la consideración de los lazos existentes entre la igualdad de género, la seguridad global y una paz sostenible, por lo que cumplir la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, de 31 de octubre de 2000, y al Plan de Acción de la propia OSCE implica las tres dimensiones esenciales de la organización (político-militar, económico-medio ambiental y humana). Entre los objetivos a cubrir se encuentran, en términos genéricos: destacar el papel central de las mujeres como protagonistas en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis y tratar las cuestiones vinculadas con la perspectiva de género dentro del conjunto de todas las políticas y actividades y no como algo separado. En términos más concretos, se considera conveniente: incluir a más mujeres en la operaciones y misiones, incrementando, así, la legitimidad y la eficacia de las mismas; establecer indicadores que permitan evaluar el progreso en este terreno de la aplicación del Plan de Acción; reforzar las bases del reclutamiento de mujeres en el plano nacional, lo que incluye un incremento de

---

(44) Plan adoptado por Decisión del Consejo Permanente de la organización, número 638, del día 2 de diciembre de 2004.

(45) Ver: «Women in conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation». Documento MC.DEC/14/05, del día 6 de diciembre de 2005. Decisión adoptada por el Consejo de Ministros de la OSCE, en Ljubljana.

su presencia en las fuerzas armadas y de seguridad; elaborar una lista de mujeres con elevada calificación que puedan ser candidatas, como algunos Estados han aportado ya a la OSCE (46). Otra de las cuestiones que se consideran clave es la relacionada con la preparación y el entrenamiento (47), aunque esto no es, en cuanto a su mejora, un objetivo sólo vinculado a la participación de las mujeres, sino de cualquiera que pueda estar involucrado en las actividades de estabilización, prevención, etc.

## **CONCLUSIONES**

Las conclusiones que pueden extraerse del presente trabajo no sólo son provisionales, en el sentido de su validez temporal, sino, también, limitadas al contenido temático del análisis de la RSS en la perspectiva de las Naciones Unidas y la OSCE, por lo que hay que considerarlas complementarias de las que pueden extraerse de los demás capítulos de este volumen. Las conclusiones que extraigo pueden agruparse en cuatro aspectos: internos a los Estados en los que se realizan las operaciones o misiones; internacionales en relación con los donantes y las organizaciones internacionales implicadas; de información con relación a los datos de las operaciones y misiones; de carácter operacional con relación a la situación y al funcionamiento y actividades de las fuerzas armadas y de seguridad.

En relación con el primer aspecto, se pueden señalar: 1) la necesidad de insistir en el refuerzo de los cambios democráticos en el sistema político y en la sociedad sobre los cuales se actúa, incluyendo la normalización de los procesos electorales con participación política plural y del funcionamiento del poder legislativo; 2) la necesidad de insistir en el incremento de la participación de los sectores organizados de la sociedad en los procesos de consolidación de la paz y de reformas democráticas, incluyendo las reformas en el sector de la seguridad; 3) la necesidad de insistir en las mejoras tendentes a mejorar el funcionamiento de la administración estatal y, en particular, de la administración de justicia; 4) conseguir incrementar la

---

(46) Es significativo el caso de Azerbaijan que presentó una lista de mujeres que desempeñan altas funciones, sobre todo en la administración del Estado, aunque se recogen también, aquellas mujeres que están en partidos políticos, en instituciones de investigación y universitarias, en los medios de comunicación social, en organizaciones feministas y otras organizaciones no gubernamentales, etc.. Véase: Data-Base of Gender Focal Points in Azerbaijan, actualización de octubre de 2007.

(47) El debate de ideas y las actividades de formación se integran en este conjunto de objetivos. Véase el Informe del Seminario de Expertos «Women in Conflict Prevention and Crisis Management», celebrado en Viena, el día 20 de junio de 2005, en colaboración con la Folke Bernadotte Academy sueca.

participación de las mujeres en estos procesos de reforma para alcanzar mayor legitimación de los mismos y una mayor eficacia.

En lo referente al segundo aspecto, el relativo al ámbito internacional, se pueden mencionar: 1) la necesidad de incrementar el esfuerzo para conseguir un compromiso más duradero por parte de los donantes, en particular los Estados, de manera que pueda mantenerse la asistencia a los procesos de consolidación de la paz y la estabilización en plazos largos; 2) el esfuerzo por mejorar la coordinación entre las organizaciones internacionales y otros agentes externos involucrados en las operaciones concretas, de forma que se eviten solapamientos y se obtenga el máximo rendimiento de los recursos empleados; 3) la insistencia en la determinación nacional de los objetivos a cubrir por los proyectos financiados internacionalmente; 4) la insistencia en la importancia de los procesos de acercamiento e integración a escala subregional o el desarrollo de una política de buena vecindad entre los Estados de la zona en cuestión; 5) el esfuerzo por la incorporación creciente de mujeres entre el personal de las operaciones y misiones que se pongan en función.

En lo relativo al tema de la información de las operaciones y misiones, se pueden indicar: 1) el refuerzo de los instrumentos de intercambio de información relativa a las experiencias existentes en materia de consolidación de la paz, estabilización y reforma, de manera que las buenas prácticas y los éxitos puedan ser de conocimiento general y servir de apoyo a operaciones posteriores; 2) la conveniencia de crear una base de datos centralizada con la información de todas las experiencias en materia de Reforma del Sector de Seguridad, para uso tanto de las organizaciones y agentes internacionales como de las autoridades nacionales interesadas en los procesos de reforma del sector.

Con relación a los aspectos operacionales, de estructuración, funcionamiento, etc. de las fuerzas armadas y de seguridad, se pueden señalar: 1) la insistencia en la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad; 2) la necesidad de reforzar el liderazgo de la autoridad civil sobre el sector de la seguridad, de manera que su funcionamiento este sometido a la dirección y al control de los instrumentos políticos de un modelo democrático; 3) la insistencia en los instrumentos de proximidad de las fuerzas militares y de seguridad con relación a la población, de manera que se incremente y se refuerce la confianza de ésta con respecto a aquellas; 4) la conveniencia de la participación de las fuerzas militares y de seguridad en operaciones internacionales, sobre todo de estabilización y consolidación de la paz.

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD: EL VALOR AÑADIDO DE LA UE COMO ACTOR DE SEGURIDAD GLOBAL**

---

---

# EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD: EL VALOR AÑADIDO DE LA UE COMO ACTOR DE SEGURIDAD GLOBAL

CRISTINA CHURRUCA MUGURUZA

---

---

## INTRODUCCIÓN

El interés de la Unión Europea (UE) en la reforma del sector de la seguridad como un instrumento de su política exterior hacia los países en desarrollo y en transición ha experimentado un gran desarrollo en los últimos años. Esta evolución se explica por un lado porque en la actualidad, tanto la comunidad internacional como la Unión Europea son cada vez más conscientes de que la reforma del sector de la seguridad, o *reforma del sistema de seguridad*, como también se la conoce, que refleja la naturaleza multisectorial del sistema de seguridad, desempeña un importante papel en la prevención de los conflictos, el restablecimiento de la paz y la democratización, y contribuye al desarrollo sostenible. Por otro, el interés de la UE afirmar su identidad en la escena internacional y asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional ha contribuido a que esta juegue un papel cada vez más relevante en este ámbito.

En los últimos años se ha alcanzado un consenso en el ámbito internacional sobre dos cuestiones interrelacionadas. La primera es que la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo son condiciones interdependientes e indispensables para la paz y el desarrollo sostenible y se refuerzan mutuamente. Esta concepción está recogida en el concepto de seguridad humana (1). La segunda es el reconocimiento de que esos ele-

---

(1) Sobre el concepto de seguridad humana véase CHURRUCA, CRISTINA. «*Human Security as a policy framework: Critics and Challenges*», Anuario de Accion Humanitaria y Derechos Humanos/Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2007, Bilbao: Universidad de Deusto, 2007, pp.15-35.

mentos fundamentales sólo pueden alcanzarse dentro del estado de Derecho. La reforma del sector de la seguridad (RSS) es una de las esferas donde mejor se plasma esta interrelación.

Una premisa fundamental para entender la reforma del sector de la seguridad es que se trata de un «sistema» que afecta a todo el Estado. Por ello, dado que la reforma del sector de la seguridad afecta a las instituciones que garantizan la soberanía del Estado en términos weberianos, su reforma no es viable sin el consentimiento, cooperación y plena implicación del Estado, es decir del gobierno, que va a acometer la reforma. En este contexto, tomando como base las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, entendemos la RSS como un sistema que incluye la reforma tanto de los órganos que garantizan la seguridad de los ciudadanos como de las instituciones oficiales encargadas de la gestión y vigilancia de estos órganos como de las instituciones de administración de justicia y de las fuerzas de seguridad no establecidas por la ley (2). La RSS se debe considerarse como un planteamiento holístico e integral y debe basarse en la propiedad nacional «national ownership» y la asociación «partnership».

La política de la Unión en apoyo de la RSS y su acción en este ámbito reflejan la naturaleza de la acción exterior de la UE y su condición como actor internacional. El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que uno de los objetivos de la Unión es «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común» (Art.2). La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), constituye el llamado *segundo pilar* de la UE y su desarrollo compete fundamentalmente al Consejo. Está por tanto separado de las políticas exteriores de cooperación al desarrollo y de la política comercial, respecto de las que la Comisión tiene competencias de proponer y ejecutar, *el primer pilar*. Desde 1999, prácticamente todas las reuniones del Consejo Europeo han tratado de desarrollar las capacidades civiles y militares de los Estados Miembros necesarias para la realización de operaciones autónomas o para la coordinación con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y la contribución a estas organizaciones. Este proceso, que forma parte integrante de la

---

(2) Vid. OCDE, *DAC Guidelines on Security System Reform and Governance*, OCDE, 2004 y OCDE, *OCDE Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice*, OCDE, 2007. p.5.

PESC, es lo que se denomina Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). La PESD se dirige, revisa y controla desde el Consejo. La política exterior de la UE incluye también ciertos aspectos de la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior, *el tercer pilar*, que implican una acción exterior cada vez mayor y cuya responsabilidad comparten el Consejo y la Comisión. Corresponde al Consejo y a la Comisión garantizar la coherencia de la política exterior común y asegurar, cada cuál conforme a sus competencias, su realización. La política de la Unión en apoyo de la RSS refleja la división de la acción exterior de la UE en distintos pilares.

El objetivo de este trabajo es mostrar la labor desempeñada por la Unión Europea en apoyo del sector de la seguridad, sus limitaciones y potencialidades. La reforma del sector de la seguridad es un claro ejemplo de la necesidad de sinergia entre instrumentos civiles y militares de la PESD y las actividades comunitarias. La hipótesis que manejamos es que la UE tiene el potencial de convertirse en un actor líder en este sector. La ventaja comparativa de la Unión es clara. Es la única organización en el ámbito mundial dotada de un amplio abanico de instrumentos de política exterior desde la diplomacia a la gestión civil y militar y con los recursos humanos y financieros necesarios. Con este fin el presente capítulo comienza planteando el enfoque y la política de la Unión con relación a la RSS. A continuación mostraremos la práctica de la Unión en materia de RSS para así evaluar los resultados de esta experiencia, los problemas encontrados, y presentar a modo de conclusión unas propuestas para su mejora. En este sentido adelantamos que, en nuestra opinión el desafío de las tres Cs, la necesidad de coherencia, coordinación y complementariedad de la política exterior y de seguridad (3), aunque sigue siendo fundamental ha sido sobrepasado por el desafío de la tres Ds, la imprescindible interconexión entre defensa, desarrollo y diplomacia (4). Este modelo pone el énfasis, la prioridad, en el pensamiento horizontal. Este es el desafío del futuro no sólo para la Unión sino para la comunidad internacional en general.

---

(3) La división en pilares de la acción exterior de la UE ha hecho que el logro de coherencia, coordinación y complementariedad entre las distintas políticas sea una cuestión fundamental en la agenda de la UE y una de las cuestiones claves en la reforma del TUE. Vid. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Council, *Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006) 278 final, Brussels, 08.06.2006.

(4) El precursor de este planteamiento ha sido el gobierno de Canadá que ha adoptado un modelo de 3 Ds (defensa, desarrollo y diplomacia). Vid. FITZ-GERALD, ANN «*Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government*», 2 Enjeux publics, Vol. 5, no 5, Juillet 2004.

## **LA POLÍTICA DE LA UE EN APOYO DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD**

La reforma del sector de la seguridad no constituye un nuevo ámbito de compromiso para la Unión Europea. Desde hace varios años, forma parte del proceso de integración y ampliación de la Unión Europea, así como de su política de cooperación. Durante estos últimos años, la UE ha desarrollado capacidades complementarias de gestión militar y civil de crisis para apoyar la reforma del sector de la seguridad en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESC). Idealmente las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la acción de la Comunidad en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad deberían ser complementarias, especialmente en los países en situación de crisis o post-crisis. En este sentido la UE se ha involucrado en los últimos años en diversas áreas de la RSS como por ejemplo operaciones de policía y militares, esfuerzos encaminados al reforzamiento del Estado de derecho y el refuerzo de los sistemas judiciales y penales en diversos países, los aspectos civiles de la gestión de crisis y la protección civil. Algunos Estados miembros de la UE apoyan también muy activamente los procesos de reforma del sector de la seguridad en el ámbito bilateral. Sin embargo hasta hace muy poco la Unión carecía de un enfoque coherente con relación a la RSS.

No es hasta diciembre de 2003 que el Consejo Europeo adopta una Estrategia Europea de Seguridad (EES) que dota a la UE por primera vez de un marco y una dirección estratégica a su acción exterior. El documento titulado «Una Europa Segura en un mundo mejor» señala los desafíos globales y principales amenazas de seguridad e identifica los objetivos e implicaciones estratégicas para la UE. Entre estas está la necesidad de desarrollar las capacidades europeas en los diversos ámbitos y en particular ampliar la gama de las misiones de la Unión. La reforma del sector de la seguridad se encuentra entre estas misiones como parte del desarrollo institucional en el sentido más amplio (5). Posteriormente en el año 2005 se adopta la *Estrategia de la UE para África* donde la UE se compromete a desarrollar una capacidad estratégica para impulsar la reforma del

---

(5) Consejo de la Unión Europea, *Una Europea segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, 13 de diciembre de 2003. Para una crítica de la ESS véase: CHURRUCÁ, CRISTINA, «*Criticizing the EU security Strategy: The EU as a Regional Security Provider*», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Número 9 (2005), 20pp., [http://www.reei.org/reei%2010/C.Churruca\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/C.Churruca(reei10).pdf).

sector de la seguridad (RSS) en África en el marco de sus esfuerzos para promover la paz y la seguridad en todas las fases del ciclo de los conflictos (6). Aunque la Declaración conjunta de la Unión Europea sobre la política de Desarrollo de la UE, «*El consenso europeo sobre desarrollo*» adoptada por el Consejo el 22 de diciembre de 2005 no hace una referencia explícita a la reforma del sector de la seguridad, si se reconoce en cambio que «no habrá desarrollo ni erradicación de la pobreza sin paz y seguridad, y sin desarrollo y erradicación de la pobreza no habrá paz duradera» (punto 37) y el apoyo de la Comunidad a las medidas orientadas al refuerzo de la seguridad humana y de los principios de la gobernanza democrática como requisito para un desarrollo sostenible (punto 87) (7).

En este contexto el Consejo Europeo acordaba ese mismo año, en noviembre de 2005, un concepto que provee un marco para las actividades de la UE en apoyo de la reforma del sector de la seguridad en el ámbito del segundo pilar (8). A continuación la Comisión Europea adoptaba en mayo de 2006 una reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad (9). El objetivo de la reflexión de la Comisión y la lanzada por el Consejo con respecto al apoyo de la PESP a la reforma del sector de la seguridad, adoptada bajo la Presidencia británica, era que ambas se complementen mutuamente y confluyan en el marco de una reflexión global sobre la reforma del sector de la seguridad a escala de la Unión. Aunque la idea inicial era adoptar un concepto común que abarcará todas las actividades de la Unión en apoyo de la reforma del

---

(6) La estrategia de la UE para África es la respuesta de la UE al doble reto que consiste en volver a situar a África en la vía del desarrollo sostenible y en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), del 2005 a 2015. Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, «*Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*», COM (2005) 489 final, Bruselas, 12.10.2005. Sobre esta cuestión véase: GOERENS, CHARLES, *Sécurité et développement de l'Afrique: une nouvelle approche pour l'UE*, Chaillot Paper, n.º 99, April 2007.

(7) Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «*El consenso europeo sobre desarrollo*», DO C 46/01 de 24.2.2006. La declaración define, por primera vez en cincuenta años de cooperación, el contexto de principios comunes en el que la Unión y sus Estados miembros aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad.

(8) Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «*Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad*», COM(2006) 253 final, Bruselas, 24.5.2006.

(9) Council of the European Union, «*EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*», 12566/4/05, Brussels, 13 October 2005.

sector de la seguridad esto no fue posible (10). Finalmente en junio de 2006 el Consejo adopta un marco para la política de la Unión para la reforma del sector de la seguridad con el fin de establecer unos principios y unas orientaciones comunes para proveer un apoyo efectivo, coherente y sostenible a los países y regiones socios de la UE (11).

### **El marco de la política de la Unión para la reforma del sector de la seguridad**

Las conclusiones del Consejo sobre el marco de la política de la Unión para la RSS señalan la importancia de adoptar un enfoque comprensivo que abarque a todos los pilares de la UE dado que la RSS debe entenderse como un proceso holístico, multisectorial y a largo plazo que se refiere al funcionamiento general del sistema de seguridad como elemento de las reformas de la gobernanza (12). El objetivo es dotarse de un marco estratégico para el desarrollo de las actividades pertinentes bien comunitarias o de la PESD o mediante una combinación de las dos con el objetivo de mejorar la coherencia y efectividad de la acción de la Unión en la RSS reconociendo que la reforma del sector de la seguridad debe considerarse una cuestión transversal, que rebasa los distintos componentes de la política exterior de la Unión. La idea es que este marco establezca las directrices generales y sea lo suficientemente flexible que permita elaborar enfoques específicos y caso por caso.

Este marco tiene como fin que la acción de la Unión en el ámbito de la RSS contribuya a promover los objetivos de su política exterior: la prevención, resolución y reconstrucción de conflictos y en este contexto hacer frente a los Estados frágiles como parte del objetivo general de reducir la inseguridad y erradicar la pobreza a través de la consolidación de la bue-

---

(10) El documento del consejo señalaba que la Comisión iba a desarrollar un concepto en cooperación estrecha con el Consejo y continuaba que «... At a larger stage, consideration should be given to bringing these two strands closer together. This would complete an overall SSR concept». *Ibid.* p.6. Ante la dificultad de consensuar un concepto entre 25 Estados miembros que sirviera de marco a toda la UE y a la vista que la presidencia austriaca llegaba a su fin el Consejo de Asuntos Generales adoptó unas conclusiones presentadas por el Comité Político y de Seguridad. Vid. *Developing a common security sector reform strategy for the EU*, Post-seminar paper, 28 November 2005, organized by the UK Presidency of the EU in conjunction with the European Commission, Saferworld and International Alert.

(11) Council of the European Union, «Council Conclusions on a policy framework for Security sector reform», 2736th GENERAL AFFAIRS Council Meeting – Luxembourg, 12 June 2006.

(12) *Ibid.* punto 1.

na gobernanza, la democracia y el Estado de Derecho en terceros países (13). La RSS se inscribe así en el conjunto de los esfuerzos desplegados por la Unión Europea para contribuir a la efectiva consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el desarrollo sostenible y la seguridad mundial, y para llevar a cabo su Declaración conjunta sobre la política de Desarrollo de la UE y la Estrategia de Seguridad Europea.

Como señalan las conclusiones del Consejo, el marco de la política de la Unión para la RSS esta constituido por los dos conceptos desarrollados por el Consejo y la Comisión. Estos conceptos, entendidos como complementarios, tienen lógicamente muchos rasgos en común (14). En primer lugar ambos se basan fundamentalmente en las *Directrices desarrolladas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE* y utilizan sus definiciones y principios (15). Así, la UE ha adoptado la definición amplia de la OCDE que entiende la RSS como un sistema que incluye el conjunto de las instituciones del Estado y demás entidades que desempeñan un papel en la seguridad del Estado y su población. Este sistema esta compuesto por:

- *Los principales responsables de la seguridad*, incluidas las fuerzas de seguridad: ejércitos; cuerpos de policía y gendarmería; fuerzas paramilitares; guardia presidencial; Servicios de inteligencia; guardacostas; guardias de fronteras; autoridades aduaneras; unidades locales de seguridad o unidades de reserva.
- *Los órganos de gestión de la seguridad y órganos de control*: Parlamento/poder legislativo; Gobierno/poder ejecutivo, incluidos los Ministerios de Defensa, Interior y Asuntos Exteriores; órganos consultivos nacionales en materia de seguridad; autoridades tradicionales y consuetudinarias; organismos de gestión financiera; sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, las instituciones académicas y las ONG.
- *Las instituciones judiciales*: Ministerios de Justicia; instituciones penitenciarias; servicios de investigación en el ámbito de lo penal y fiscalías; poder judicial (tribunales y órganos jurisdiccionales); Servicios encargados de la aplicación de la justicia (agentes judiciales y

---

(13) *Ibid.* punto 2.

(14) Ello es resultado de una excepcional colaboración interinstitucional, que debía ser la regla y no excepción entre las personas encargadas en la Comisión y el Consejo respectivamente de la elaboración de estos conceptos: Inger Buxton en la Comisión Europea y Christoff Deherre en el Consejo. Quiero agradecer en especial a este último el tiempo que dedico a explicarme y aclararme el alcance y contenido de la RSS.

(15) Vid. OCDE, *DAC Guidelines on Security System Reform and Governance*, *op.cit.*

ujieres); sistemas judiciales tradicionales y consuetudinarios; comisiones encargadas de la defensa de los derechos humanos y defensores del pueblo, etc..

- *Las fuerzas de seguridad extraoficiales*: ejércitos de liberación; guerrillas; liberación; guerrillas; unidades privadas de guardaespaldas; empresas de seguridad privada, etc. (16).

Siguiendo las directrices de la OCDE, la RSS significa la transformación del sistema de seguridad, que abarca a todos estos agentes, así como sus papeles, responsabilidades y acciones, en su esfuerzo común para que la gestión y el funcionamiento de este sistema se ajusten a las normas democráticas y a los principios de la buena gobernanza, contribuyendo de este modo al correcto funcionamiento del dispositivo de seguridad. Elementos esenciales de este enfoque son por tanto el control civil y la vigilancia parlamentaria. El objetivo de la Unión no es otro que contribuir explícitamente a la consolidación de la buena gobernanza, la democracia, el Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos y una utilización eficaz de los recursos públicos (17).

### **Directrices para el apoyo de la UE a la reforma del sector de la seguridad**

La acción de la UE en apoyo a la RSS según este marco, tal y como señalan los conceptos del Consejo y la Comisión, deberá estar basada en la definición de RSS del CAD. Según esta definición los procesos de reforma del sistema de seguridad deberían:

- Ser procesos de reforma gestionados en el ámbito nacional o regional, destinados a reforzar la buena gobernanza, las normas democráticas, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, de acuerdo con las normas internacionales.
- Responder a las exigencias fundamentales de un sistema de seguridad eficaz, es decir, desarrollar un concepto de seguridad gestionado en el ámbito nacional, definir claramente las políticas que deben seguirse y garantizar la buena gobernanza de las instituciones encargadas de la seguridad.

---

(16) Comisión de las Comunidades Europeas, «Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad», *op.cit.* p.6 y Council of the European Union, «EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)», *op.cit.* pp.7-8.

(17) *Ibid.* p.4 y p.6 respectivamente.

- Percibirse como un marco que permite afrontar los distintos retos a los que se enfrentan los Estados y su población en materia de seguridad sobre la base de un enfoque multisectorial sensible al género, en la prestación de servicios de seguridad y acceso a la justicia, y centrándose en las necesidades de reforma de los distintos sectores clave. Esto incluye la separación de las tareas entre los distintos Servicios y organismos, así como la consideración del papel que la sociedad civil y otras estructuras de gobierno no estatales.
- Basarse en los principios de responsabilidad, rendición de cuentas (*accountability*) y transparencia que se aplican en todo el sector público, haciendo especial hincapié en la mejora de la gobernanza a través de una mayor vigilancia de los procesos de seguridad por parte de órganos civiles y parlamentarios.
- Basarse en el diálogo político ya entablado con los distintos países socios sobre los derechos humanos y las cuestiones de desarrollo y seguridad, y realizarse en sinergia con otros instrumentos (18).

De acuerdo a estos principios la reforma del sistema de seguridad va más allá del concepto de eficacia de los distintos Servicios (el ejército, la policía, las instituciones judiciales, etc.), y se centra más bien en el funcionamiento general del sistema de seguridad como elemento de la reforma, la concepción política y la estrategia de la gobernanza del sector público. La RSS debe entenderse como un proceso global destinado a reforzar el nivel de seguridad de todos los ciudadanos y a colmar el déficit de gobernanza. Lo que se trata es de garantizar que el sector de la seguridad no se sitúe o aborde fuera del sector público en su conjunto, sino que se perciba como una parte integral pero equilibrada de la asignación de los recursos públicos y del marco institucional del Estado. Para ello es fundamental que la acción de la Unión se base en la *apropiación local* («local ownership») y la *asociación* («partnership»). Cuando no exista un socio de gobierno en una situación de crisis o en el momento inmediato a un conflicto, el concepto del Consejo señala la importancia de que la Unión prepare el terreno para que a largo plazo el país en cuestión sea propietario de las reformas basadas en un proceso democrático y participativo.

---

(18) *Ibid.* pp. 8-9 y p.4 respectivamente. Los principios del marco de conclusiones del Consejo recogen de forma prácticamente idéntica los principios de la reflexión de la Comisión.

## **La complementariedad entre los conceptos del Consejo y la Comisión**

Los conceptos del Consejo y la Comisión se complementan y refuerzan mutuamente. La principal diferencia no radica sólo en su ámbito de actuación (primer pilar y segundo pilar) sino que es de carácter estructural. La PESD se refiere a la gestión de crisis, se trata por tanto de acciones concretas de RSS a corto y medio plazo en un sentido estricto. En general, las misiones en el marco de la PESD proporcionan apoyo en las primeras etapas de la reforma del sector de la seguridad en situaciones de crisis o post-crisis e identifican nuevos ámbitos para la ayuda comunitaria, especialmente en sectores tales como la reforma del ejército o los Servicios de inteligencia. Por el contrario el enfoque de la Comisión es comprensivo y sus acciones se refieren a los aspectos de la RSS relativos a la gobernanza, y especialmente a la vigilancia ejercida por los Parlamentos, la independencia del poder judicial y la libertad de los medios de comunicación. Se trata por tanto de un enfoque más global frente a la reforma del sector de la seguridad. La idea es proporcionar un apoyo coordinado a los distintos sectores del proceso de reforma. Se trata de «garantizar un mayor grado de sinergia entre el apoyo concedido actualmente por la Comunidad y los Estados miembros en un marco bilateral, y, por otra, mejorar la coordinación entre las misiones llevadas a cabo en el marco de la PESD y la acción de la Comunidad y los Estados miembros» (19).

El objetivo del concepto del Consejo es dotar a la PESD de un concepto de apoyo a la RSS en un país socio. Se limita por tanto a las dimensiones de gestión civil y militar de crisis aunque incluye un «énfasis en la prevención de conflictos» (20). Así, el apoyo de la PESD a la RSS se refiere a una acción de la PESD que en general adoptará la forma de asesoramiento y asistencia a las autoridades locales (legislativo, ejecutivo y judicial) en cuestiones relativas a la reforma del sector de la seguridad en una manera consistente con las reglas democráticas y los principios sólidos de la buena gobernanza, los derechos humanos, la transparencia y el Estado de Derecho (21). En este contexto la RSS puede tener como objetivo un organismo individual o institución, como parte de un marco más amplio de SSR y parte de una amplia cooperación entre los diferentes donantes.

---

(19) Comisión de las Comunidades Europeas, «Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad», *op.cit.* p.11.

(20) Council of the European Union, «EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)», *op.cit.* p.6.

(21) *Ibid.* p.7.

El concepto del Consejo intenta complementar los conceptos de las misiones PESD en el ámbito del Estado de Derecho en la gestión de crisis y en el ámbito de la Administración civil (22). Asimismo reconoce que el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) pueden ser un pilar significativo de la RSS y en este sentido se considera como central para la resolución de conflictos y la estabilidad interna pero el concepto principal es la RSS.

El enfoque de la Comisión es fruto por un lado de la evolución del reconocimiento de la vinculación entre seguridad y desarrollo en cuya intersección esta el concepto de seguridad humana. La seguridad humana se ha convertido en un nuevo referente de la cooperación internacional que pone de manifiesto no solo la necesidad de reorientar y adaptar el marco general de esta última sino también de las políticas públicas situando la seguridad de los ciudadanos como objetivo fundamental y complementando de este modo la seguridad del Estado (23). Este planteamiento amplio de la seguridad ha llevado a que la prevención de conflictos se convierta en una prioridad de la política exterior común y por tanto de un elemento fundamental de todos los aspectos de sus relaciones exteriores. En este contexto de lo que se trata es de hacer frente a las raíces estructurales de la inseguridad. La Comisión considera la RSS como un área fundamental en la prevención de conflictos (24). Por otro la propia naturaleza de los instrumentos de la Comisión favorece planteamientos a largo plazo e integrados para tratar las causas fundamentales de la inseguridad. Como veremos en el siguiente apartado la Comisión secunda a través de instrumentos comunitarios y en el marco de un amplio abanico de políticas, los procesos de reforma emprendidos en los países y regiones con los que tiene firmados acuerdos de asociación en las distintas partes del mundo.

---

(22) «*Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management*», Council doc. 9792/03 de fecha 26 mayo 2003 o el «*EU Concept for Crisis management missions in the field of Civilian Administration*» Council doc. 15311/03 de fecha 25 de noviembre de 2003.

(23) El concepto de seguridad humana (libertad frente a la privación y libertad frente al miedo) es un concepto útil no sólo para definir las relaciones entre las necesidades del ciudadano y las responsabilidades de los Estados sino también para comprender que la cooperación y la coordinación entre los diferentes actores de la comunidad de donantes y el país en cuestión es la cuestión fundamental. Vid. CHURRUCA, CRISTINA. «*Human Security as a policy framework: Critics and Challenges*», op.cit..

(24) Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, «Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos», COM (200) 0211 final, 11.04.2001.

## **LA ACCIÓN DE LA UE EN APOYO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD**

El reconocimiento del carácter multidimensional de la seguridad y de la necesidad de un enfoque integrado y holístico de la RSS hace que esta sea una cuestión transversal que atañe a todo el marco institucional de la UE. El problema es que ni las conclusiones del Consejo sobre el marco de la política de la Unión para la RSS ni los conceptos del Consejo y la Comisión abordan la delicada cuestión de la división de competencias entre los distintos pilares. Únicamente se señala la importancia de que la Unión en su conjunto adopte un enfoque coherente y consistente cuando la complementariedad de las acciones adoptadas en el marco de la PESD y de la Comunidad es «vital». Asimismo se subraya la necesidad de una planificación coordinada entre los tres pilares y la necesidad de una evaluación conjunta de las necesidades y recursos disponibles. Esta es una clara limitación dado que el rápido crecimiento de PESC/PESD en los últimos años y el reconocimiento de la vinculación entre la seguridad y el desarrollo han ampliado de forma espectacular las zonas grises en las que las dos instituciones pueden actuar. Además el carácter transversal de la RSS hace que puede ser llevada a cabo a través de diversas políticas y estar sujeta a diferentes mecanismos de financiación dependiendo de la naturaleza de la actividad y del receptor (civil o militar), la escala temporal de la asistencia (emergencia o a largo plazo) y el contexto político (post-conflicto, transición o desarrollo).

La fragmentación de la RSS supone muchos desafíos para los donantes en general y para la Unión en particular. En el caso de la Unión, el Tratado de la Unión Europea y muchos documentos de la UE hacen hincapié en la necesidad de asegurar la unidad y coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo (Art. 3 de las Disposiciones Comunes). Como reconoce la Estrategia Europea de Seguridad el principal desafío para la Unión es que:

«A lo largo de los últimos años hemos ido creando una serie de instrumentos, cada uno con su propia estructura y su propio fundamento. El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. Todos ellos pueden influir en nuestra seguridad y en la de terceros países. La seguridad es la primera condición del desarrollo» (25).

---

(25) Vid. Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad*, op.cit. pp.12-13.

Los instrumentos de la UE en apoyo de la RSS pueden dividirse en dos tipos: los de asistencia en situaciones de crisis y situaciones post-conflicto a corto y medio plazo y aquellos que apoyan actividades a largo plazo en contextos de transición o desarrollo. Los primeros se refieren a la capacidad de reacción rápida de gestión de crisis tanto a la capacidad militar y a la capacidad civil de gestión de crisis de los Estados Miembros al servicio de la Unión, es decir a las misiones de la PESD, como a los instrumentos comunitarios, en concreto al Mecanismo de Reacción Rápida creado en el año 2001 y sustituido por el Instrumento para la Estabilidad a partir del año 2007 (26). Los instrumentos de financiación a largo plazo se refieren a los programas de asistencia gestionados por la Comisión. La mayor parte de la financiación para la formación de capacidades en el sector policial y judicial y el apoyo para el refuerzo del control democrático en general ha venido de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos y en su mayoría de los instrumentos geográficos específicos y del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El FED es el instrumento principal de la ayuda comunitaria a la cooperación al desarrollo prestada a los Estados África, Caribe y Pacífico y a los países y territorios de ultramar (PTU). El FED aún no es parte integrante del presupuesto comunitario general, sino que lo financian los Estados miembros (27).

La reforma del sector de la seguridad requiere la sinergia entre instrumentos civiles y militares de la PESD y las actividades comunitarias. Esta es fundamental, en particular, entre la acción relativa a la asistencia al desarrollo de la UE y la gestión civil de crisis en el marco de la PESD. En este sentido, la racionalización de los instrumentos de ayuda exterior propuesta por la Comisión y adoptada por el Consejo a finales de 2006 en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013, ofrece una oportunidad para mejorar la coordinación entre las respuestas a crisis por parte de la Comisión y en el marco de la PESD ya que las operaciones de gestión civil de crisis se financian con fondos comunitarios.

En lugar de la anterior gama de instrumentos geográficos y temáticos que se fue elaborando de manera ad hoc, se ha adoptado una estructura

---

(26) Nos referimos a los mismos en el apartado dedicado al apoyo de la Comisión a la RSS.

(27) El Tratado de Roma de 1957 previó su creación para la concesión de ayuda técnica y financiera, en un principio, a los países africanos, que en aquella época seguían estando colonizados y con los que algunos Estados tenían vínculos históricos. Aunque, a raíz de la petición del Parlamento Europeo, el presupuesto comunitario viene reservando, desde 1993, un título para el Fondo. El FED está sujeto a sus propias normas financieras, y lo dirige un comité específico. La ayuda concedida a los países ACP y a los PTU seguirá financiándose por medio del FED para el período 2008-2013.

simplificada que incluye seis instrumentos. Tres instrumentos apoyan directamente políticas exteriores específicas: el instrumento de preadhesión (IPA); que sustituye a los instrumentos existentes, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI), que completa los ya existentes y un nuevo instrumento de «cooperación al desarrollo y cooperación económica». Con el fin de hacer frente a las crisis y responder a determinados retos de alcance regional o internacional, hay otros tres instrumentos: la ayuda humanitaria, la ayuda macrofinanciera (AMF) y el instrumento de estabilidad.

El Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) integra las estructuras precedentes de ayudas de preadhesión y del proceso de estabilización y de asociación en favor de los países candidatos y de los potenciales países candidatos, respetando sus especificidades y los procesos propios de cada uno de ellos (28). El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI) sustituye la ayuda anteriormente prestada en virtud de diversos programas geográficos incluidos TACIS (para los vecinos del Este y Rusia) y MEDA (para los vecinos del sur del Mediterráneo), así como los programas temáticos como la IEDDH (Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos) (29). El Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), al reunir los distintos instrumentos geográficos y temáticos en un instrumento único, mejora el anterior marco de la cooperación al desarrollo de la Comunidad. Los programas geográficos abarcan cinco regiones: América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica (30). Por último el objetivo del nuevo Instrumento de Estabilidad (IDE) es dar una respuesta adecuada a las situaciones de inestabilidad y crisis y a los retos a largo plazo, con un aspecto de estabilidad o seguridad, hasta que pueda reanudarse la cooperación normal mediante uno de los instrumentos generales de cooperación y ayuda (31).

---

(28) Reglamento (CE) n.º 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006 *DO L 210* de 31.7.2006, p. 82/93. El IPA ofrece una asistencia racionalizada a los países con vocación europea para el período 2007-2013 sobre la base de las principales lecciones derivadas de los precedentes instrumentos de ayuda exterior y de preadhesión. El IPA pretende mejorar la eficacia y coherencia de la ayuda facilitada en un marco único: el Instrumento de Ayuda Preadhesión.

(29) Reglamento (CE) n.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, *DO L 310* de 9.11.2006.

(30) Reglamento (CE) n.º 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, *DO L 210* de 31.7.2006, pp.41-70. El Reglamento establece que la ayuda comunitaria se ejecute mediante programas geográficos y temáticos, y un programa de medidas complementarias para los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) signatarios del Protocolo del Azúcar.

(31) Reglamento (CE) n.º 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, *DO L 327* de 24.11.2006, p. 1/11. El Instrumento de Estabilidad sus-

El Instrumento de Estabilidad complementa los instrumentos geográficos financieros. Este permitirá dar una respuesta rápida a los retos de política urgentes, aplicando medidas no previstas en los tres instrumentos de política general. El IDE refleja la creciente importancia de la seguridad en la ayuda externa de la UE siendo el único instrumento que menciona explícitamente la posibilidad de financiar acciones en apoyo de la reforma del sistema de seguridad. El artículo 3 incluye entre las medidas de ayuda en respuesta a situaciones de crisis o crisis incipientes el apoyo al desarrollo de la buena gobernanza y la ley y el orden público, «incluida la cooperación técnica no militar para reforzar el control civil global, y supervisar el sistema de seguridad». Ello no quiere decir que los instrumentos geográficos no puedan financiar, como veremos más adelante que hacen, medidas de apoyo a la RSS. De hecho de acuerdo al artículo 2.1 la ayuda comunitaria prevista en DEI sólo «se prestará en la medida en que no pueda darse una respuesta adecuada y eficaz mediante dichos instrumentos.» Este instrumento se integra exclusivamente en el primer pilar, pero su diseño tiene en cuenta la necesidad de garantizar una coordinación operativa entre las acciones comunitarias y las medidas adoptadas en el marco de la PESC/PESD.

Una clara limitación del DEI, que puede mermar la efectividad inicialmente prevista, es que excluye la posibilidad de financiar la cooperación técnica militar así como medidas complementarias de la RSS como son el desarme, desmovilización y reintegración, y el control de armas pequeñas y armas ligeras. Ello es resultado de las negociaciones sobre este nuevo instrumento entre el Consejo y la Comisión. En vez de plantearse la necesidad de trabajar conjuntamente por el mismo objetivo en un espíritu de solidaridad interinstitucional, las negociaciones se redujeron a argumentos legales sobre la precisa delimitación de competencias institucionales (32).

La ambición de la Comisión era contribuir a la coherencia entre seguridad y desarrollo mejorando la sinergia entre la acción relativa a la asistencia al desarrollo de la UE y la gestión civil de crisis en el marco de la

---

tituye e integra a las líneas de financiación siguientes: Acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y de Asia, Acciones contra las minas terrestres antipersonas, Mecanismo de reacción rápida, Apoyo a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y a la Oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina (OAR), Cooperación Norte-Sur en materia de lucha contra las drogas y la toxicomanía y Acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en desarrollo.

(32) Vid. ISIS Europe, «*The Stability Instrument: defining the Commission's role in crisis response*», ISIS Briefing, 27. June 2005.

PESD en ámbitos como la RSS. La propuesta se basaba en la idea de la complementariedad de las actuaciones del Consejo y la Comisión en materia de gestión civil se habían desarrollado en una *zona gris*, en la que las dos instituciones podían legítima y legalmente actuar. Sin embargo, esta tolerancia inicial hacia la superposición de competencias parece haber llegado a su fin con el recurso presentado por la propia Comisión contra el Consejo ante el Tribunal de Justicia por usurpación de poderes. La Comisión consideraba que la lucha contra la proliferación de armas pequeñas se ha convertido en una parte integrante de su cooperación para el desarrollo y por tanto de su competencia mientras que el Consejo era reticente a coordinar su acción con la Comisión y a otorgarle competencias en políticas que contribuyan a promover la paz y la estabilidad. Algunos Estados miembros también temían que mediante la adopción de medidas a favor de la paz en sus programas de desarrollo la Comisión sobrepasará sus competencias (33).

La opinión del Abogado General Mengozzi emitida el 19 de septiembre de 2007 en respuesta al recurso de la Comisión reconoce la necesaria vinculación entre la seguridad y desarrollo admitiendo que la Comisión y el Consejo puedan desarrollar similares actividades con diferentes objetivos, la primera en aras del desarrollo económico y social y el segundo para el mantenimiento de la paz y estabilidad, por lo que sugiere que el Tribunal de Justicia descarte la petición de la Comisión (34). Más allá de las implicaciones legales, el problema que se plantea es que, en vez de reconocer el solapamiento entre las distintas responsabilidades y la necesaria vinculación entre la seguridad y el desarrollo y trabajar conjuntamente con el mismo objetivo, las tensiones entre las dos instituciones prevalecen sobre el objetivo de la Unión de ser más coherente y más capaz en el ámbito internacional.

---

(33) La Comisión denuncia a finales del 2005 al Consejo solicitando al Tribunal de Justicia que anule la Decisión del Consejo 2004/833/CFSP de 2 de diciembre de 2004 en aplicación de la Acción Común 2002/589/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea a la ECOWAS en el marco de la moratoria Sobre Armas Pequeñas y Ligeras, y que declare inaplicable, debido a su ilegalidad, el título II de la Acción Común 2002/589/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2002, sobre el aporte de la Unión Europea a la lucha contra la acumulación y la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras. El argumento de la Comisión es que si esta última tiene una base legal para actuar (ie. El Acuerdo de Cotonou) entonces las acciones del Consejo en el mismo ámbito (en este caso reforzar la capacidad de ECOWAS para ocuparse de armas pequeñas y armas ligeras) son una usurpación de los poderes de la Comisión. El Consejo argumenta en contra planteando restringir los poderes de la Comisión a los ámbitos que no son de la PESC.

(34) Opinión del abogado General Mengozzi de 19 Septiembre de 2007, Caso C-91/05.

La práctica del apoyo de la UE a la RSS revela que la coordinación entre la Comisión y el Consejo se asume o se da por hecho pero realmente ocurre en contadas ocasiones sobre la base del caso por caso (35). Un ejemplo de coordinación ha sido el envío de un Equipos Civiles de Respuesta (Civilian Response Team; CRT), para evaluar el apoyo de la Unión a la RSS en República Democrática del Congo y en Guinea-Bissau (36). Estos son además los dos únicos ejemplos, y en particular el de Guinea-Bissau de una verdadera acción de la Unión en apoyo de la RSS entendida esta como la reforma de un «sistema» que afecta a todas las instituciones del Estado y que requiere su consentimiento, cooperación y plena implicación. De cualquier modo la coordinación no es la práctica habitual. La propuesta de la Comisión de vincular su acción a la del Consejo a través de programas conjuntos de formación, metodologías de evaluación de necesidades y listas de expertos conjuntas hasta la fecha han quedado en letra muerta a la espera de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (37). A excepción de los dos casos señalados, que mencionaremos al final de este apartado, la acción de la UE en apoyo del sector de la seguridad se ha desarrollado por un lado en el ámbito de la PESD y por otro en el ámbito de las competencias de la Comisión. Sin embargo esto no quiere decir que las misiones PESD en apoyo del sector de la seguridad no se coordinen con los programas de la Comisión y con otros actores presentes en el terreno. El éxito de las misiones depende en gran medida precisamente de esta coordinación.

---

(35) Como señala Gourlay, Catriona: «Under the pressure of producing a swift result and a political signal in response to a crisis, coherence with ongoing or planned EC actions is often assumed rather than explored». Vid. GOURLAY, CATRIONA, «*Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management*» en Varios Autores, «*Civilian Crisis Management: the EU way*», Institute for Security Studies, Chaillot Paper n.º 90, June 2006 p.105.

(36) Por Equipo de Respuesta Civil se entiende una capacidad de reacción rápida para la gestión civil de crisis, de tamaño y composición flexibles, formada por expertos de los Estados miembros y, en principio, con la participación de la Secretaría del Consejo. Para garantizar la coherencia de la acción exterior de la UE, se ha decidido invitar a expertos de la Comisión Europea a que participen, cuando proceda. El equipo de respuesta civil se forma a partir de un grupo de expertos de toda la UE, previamente seleccionados por los Estados miembros, utilizando procedimientos y criterios acordados. Vid. CHURRUCA, CRISTINA, «*Marco Institucional de gestión de crisis de la Unión Europea*» en *Marco institucional y medios civiles de gestión internacional de crisis en España: compromisos, alternativas y ventajas*, Documento CITpax n.º 5, Febrero de 2006.

(37) DOELLE, PATRICK y GOUZÉE DE HARVEN, ANTOINE, «*Security Sector Reform: A Challenging Concept at the Nexus Between Security and Development*» en SPENCE, DAVID and FLURI, PHILIPP, «*The European Union and Security Sector Reform*», London: John Harper Publishing, 2008, pp.55-56.

## **Las misiones PESD en apoyo de la RSS**

La RSS constituye uno de los aspectos fundamentales de la gestión de crisis de la UE definido en la Estrategia Europea de Seguridad adoptada en diciembre de 2003 (38). El objetivo de la UE de mantener la paz y la consolidación de la seguridad internacional (Art. 11 TUE) establece las bases para la participación de la Unión en la RSS en terceros países. Esta ha sido respaldada en los últimos años por el espectacular desarrollo de la capacidad de la UE de gestión de crisis.

Como consecuencia de la crisis de Kosovo, el Consejo Europeo decidió en 1999 dotar a la UE de una capacidad autónoma para la gestión militar y civil de crisis respaldada por las capacidades y estructuras necesarias para dirigir y realizar operaciones en el ámbito de las llamadas misiones Petersberg, que han sido incluidas en el Art.17.2 del Título V, sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), del TUE (39):

- humanitarias o de evacuación de personas;
- de mantenimiento de la paz;
- de fuerzas armadas para la gestión de crisis, incluidas operaciones de restablecimiento de la paz (40).

Desde 1999, prácticamente todas las reuniones del Consejo Europeo han tratado de desarrollar las capacidades civiles y militares de los Estados Miembros necesarias para la realización de operaciones autónomas o para la coordinación con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y la contribución a estas organizaciones. Este proceso,

---

(38) El proyecto de tratado sobre la constitución tenía una referencia explícita a estas misiones. El Tratado de Lisboa incluye una referencia genérica a las «misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas» (nuevo artículo 28 A. 1).

(39) El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que uno de los objetivos de la Unión es «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común» (Art.2). La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), constituye el llamado *segundo pilar* de la UE y su desarrollo compete al Consejo. Está por tanto separado de las políticas exteriores de cooperación al desarrollo y de la política comercial, respecto de las que la Comisión tiene competencias de proponer y ejecutar.

(40) El nombre de Petersberg hace referencia al castillo de Petersberg donde en noviembre de 1992 estas misiones fueron concebidas, inicialmente por la Unión Europea Occidental. Para reflejar su posterior ampliación, el Tratado de Constitución Europea propone incluir en su ámbito las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad.

que forma parte integrante de la PESD, es lo que se denomina Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). La PESD se dirige, revisa y controla desde el Consejo. La adopción de la EES, al señalar la voluntad de la UE mejorar y aumentar su capacidad de gestión de crisis como elemento esencial de su política exterior, ha dado un mayor impulso político a la PESD.

El Consejo Europeo adoptó en Helsinki (diciembre 1999) el Objetivo Principal 2003, es decir, el objetivo de dotar a la UE de la capacidad de desplegar para 2003, en el plazo de 60 días y durante un mínimo de un año, hasta 60.000 hombres (Fuerza de Reacción Rápida) y un catálogo de las capacidades militares requeridas para ello. A la vista de la imposibilidad de alcanzar esta capacidad y como reflejo de la EES, el objetivo fue revisado a finales de 2004. El nuevo Objetivo Principal 2010 incluye el compromiso de los Estados miembros de dotarse para 2010 de los medios necesarios para responder a la totalidad de las operaciones de gestión de crisis previstas en el TUE, y su ampliación de acuerdo a la ESS a las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad.

El desarrollo de las capacidades civiles de gestión de crisis se planteó en principio de forma complementaria al desarrollo de las capacidades militares, en las que se concentraron los esfuerzos de los Estados miembros. La adopción de la EES, que subraya fundamentalmente la necesidad de mejorar la capacidad de gestión de crisis militar, y la posterior creación de la Agencia Europea de Armamento, hicieron dudar sobre el compromiso real de los Estados miembros de reforzar sus capacidades civiles de gestión de crisis. Sin embargo a la vista de que la gran mayoría de las operaciones lanzadas desde finales de 2004 son civiles, y del reconocimiento (al menos teórico) de que el valor añadido de la UE en materia de gestión de crisis depende de su habilidad para utilizar de forma rápida medios civiles y militares, el desarrollo de capacidades civiles ha sido dotado de un nuevo impulso a partir de 2005.

Los Consejos Europeos de Feira (1999) y Gotemburgo (2001) identificaron cuatro ámbitos prioritarios para desarrollar la gestión de civil de crisis de la UE: cooperación policial, consolidación del Estado de Derecho, administración civil y protección civil. Asimismo el Consejo Europeo de Gotemburgo la prevención de conflictos como prioridad de la política exterior de la Unión, y como un elemento fundamental de todas las relaciones exteriores de la Comunidad.

La reforma del sector de seguridad se concibe no sólo como un instrumento de prevención de conflictos en estados frágiles sino también como una labor fundamental en países que emergen de un conflicto y es un elemento central de esfuerzos más amplios de creación y reforma de instituciones en países que se encuentran en un contexto más estable. Dependiendo de la situación en que se encuentre el estado en cuestión un amplio espectro de diferentes medidas de RSS pueden ser necesarias. Así la RSS lo que busca es «aumentar la capacidad de un estado para satisfacer toda la gama de sus necesidades de seguridad tanto internas como externas de una manera compatible con las normas democráticas y los sólidos principios de la buena gobernanza, los derechos humanos, la transparencia y el imperio de la ley. Se refiere no sólo a la estabilidad estatal y al régimen de seguridad de las naciones, sino también a la seguridad y el bienestar de sus pueblos. La RSS implica abordar las cuestiones de la forma en que el sistema de seguridad está estructurado, regulado, gestionado, y dotado de recursos. También es importante tener en cuenta la seguridad externa en relación con los vecinos y la estabilidad regional (41)».

A partir de enero de 2003, desde que la PESD es operativa, el Consejo ha desplegado 21 misiones que incluyen en mayor o menor medida aspectos relativos a la reforma del sector de la seguridad. Podemos distinguir tres tipos de misiones PESD: civiles, militares y civil-militares (42). A su vez, las misiones civiles pueden clasificarse en tres tipos: 1) asistencia directa a la reforma del sector de la seguridad, como las misiones de construcción de capacidades en el sector de la seguridad, que comprenden actividades de formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; 2) asistencia en el sector de la administración judicial y civil, o las misiones de Estado de derecho, donde también puede incluirse la formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; y 3) misiones de observación y supervisión, en el que la actuación de la Unión se limita a observar y a certificar que se cumplen ciertos estándares o acuerdos contraídos. A finales de marzo de 2008 nueve misiones se han completado y doce estaban en curso incluyendo la misión de asistencia fronteriza en Moldavia y Ucrania (43). Cinco de estas misiones eran operaciones militares y sólo

---

(41) Traducción propia, Council of the European Union, «EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)», *op.cit.* p.9.

(42) Las misiones civil-militares se refieren a las misiones en las que participan personal civil y militar. Las misiones civiles a aquellas en las que sólo participa personal civil y militares a aquellas en las que participa personal militar y el mandato de la misión es militar (protección de civiles, creación de un espacio seguro etc.).

(43) Vid. Las operaciones PESD en: <http://www.consilium.europa.eu/cms3/fo/showPage.asp?id=268&lang=EN&mode=g>.

había una operación de tipo civil-militar: una acción de apoyo civil-militar en la región de Darfur en Sudán. Las quince restantes eran misiones civiles de gestión de crisis: reforma del sector de la seguridad (2), asistencia y formación de policía (7), estado de derecho (3), observación (1) y asistencia fronteriza (2). Estas misiones se han desarrollado en Europa, África y Asia. Como se observa en la tabla resumen de las misiones PESH todas ellas incluyen en su mandato aspectos de la RSS (44).

Algo común a todas las misiones es que la precondition para que se pueda lanzar una misión civil de la PESH es que exista una invitación formal del Estado anfitrión, que haya una autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o que haya cualquier otro tipo de autorización siempre conforme a la Carta de las Naciones Unidas o a la ley internacional. Esto es importante por dos motivos principalmente: por un lado, la Unión Europea se asegura que su misión no sea vista como una injerencia en asuntos internos de un país al existir una invitación; y por otro lado, existe un compromiso por parte de ese país para que la misión se lleve a cabo en las condiciones en que se acuerda. El objetivo es la apropiación local («local ownership»), es decir, que la Unión Europea no imponga nada en sus misiones, sino que de lo que se trata es de dotar a ese tercer Estado de los instrumentos necesarios para que sea él mismo el que resuelva sus problemas. Se trata de pasar todas las responsabilidades a las autoridades locales en el menor tiempo posible (45).

Las misiones que más han abundado hasta el momento han sido las misiones de formación y asesoramiento de la policía. Éstas son, además, las que mayor desarrollo han experimentado, porque han podido aplicar las lecciones aprendidas de una a otra misión. De estas misiones, tres, están ya terminadas, EUPOL KINSHASA en República Democrática del Congo (RDC), EUPOL PROXIMA y EUPAT, ambas en Macedonia. La misión que más interés ha suscitado y que está considerada como la primera misión civil PESH de la Unión Europea es la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia, una de las más largas y ejemplo del compromiso de la Unión en los Balcanes.

---

(44) Para análisis extensivo de estas operaciones PESH véase: Ruiz, XIRA, «La evolución de las misiones civiles de la política europea de seguridad y defensa», en UNISCI Discussion Papers, n.º 16, *Enero / January 2008*, pp.61-84 y de la misma autora «La Unión Europea y las misiones PESH», en UNISCI Discussion Papers, n.º 11, Mayo 2006, pp.14-26; GONZÁLEZ ALONSO, LUIS NORBERTO, «De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7 n.º 15, mayo-agosto 2003, pp. 653-682.

(45) Vid. NOWAK, AGNIESZKA, (ed.), «*Civilian Crisis Management: the EU way*», European Union, Paris, Chaillot Paper, n.º 90, June 2006.

A pesar de que el desarrollo de una acción conjunta coordinada y coherente de la UE en apoyo de la RSS no es todavía una realidad, las misiones de la PESD se sitúan en el marco más amplio de la política exterior de la Unión y como complemento a los programas de asistencia de la Comisión, por ejemplo en el contexto del proceso de preadhesión (caso de las misiones de apoyo a Bosnia y Herzegovina) y del proceso de Estabilización y Asociación, y en el contexto más amplio del esfuerzo de la comunidad internacional para apoyar a los diferentes países en sus esfuerzos para asumir la responsabilidad en el establecimiento de Estado de derecho y en el imperio de la ley y el orden.

### Misiones PESD

País/Misión	Fechas	Descripción	Principal Foco RSS	Personal Aprox.	Presupuesto
<b>Balcenes Occidentales</b>					
<b>Bosnia y Herzegovina</b> Misión de Policía de la UE (EUPM)	Enero 03-presente	1.ª Misión PESD, sucesora de la Fuerza de Policía Internacional de la ONU (IPTF) para la implementación de la Paz en BiH	Reforma de la Policía Lucha contra el crimen organizado Vigilar el ejercicio del control político sobre la policía	330 Oficiales de Policía de (2003-2005) Alrededor de 200 Oficiales de policía (2006-2008)	38 millones (2005) 12 millones (2006)
<b>Bosnia y Herzegovina</b> Operación Militar de la UE (EUFOR Althea)	Dic. 04-presente Operación en curso	Aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton y París; Contribución a un entorno más estable y seguro en BiH. Continuación de la operación SFOR de la OTAN, (se llevó a cabo con los recursos y capacidades de la OTAN); la operación militar más amplia liderada por la UE	Creación de un entorno propicio para las fuerzas de seguridad locales	7000 tropas EUROFOR 500 personas de la Unidad de Policía Unificada	71,7 millones (2004-2007)
<b>Kosovo</b> Misión de la UE para el restablecimiento del estado de derecho (EULEX Kosovo)	Febr. 08-presente Operación en curso	Apoyo a las autoridades kosovares para crear un Estado de derecho funcional y sostenible Hasta que sea plenamente operativa (120 días) la misión se desarrolla sobre la base del Grupo de Planificación de la UE (EUPT Kosovo) (46)	Reforma de los sistemas policial, judicial, aduanas y servicios correccionales	Alrededor de 1900 policías, jueces, fiscales y funcionarios de aduanas	205 millones los primeros 16 meses

(46) El Grupo de Planificación de la UE (EUPT Kosovo) fue establecido el 16 de abril de 2006 con el objetivo de preparar la transición entre tareas de UNMIK y una posible operación de gestión de crisis en el campo del estado de derecho, y otras áreas. La EUPT contaba en marzo de 2008 con aproximadamente 70 miembros internacionales y 50 locales en el terreno divididos en cuatro grupos: una oficina del jefe del grupo de planificación, un grupo de policía, un grupo legal y un grupo de administración.

<b>País/Misión</b>	<b>Fechas</b>	<b>Descripción</b>	<b>Principal Foco RSS</b>	<b>Personal Aprox.</b>	<b>Presupuesto</b>
<b>Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM)</b> Operación Militar de la UE (EUFOR Concordia)	Marzo-Dic. 03 Operación finalizada	1.ª Misión militar, sucesora de la operación de la OTAN Allied Harmony (Aplicación del Acuerdo de Ohrid, 2001)	Creación de un entorno propicio para las fuerzas de seguridad locales	350 personal militar	6,2 millones (2003)
<b>Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM)</b> Grupo de Asistencia de Policía de la UE (EUPAT)	Di. 05-Mayo 06 Operación finalizada	Formación y Asesoramiento a la Policía Local	Reforma policial, formación de policía de fronteras, lucha contra la corrupción y el crimen organizado	30 asesores policiales	1,5 millones (2005)
<b>Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM)</b> Misión de Policía de la UE (EUPOL Próxima)	Dic.03-Dic.05 Operación finalizada	Entrenamiento y Asesoramiento de la Policía Local. Gestión Local y Construcción de confianza con la población	Lucha contra el crimen organizado; desarrollo del estado de derecho; Reforma del Ministerio de Interior (incluyendo la policía); creación de policía de fronteras	200 personal internacional	15 millones (2004)
<b>Cáucaso Sur</b>					
<b>Moldavia-Ucrania/ Misión de Asistencia Fronteriza (EUBAM)</b>	Dic. 05-presente Operación en curso	Formación y Asesoramiento a la policía de fronteras y agentes de aduanas	Reforma del Servicio de Aduanas y Policía de Fronteras; Control Fronterizo	7 oficiales de campo 101 personal internacional	20,2 millones (2006-07)
<b>Georgia Misión de la UE para el restablecimiento del estado de derecho (EUJUST-Themis)</b>	Julio 04-Julio 05 Operación finalizada	Asistencia en el Desarrollo de una Aproximación Coordinada, en el Proceso de Reforma del Estado de Derecho	Sistema Judicial (en particular el sistema de justicia criminal)	10 expertos internacionales	2,3 millones (2004-05)
<b>Oriente Medio</b>					
<b>Territorios Palestinos</b> Misión de Policía de la UE (EUPOL COPPS)	Nov. 05-presente Operación en curso	Aplicación del Plan para el Desarrollo de la Policía Civil Palestina; formación de la Policía y de Oficiales de Justicia Penal	Reforma de la Policía y la Justicia Penal	30 personas	6,1 millones (2005)

*El apoyo de la Unión Europea a la reforma del sector de la seguridad: el valor...*

<b>País/Misión</b>	<b>Fechas</b>	<b>Descripción</b>	<b>Principal Foco RSS</b>	<b>Personal Aprox.</b>	<b>Presupuesto</b>
<b>Rafah Paso Fronterizo en los Territorios Palestinos</b> Misión de Asistencia Fronteriza (EU BAM Rafah)	Nov. 05-presente Operación en curso	Adecuación con los Principios acordados para el Paso fronterizo, entre Israel y la Autoridad Palestina	Formación en trámites aduaneros y control de mercancías	80 personas	7,6 millones (2005)
<b>IRAK MISIÓN INTEGRADA POR EL ESTADO DE DERECHO EN IRAK (Eujust Lex)</b>	Junio 05-presente Operación en curso	Formación de jueces, magistrados, mandos policiales y oficiales penitenciarios	Apoyo al Estado de Derecho	20 personal internacional	10,9 millones (2005)
<b>Asia</b>					
<b>Afganistán Misión de Policía de la UE (EUPOL Afganistán)</b>	Junio 07-presente Operación en curso	Contribuir a la creación de procedimientos civiles de policía de apropiación afgana y de conformidad con las normas internacionales	Supervisión, tutoría, asesoramiento y capacitación a nivel del Ministerio del Interior afgano, las regiones y las provincias	195 personal internacional (policía y expertos en justicia y cumplimiento de la ley)	43,6 millones hasta septiembre. 2008
<b>Aceh, Indonesia Misión de Observación de la UE (AMM)</b>	Sept. 05-Dic. 06 Operación Finalizada	Seguimiento de la aplicación del Acuerdo de Paz	Desmilitarización, Desmovilización y Reintegración (DDR)	130 personas (de los Estados Miembros de la UE)	15 millones (2005-2006)
<b>África</b>					
<b>Darfur, Sudán Apoyo de la UE a la Misión de la Unión Africana (AMIS III)</b>	Junio 05-Dicbre. 07	Apoyo político, logístico y financiero a la misión de Observación de la Unión Africana en Darfur	Asesoramiento para la reforma policial	60 personal internacional	1,1 millones (2006)
<b>Kinshasa, RDC Misión de Policía de la UE (EUPOL Kinshasa)</b>	Abril 05-Junio 07 Operación finalizada	Establecimiento de una unidad de Policía Integrada (IPU) para la protección de las instituciones estatales y el refuerzo de las fuerzas de seguridad locales	Reforma Policial	30 expertos internacional	4,3 millones (2005) 3,5 millones (2006)
<b>República Democrática del Congo/ Misión de Policía de la UE (EUPOL RD Congo)</b>	Julio 07-presente Operación en curso	Sucede a EUPOL Kinshasa Apoyo y asistencia a las autoridades congoleesas en la RSS en el ámbito de la policía y de su interacción con la justicia	Reforma de la policía Reforma de la justicia Asistencia a la policía judicial Puesta en marcha de un centro operacional en la policía nacional	39 expertos internacional	5,5 millones

País/Misión	Fechas	Descripción	Principal Foco RSS	Personal Aprox.	Presupuesto
<b>República Democrática del Congo/</b> Misión de la Reforma del Sector de la Seguridad (EUSEC DR Congo)	Junio 05-Junio 07	Misión de Asesoría y Asistencia en RSS	Asesoría para una comprensión de lo que es RSS	8 expertos	1,6 millones (2005) 4,75 millones (2006)
<b>República Democrática del Congo/</b> Misión de la Reforma del Sector de la Seguridad (EUSEC DR Congo)	Junio 07-presente Operación en curso	Continúa la misión anterior Reforma comprensiva de sector de la seguridad. Papel coordinador de los esfuerzos internacionales en apoyo a la RSS en cooperación con las NNUU	Completar la integración de las distintas facciones armadas en el ejército Reestructurar y reconstruir el ejército congoleño Asistencia técnica para establecimiento de una cadena de pagos del Ministerio de Defensa	40 expertos	9,7 millones
<b>República de Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU)</b>	Febrero 08-Operativa en Mayo 08	Misión de Asesoría y Asistencia en SSR Asociación con el gobierno	Reestructuración de las fuerzas armadas Reorganización y reestructuración de los cuerpos policiales Investigaciones penales Capacitación de la Policía Judicial	15 expertos	5,6 millones

Las operaciones de la PESD en apoyo de la RSS en Afganistán (EU-POL AFGANISTÁN), República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo y EUSEC RD Congo) o Bosnia y Herzegovina (EUPM) son parte de un compromiso global de la UE con estos países y de un enfoque coordinado que incluye una orientación política en el ámbito local a través de la figura de los Representantes Especiales de la UE y de un esfuerzo de reconstrucción gestionado en particular a través de las delegaciones de la Comisión Europea. En Afganistán la Unión apoya el papel de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) en la coordinación de los esfuerzos civiles de los donantes y, junto con la UNAMA, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) dirigida por la OTAN, los EE.UU. y otros actores clave, incluidas las instituciones financieras internacionales, trabaja en pro de una cooperación y coordinación eficaces entre la comunidad internacional y con el Gobierno de Afganistán (47).

(47) Vid. EUROPEAN UNION, EU COUNCIL SECRETARIAT, «Fact sheet de la Unión Europea. EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)» en: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/071212\\_%20factsheet\\_EUPOL\\_AFGH.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/071212_%20factsheet_EUPOL_AFGH.pdf).

Uno de los ámbitos geográficos claves para la UE de apoyo a la RSS ha sido y son los Balcanes Occidentales. La SSR en los Balcanes occidentales es parte de un programa más amplio establecido en la cumbre de Salónica en 2003 en el marco del proceso de estabilización y asociación. La UE ha mantenido su compromiso a través de sus operaciones de la PESD en la Región. La Misión de Policía de la UE (EUPM) en Bosnia y Herzegovina ha logrado importantes logros en el desarrollo de dispositivos policiales sostenibles. A pesar de las enormes dificultades que tuvo la misión en los primeros años (2003-2005) entre las que se incluyen un mandato excesivamente ambicioso, la propia inexperiencia de la UE en el ámbito de la gestión civil de crisis, los problemas de coordinación dentro de la familia de la UE, el papel de las personalidades, la lentitud de la MPUE a veces para corregir los errores, la falta de recursos suficientes y de personal, y el difícil contexto local (48) que incluso llevaron a sugerir su fin y su reemplazo por otra nueva misión, la operación ha tenido resultados concretos (49). Algunos de los logros de la Misión hasta la fecha incluyen: la transformación del Estado y de la Agencia de Protección e Investigación en una agencia de policía operativa con poderes ejecutivos ampliados para la lucha contra el crimen organizado; el desarrollo de otras instituciones en el ámbito estatal, en cooperación con la CE, como el Ministerio de Seguridad y el Servicio Estatal de Fronteras. En este contexto hay que destacar el desarrollo de la propiedad local del proceso de reforma a través de la creación de la Junta Directiva de la policía, presidida conjuntamente por la Misión y las autoridades locales. También señalar el progreso hacia la reforma de la policía en el que la Misión desempeña una función de asesoramiento: el refuerzo de las prácticas policiales de las comunidades; avance en las áreas de responsabilidad, competencias profesionales y gestión policial y la introducción de reformas técnicas para armonizar estándares y procedimientos policiales que permitan a la policía cooperar eficazmente en el ámbito nacional a pesar de la compleja fragmentación política del sistema (50).

---

(48) Vid. sobre esta operación: Gema Collantes Celador, «The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina?», *IBEI WORKING PAPERS*, 2007/9.

(49) Vid. International Crisis Group, «Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU» *Europe Report* No.164, 2005.

(50) COLLANTES CELADOR, GEMA, «The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina?», *op.cit.*, pp.11-24.

## **Las misiones de la EU en apoyo a la RSS en la República Democrática del Congo y en la República de Guinea-Bissau**

Las misiones de la UE en la República democrática del Congo y en la República de Guinea-Bissau son las dos únicas operaciones que tienen como objetivo específico el apoyo a las autoridades del país en la reforma del sector de la seguridad desde un planteamiento holístico e integral y desde la asociación.

A raíz de una invitación oficial del Gobierno de la República Democrática del Congo (RDC), el 2 de mayo 2005, el Consejo adoptó la Acción Común 2005/355/PESC relativa a la misión de la Unión Europea para prestar asesoramiento y asistencia para la reforma del sector de seguridad en la RDC. Tras la ratificación en 2005 de la Constitución de la Tercera República del Congo, la celebración de las elecciones en 2006 marcó el fin del proceso de transición y permitió en 2007 la formación de un gobierno que preveía en particular una reforma global del sector de la seguridad, la elaboración de un concepto nacional así como acciones prioritarias de reforma las áreas de la policía, las fuerzas armadas y la justicia. Las Naciones Unidas han reafirmado su apoyo al proceso de transición y la reforma del sector de seguridad (SSR) por medio de varias resoluciones del Consejo de Seguridad, y está llevando a cabo la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), que contribuye a la seguridad y la estabilidad del país.

Junto a las medidas de cooperación al desarrollo llevadas a cabo por la Comisión, la UE ha mostrado su constante apoyo a la RSS con el despliegue de otras misiones: militares (ARTEMIS y EUFOR RD Congo) y civiles (EUPOL Kinshasa seguida por EUPOL RD Congo) relativas a la reforma de la policía en el marco de la RSS. El objetivo es que las misiones de la PESC en la RDC, EUSEC RD CONGO y EUPOL RD CONGO, desarrollen sinergias conjuntas en la búsqueda de objetivos específicos (51).

Con el acuerdo del Presidente de la República Democrática del Congo, Joseph Kabila, la Unión Europea decidió continuar con su compromiso con la integración, la reconstrucción y la reestructuración del ejército congoleño, ampliando el mandato de la misión EUSEC RD CONGO. La misión ha tenido su mandato renovado por segunda vez, lo que demuestra el com-

---

(51) La acción común de junio de 2006 preveía la posibilidad de la fusión de ambas en una misión única. Vid. Acción Común 2007/406/PESC del Consejo de 13.06.2007, *DO L* 151/52.

promiso de UE en la recuperación y estabilización de la RDC. La extensión entró en vigor el 1 de julio de 2007 para un período de doce meses.

En estrecha cooperación y coordinación con otros miembros de la comunidad internacional, la misión EUSEC RD CONGO pretende ofrecer un sólido apoyo a las autoridades congoleñas de seguridad, prestando asesoramiento y asistencia con el fin de garantizar la seguridad del pueblo congoleño y la posibilidad de la reconciliación nacional y la estabilidad en la región. La misión se compone de alrededor de cuarenta personas y poco a poco ha ido extendiendo su presencia a todo el territorio de la República Democrática del Congo, la integración de todas las facciones de los antiguos beligerantes en un ejército nacional reestructurado es uno de los elementos clave del proceso que conduzca a la estabilización del Congo y la región. Consejeros también están presentes en las administraciones provinciales dependientes del Ministerio de Defensa (Fuerzas Armadas Regionales) (52).

La misión EUSEC RD CONGO participa en una serie de actividades, entre las que el apoyo para el pago de los salarios a los soldados y la ayuda en la elaboración de un estatuto militar y reglamentos administrativos y financieros, y el apoyo técnico y logístico para el censo biométrico de todas las FARDC tropas son las prioridades. Estas medidas aunque imprescindibles son claramente insuficientes. La transición fue en cierto modo un éxito. Se unificó un país dividido y mejoró la seguridad en gran parte de su territorio. Los seis principales grupos armados se integraron para formar un ejército nacional. Sin embargo el ejército integrado se ha convertido en el peor abusador de los derechos humanos y la corrupta administración pública no está en condiciones de proporcionar los servicios sociales más elementales (53).

La reforma requiere una verdadera voluntad política para abordar la impunidad de los oficiales del ejército y la policía y de tribunales independientes. Los principales problemas son bien conocidos: fuerzas de seguridad poco disciplinadas, mal equipadas y con frecuencia abusivas, la continuación de control de las milicias de las grandes zonas del Este y el riesgo de disturbios civiles y la violencia represiva, en el oeste, donde hay poca autoridad gubernamental. Como subraya un informe del Grupo In-

---

(52) EUROPEAN UNION. COUNCIL SECRETARIAT, «The EUSEC RD Congo Mission», *Press Release*, October 2007.

(53) Vid. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Congo: Consolidating the Peace*, Africa Report N.º 128, 5 July 2007.

ternacional de Crisis los donantes a menudo han tratado la reforma del sector de seguridad como de carácter puramente técnico, pero la gestión de los asuntos públicos y los problemas de seguridad son inherentemente políticos y debe ser tratados como tal. La lógica de la transición fue a comprar la paz mediante el acomodo de todos los signatarios de la operación en lucrativas posiciones, el coste fue la continuación de la impunidad de las violaciones de los derechos humanos y la corrupción, y dejó intactas las redes de clientelismo que impregnan el estado y el ejército, socavando muchas reformas necesarias (54). El camino a seguir consiste en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Los donantes a su vez deben vincular la ayuda (más de la mitad del presupuesto) a un marco político y desarrollar una nueva asociación con las instituciones del Congo para hacer frente a las prioridades de la paz.

A invitación del gobierno de Guinea-Bissau (carta de 10 de enero de 2008) la Unión ha decidió desplegar una operación en apoyo de la RSS que tras una fase preparatoria desde marzo comenzará a ser operativa a principios de mayo de 2008. El propósito de la misión es proporcionar asesoramiento y asistencia sobre la reforma del sector de la seguridad en Guinea Bissau con el fin de contribuir a crear las condiciones para la aplicación de la Estrategia Nacional de Reforma del Sector de Seguridad (adoptada por las autoridades de Guinea-Bissau y aprobado por la mesa redonda internacional de donantes para Guinea-Bissau en su reunión de noviembre de 2006 (55).

Más concretamente, la UE SSR Guinea-Bissau persigue los siguientes objetivos principales:

- Asesorar y contribuir al desarrollo de planes detallados de reorganización/reestructuración para las fuerzas armadas;
- Apoyar el desarrollo de planes detallados para la reorganización y reestructuración de los cuerpos policiales, incluida la definición de un marco jurídico y la incorporación de la lucha contra los estupeficientes;
- Asesorar sobre la planificación y el desarrollo de una efectiva capacidad de las investigaciones penales;

---

(54) Vid. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Security Sector Reform in Congo*, Africa Report N.º 104, 13 Febrero 2006. Vid. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Congo: Consolidating the Peace*, op.cit.

(55) Vid. EUROPEAN UNION. COUNCIL SECRETARIAT, «The EU mission in support o security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau)», *Press Release*, February 2008.

- Asesorar sobre la Oficina Central Nacional de Interpol en Bissau;
- Asistir en la planificación y asesoramiento sobre la organización de actividades de capacitación de corto plazo para las la Policía Judicial, según sea necesario.

La UE RSS Guinea-Bissau forma parte de un enfoque coherente de la UE y complementario de las actividades en el marco del Instrumento de Estabilidad y del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), así como de los acciones bilaterales Estados miembros. Tres expertos se encuentran actualmente desplegados en el marco del Instrumento de Estabilidad para 12 meses de proporcionar asesoramiento estratégico al Ministro de Defensa y el comité técnico del proceso de RSS. Esto será seguido de un apoyo a más largo plazo de la Comunidad Europea en el marco del FED. La dotación global de Guinea-Bissau en el marco del 9.º FED asciende a 92,3 millones de euros, de los cuales 19,5 millones de euros para el estado de derecho. En el marco del 10.º FED (2008-2013), el apoyo a la SSR continuará con un potencial importe de 27 millones de euros en el marco del sector «prevención de conflictos». Este abarcará la justicia, las reformas de la administración, y SSR (56).

A diferencia de la misión en la RDC, esta operación cuenta con el compromiso y la completa asociación de las autoridades de Guinea-Bissau lo que puede ser una garantía de éxito.

### **La acción de la Comunidad en apoyo de la reforma del sector de la seguridad**

La CE ha venido respaldando la reforma del sector de la seguridad en países y regiones relativamente estables, en países en transición o implicados en procesos de democratización a largo plazo, así como en países recién salidos de algún conflicto o inmersos en un proceso a largo plazo de pacificación y reconstrucción. De los más de más de 70 países que recibieron apoyo de la Comunidad a través de programas geográficos y temáticos en el periodo comprendido entre el año 200 y el 2005 más de la mitad no estaban en situación de crisis o de en una fase de post-crisis. La mayor parte de la asistencia de la Comunidad se ha conducido en particular a través del proceso de estabilización y asociación (PEA) que constituye el marco político de la UE para los países de los Balcanes Occidentales hasta su adhesión y la Política Europea de

---

(56) Vid. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Congo: Consolidating the Peace*, op.cit.

Vecindad (PEV) hacia los países vecinos europeos y del mediterráneo. Asimismo la CE ha prestado y presta su apoyo en el Norte del Cáucaso, en Asia Central, en África, en el Caribe y en el Pacífico, y en América Latina y en Asia (57).

El apoyo abarca la reforma de los organismos encargados de la ejecución de la ley, las instituciones judiciales y las instituciones estatales encargadas de la gestión y supervisión de los sistemas de seguridad. Son asimismo numerosas las actividades destinadas a contribuir al refuerzo del control civil y de la gobernanza democrática del sector público en general, así como a garantizar el respeto de los derechos humanos, que en la medida en que también afectan al sector de la seguridad contribuyen indirectamente a la reforma de dicho sector. En relación con estas medidas, la CE apoya el refuerzo de las capacidades de las organizaciones regionales y subregionales responsables de las actividades vinculadas al sector de la seguridad, así como las reformas necesarias en el ámbito de la paz y la seguridad que también pueden repercutir positivamente en los esfuerzos desplegados en el ámbito nacional para la reforma del sector de la seguridad.

Son varias las políticas y estrategias relevantes para la ayuda en este ámbito. Aunque los principios que regulan el apoyo a la reforma del sector de la seguridad deberían ser idénticos para todas las formas de apoyo comunitario en la materia, los enfoques seguidos y los métodos de aplicación pueden variar en función de los marcos estratégicos y los contextos nacionales. Las políticas e instrumentos en cuestión se refieren a la cooperación al desarrollo, la ampliación, el proceso de estabilización y asociación, la política europea de vecindad, la prevención de conflictos y gestión de crisis así como a, la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia. La promoción de la democracia y los derechos humanos es una cuestión transversal integrada en la política de cooperación para el desarrollo, la política europea de vecindad, los acuerdos de asociación, etc. (58).

---

(57) Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, «Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad», *op. cit.*, Anexo 2. Ámbitos en los que la CE apoya la reforma del sector de la seguridad. Ejemplos de regiones y países.

(58) Los acuerdos bilaterales de la CE incorporan cláusulas de derechos humanos que también se incorporan en todos los instrumentos de política de desarrollo. La Iniciativa Europea sobre Democracia y Derechos Humanos es el principal instrumento para el apoyo de la UE a iniciativas de la sociedad civil en este ámbito y será sucedido por un nuevo programa temático 2007-13.

## **La política de desarrollo de la UE y la RSS**

La promoción de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y el buen gobierno son vistos como partes integrantes de la política de cooperación al desarrollo de la UE y constituyen un ámbito en el que la Comunidad es especialmente activo, como se reconoce en «el consenso europeo» sobre el desarrollo. Este subraya que la seguridad y el desarrollo son aspectos importantes y complementarios de las relaciones de la UE con terceros países. Además, declara que la UE debe mejorar su respuesta a las asociaciones difíciles y de los Estados frágiles, y que redoble sus esfuerzos en la prevención de conflictos y apoyo a la prevención de la fragilidad de los Estados, por ejemplo a través de la reforma de la gobernanza, el imperio de la ley, y la construcción de las instituciones del Estado viable (59). Asimismo la Comunicación de la Comisión sobre la Gobernanza y Desarrollo pone de relieve el hecho de que la reforma del sistema de seguridad es un componente integral de la buena gestión pública. El objetivo de la RSS como política de cooperación al desarrollo es el de mejorar las condiciones de seguridad de la población mediante el aumento de la eficacia y efectividad de todas las instituciones del Estado que desempeñan un papel en la seguridad de la su población de una manera consistente con los criterios de buen gobierno (control democrático, transparencia, respeto por los derechos humanos...).

La acción de la Comunidad en virtud de la primera Estrategia de la UE hacia África: «La UE y África: hacia una asociación estratégica» adoptada en diciembre de 2005, es el primer marco político europeo integrado para mejorar la coordinación así como la coherencia de las políticas e instrumentos de la EU y de los Estados miembros. De acuerdo a esta estrategia el apoyo comunitario se centra en el ámbito de la gestión pública, la paz y la seguridad en particular en el aumento del apoyo a la reconstrucción post-conflicto, la nueva Comisión de Consolidación de la paz de Naciones Unidas, el fortalecimiento de Estados frágiles; DDR y los programas de SSR en los Estados de África; promoción de los derechos humanos, el buen gobierno y el apoyo a los esfuerzos de África para mejorar la gobernanza incluido el apoyo al Mecanismo de examen entre África y Parlamentos Africanos. Al adoptar esta estrategia la CE no sólo se compromete en el ámbito nacional y regional sino también a nivel en el Pan-Africano (60).

---

(59) Comunicación de la Comisión sobre la gobernanza y el desarrollo, COM (2003) 615 final.

(60) The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership, Council of the European Union, (doc. 15702/1/05 Rev 1) adopted by the European Council 15-16 December 2000.

## **La política de ampliación y el proceso de Estabilización y Asociación en apoyo de la RSS**

El proceso de ampliación es una herramienta importante para el logro de SSR en Europa central y oriental. También ha inspirado importantes reformas en Turquía, Croacia y los Balcanes occidentales, que son todos los candidatos o posibles candidatos a la adhesión a la UE.

La reforma del sector de seguridad en los candidatos o posibles candidatos esta en parte cubierto por los criterios políticos de Copenhague (que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, el respeto y la protección de las minorías), la adhesión a la UE. La perspectiva de la adhesión a la UE también lleva consigo una serie de obligaciones muy concretas en las áreas de control de las fronteras, migración, asilo y visados, la cooperación policial, o la cooperación judicial en materia civil o penal, que corresponde a la política de la UE de libertad, seguridad y justicia. El cumplimiento de los requisitos de la adhesión en estos sectores no es sólo acerca de la transposición en las legislaciones nacionales relacionadas con el acervo de la UE. Los países deben también demostrar su capacidad para implantar con éxito este acervo, y, más generalmente, se suman el resto de los relacionados con la legislación y la práctica de sus servicios, de acuerdo con las normas de la UE comúnmente aceptados y las mejores prácticas (61).

## **La Política Europea de Vecindad y la RSS**

La política europea de vecindad lanzada en mayo de 2004 está particularmente destinada a promover la buena gobernanza y el desarrollo económico en sus alrededores. La reforma del sector de la seguridad y la cooperación en materia de amenazas a la seguridad común, así como en la justicia y los asuntos de seguridad se encuentran entre las prioridades señaladas en los planes de acción ya aprobados con siete países socios (Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania) o actualmente en preparación con Armenia, Azerbaiyán, Egipto, Ge-

---

(61) En la Cumbre de Salónica (junio de 2003), el PEA se enriqueció mediante la inclusión de las Asociaciones Europeas, identificando a corto y medio plazo las prioridades que los países tienen que hacer frente, con el fin de ayudarles en sus reformas y los preparativos para la futura adhesión. A partir del 1 de enero de 2007, los países candidatos, así como los países candidatos potenciales, serán cubiertos por el Instrumento de Preadhesión IPA, que ayudará a los países beneficiarios para adaptar progresivamente a las normas y políticas de la Unión Europea, incluidos, cuando proceda, el acervo comunitario.

orgia y el Líbano. Para apoyar su aplicación se ha adoptado un nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) que ofrece un nuevo enfoque a la cooperación transfronteriza y la capacidad de la Comunidad para apoyar una gama más amplia de actividades de la que es posible en virtud de los instrumentos financieros anteriores (MEDA y TACIS) (62).

### **La política de prevención de conflictos y gestión de crisis y la RSS**

La Comunicación de la Comisión sobre la prevención de conflictos hizo hincapié en la necesidad de adoptar medidas más específicas en las áreas de:

- La democracia del Estado de derecho y la sociedad civil, con énfasis en los procesos electorales, las actividades parlamentarias y la administración de justicia.
- La reforma del sector de seguridad, en que la Comisión tiene la intención de desempeñar un papel cada vez más activo.
- Después de los conflictos específicos de la adopción de medidas tales como la desmovilización, desarme y reintegración, la identificación de desarme, desmovilización y reinserción como una dimensión importante de la RSS (63).

Asimismo la CE, la Comisión, participa en las actividades de gestión civil de crisis en situaciones de crisis e inmediatamente posterior a una crisis. El desarrollo de la PESD y la experiencia internacional en gestión de crisis durante la década pasada ha planteado a la Comisión un doble desafío: mejorar los instrumentos y los procedimientos comunitarios para hacerlos más flexibles y adecuados a las necesidades de la respuesta en caso de crisis; y asegurar el desarrollo coordinado y coherente entre los instrumentos comunitarios y los nuevos instrumentos disponibles en el marco de la PESC/PESD. El Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) creado en 2001 ha demostrado ser un mecanismo importante para mejorar la capacidad de intervenir con rapidez y eficacia en situaciones de crisis o de posibles situaciones de crisis (64). Basándose en los instrumentos comunitarios existentes, el RRM, proporcionó la rapidez y la flexibilidad necesarias para movilizar cualquier instrumento comunitario (a excepción de

---

(62) Implementing and Promoting the European Neighbourhood Policy, Communication to the Commission SEC (2005) 1521.

(63) Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, «Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos», *op.cit.*

(64) Reglamento (CE) n.º 381/2001, DO L 57 de 27.2.2001, p. 5.

la ayuda humanitaria, que cuenta con procedimientos específicos de urgencia y se rige por el principio de imparcialidad y no-discriminación).

Aunque de naturaleza a corto plazo, ha demostrado ser un instrumento importante para reforzar la capacidad europea para intervenir de forma rápida y efectiva en crisis o situaciones potenciales de crisis. Este ha demostrado su utilidad para dar un empuje inicial en el área del apoyo a la reforma del sector de seguridad que luego es seguida por asistencia a largo plazo a través de las líneas presupuestarias regionales, asegurando que el compromiso CE no es a corto plazo, pero tiene una perspectiva a largo plazo en el pre-y el post-conflicto. El Instrumento de Estabilidad, que reemplaza el mecanismo de reacción rápida desde 2007, proporcionar la financiación a corto plazo y que la Comunidad pueda actuar con rapidez y de manera más flexible con el apoyo a las primeras etapas del proceso de reforma, preparando el camino para la ayuda de la CE más a largo plazo (65).

### **Dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia**

La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia se refiere a todos los terceros países con los que la UE tiene relaciones, tanto a los socios que aspiran a la adhesión a la UE y, por tanto, tienen la obligación de adaptarse al acervo o a las mejores prácticas de la UE así como de otros países que se pueden beneficiar de la experiencia de la UE y sus modelos. La dimensión de libertad, la seguridad y la justicia forman parte cada vez más importante de las relaciones con terceros países a través de acuerdos de estabilización y asociación o de acuerdos de asociación. Compartir los valores de la libertad, de seguridad y de justicia con los países terceros contribuirá a la promoción de las relaciones exteriores de la UE mediante la promoción de los objetivos del Estado de Derecho, los valores democráticos y de instituciones sólidas. Ejemplos de la cooperación con terceros países de la zona JLS son: la gestión de las fronteras, la migración y el asilo, así como los acuerdos de readmisión, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, incluido el tráfico de seres humanos y drogas, así como el blanqueo de dinero; policía y la aplicación de la ley, la cooperación judicial, así como cuestiones relacionadas con la justicia, la lucha contra el terrorismo. La ayuda comunitaria se ofrece en virtud de diversos programas y estrategias externas en estas áreas, que abarcan, por ejemplo, las instituciones y la creación de capacidades. En diciembre de 2005, el Consejo adoptó una estrategia para la dimensión exterior de la

---

(65) Reglamento (CE) n.º 1717/2006, DO L 327/1 de 24.11.2006.

justicia y los asuntos de interior que destaca como prioridades temáticas claves que la Unión debe responder a las amenazas a la seguridad del terrorismo y la delincuencia organizada y al reto de gestionar los flujos migratorios para el beneficio mutuo de los países socios y de la UE (66).

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: EL VALOR AÑADIDO DE LA UNIÓN COMO ACTOR DE SEGURIDAD GLOBAL**

El desafío de la UE es ser capaz de utilizar coherentemente toda la gama de capacidades y recursos potenciales, civiles y militares, de que dispone (Comunidad, PESC/PESD, Estados miembros) seleccionando entre ellos los mas adecuados para responder de forma coherente a la totalidad de las operaciones de gestión de crisis, como la prevención de conflictos, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y la estabilización posterior a los conflictos. Un buen programa de SSR requiere una combinación de esfuerzos y competencias militares, civiles, financieras, diplomáticas y de ayuda al desarrollo que por el momento están dispersas entre los distintos plantillas y órganos de la UE, sin contar con las capitales nacionales. La UE es en muchos aspectos uno de los mejores potenciales para llevar a cabo una moderna y ambiciosa RSS pero no la opción más fácil.

El hecho que la UE no sea una potencia militar con ambiciones estratégicas en la mayor parte del mundo hace de ella un buen portador del mensaje de la necesidad de RSS. La Unión Europea tiene un genuino interés en promover normas de convivencia pacífica nivel regional y no en buscar aliados y protegidos militares en diferentes regiones del mundo. La búsqueda de la paz y estabilidad regional mediante la promoción de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos son objetivos de la política exterior europea.

La UE tiene mucho que ofrecer en el área de la RSS. Desde sus comienzos la UE ha sido un importante actor en el campo de la cooperación para el desarrollo y es actualmente el principal donante de ayuda al desarrollo (la Comunidad y sus Estados Miembros). A raíz de la creciente experiencia de la Unión en operaciones civiles y militares de gestión de

---

(66) Vid. MONAR, JÖRG «Chapter 6: Justice and Home Affairs: Security Sector Reform Measures as Instruments of EU Internal Security» SPENCE, D. y FLURI, PH., «The European Union and Security Sector Reform», op.cit. pp.126-140.

crisis, la UE surge como un importante promotor de seguridad en el ámbito internacional. Con el fin de guiar su política exterior, la UE ha creado mejor dicho «innovado» programas y metodologías, entre las que se encuentra la RSS sin duda uno de los instrumentos más prometedores de su acción exterior. La UE dispone de una amplia red de cooperación que se extiende a gobiernos nacionales, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales y que le convierten en un actor global. Esta particularidad es de crucial importancia en un área donde la coordinación es esencial.

La reforma del sector de la seguridad pone de manifiesto la necesidad de sinergia entre instrumentos civiles y militares de la PESD y las actividades comunitarias. En particular, es fundamental la correlación entre la acción relativa a la asistencia al desarrollo de la UE y la gestión civil de crisis en el marco de la PESD. En este sentido, la racionalización de los instrumentos de ayuda exterior en el marco de las s perspectivas financiera de 2007-2013, es una oportunidad, de fomentar la sinergia entre las respuestas a crisis por parte de la CE, bilaterales y en el marco de la PESD. Asimismo la complementariedad y coherencia entre la acción de la Unión y las políticas de los Estados miembros es vital. Para ello hacen falta claros objetivos políticos que hasta ahora han estado ausentes.

Las acciones en apoyo de la RSS de la UE en el marco de la PESD han respondido a la situación internacional y a las prioridades políticas de los Estados miembros, pero no se han enmarcado en una estrategia más amplia de la Unión que tuviera en cuenta programas y acciones comunitarios existentes, así como su contribución a la prevención de crisis mediante programas a largo plazo de prevención de conflictos. La adopción de objetivos específicos para el conjunto de la acción exterior de la Unión podría contribuir a la coordinación entre prioridades políticas y competencias entre el Consejo y la Comisión. Asimismo ayudaría a paliar el problema de que las misiones se configuran a partir de lo que los Estados miembros están dispuestos a contribuir, y no por los objetivos de las mismas. La ampliación de las competencias del Alto Representante de la Unión que será responsable no sólo del desarrollo de la PESC/PESD en el Consejo sino también de las competencias de relaciones exteriores de la Comisión introducida por el Tratado de Lisboa podrá en gran medida solucionar este problema (Art. 18 modificado del TUE). El Tratado de Lisboa permitirá a la Unión Europea expresarse con más claridad ante sus socios internacionales y hacer de la Unión un actor más coherente en la escena global combinando los instrumentos con que cuenta la política exterior

européa a la hora de elaborar y aprobar nuevas políticas (67). El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también será Vicepresidente de la Comisión, dará mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE. Estará asistido por el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior.

La RSS significa el nexo entre la seguridad y desarrollo. El concepto exige una respuesta integrada. La fragmentación de la RSS supone muchos desafíos para los donantes en general y para la Unión en particular. La evidencia sugiere que la falta de coordinación y sostenibilidad de las intervenciones en apoyo a la RSS ha sido socavada por falta de una financiación previsible y a largo plazo, y por la existencia de múltiples canales de financiación que han conducido a menudo a un apoyo mal coordinado e incoherente. En este contexto la coordinación dentro y entre las organizaciones es fundamental para la efectividad de la RSS. La cuestión de la coordinación ha llevado en el ámbito estatal al desarrollo de «whole of government approaches» (WHA), es decir, enfoques que integren a todos los departamentos de un gobierno y a fondos de financiación común (68). En el caso de la Unión, la diferenciación en pilares de su acción exterior el TUE, hace especialmente necesaria la apelación a «asegurar la unidad y coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo» (Art. 3 de las Disposiciones Comunes). Sin embargo la necesidad de una respuesta holística e integrada en la RSS manifiesta, en nuestra opinión que al desafío de las tres Cs (coordinación, coherencia y complementariedad de la acción exterior) hay que agregarle el desafío de la tres Ds (la unión de la defensa, el desarrollo y la diplomacia en un plan-

---

(67) El 13 de diciembre de 2007 los dirigentes de la UE firmaron el Tratado de Lisboa, culminando así unas negociaciones sobre asuntos institucionales que habían durado varios años. El Tratado de Lisboa modifica los Tratados de la UE y la CE ahora en vigor, pero no los sustituye. El nuevo texto proporcionará a la Unión el marco jurídico y los instrumentos necesarios para hacer frente a los retos del futuro y dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos.

(68) El reconocimiento de estos problemas lleva a la OCDE a adoptar en el año 2007 el manual sobre la RSS. El propósito del manual es asegurar que el apoyo de los donantes a los programas de SSR sea a la vez eficaz y sostenible. Vid. *OCDE Handbook on Security Sector Reform*. op.cit Vid. *OCDE Handbook on Security Sector Reform*. op.cit Algunos de los principales donantes occidentales han desarrollado iniciativas con este efecto, como el Canadá, con su Programa de Seguridad Humana, y el Reino Unido, con su Estrategia de reforma del sector de la seguridad. Estas iniciativas fomentan la planificación y la coordinación entre departamentos dedicados a la cooperación internacional. Vid. En este sentido, FITZ-GERALD, ANN, «*Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government*» op.cit.

teamiento común). Este es el desafío del futuro. Este modelo pone el énfasis, la prioridad, en el pensamiento horizontal. Sin embargo el desafío de la coordinación es enorme y a la vista de la experiencia adquirida una asistencia efectiva requiere la designación de una institución líder y una gestión jerárquica además de la adopción de marcos de evaluación y enfoques de desarrollo comprensivo. La experiencia de la UE en la República Democrática del Congo donde la UE ha estado preparada para asumir el papel coordinador en cooperación con las Naciones Unidas de los todos los esfuerzos internacionales en apoyo del gobierno congolés constituye un precedente.

Las crisis actuales requieren un enfoque comprensivo y multidimensional que combine la ayuda de emergencia con medidas de protección de los derechos humanos y medidas de rehabilitación, con estrategias a largo plazo que aborden las causas últimas de los conflictos. En este contexto, el valor añadido de la UE es doble: por un lado, dispone de capacidades militares y civiles de gestión de crisis, y, por otro, puede garantizar la continuidad entre medidas de emergencia-rehabilitación y desarrollo durante todas las fases de una crisis (alerta temprana, prevención, gestión de crisis y reconstrucción post-conflicto). Es la única organización en el mundo con la estructura, el mandato, el proceso de toma de decisiones y la financiación requerida para hacer frente al desafío de la gestión de crisis en sentido amplio. La adopción de la ESS fue una señal clara de una nueva voluntad política de los Estados miembros. Esperemos que el nuevo consenso encontrado entre los Estados miembros para la ratificación del Tratado de Lisboa se plasme en un renovado interés en la afirmación de la Unión como actor de seguridad global.

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **ALCANCE Y MODALIDADES DE LA ACCIÓN DE LA OTAN EN EL ÁMBITO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD (RSS) Y EL BUEN GOBIERNO**

---

---

## ALCANCE Y MODALIDADES DE LA ACCIÓN DE LA OTAN EN EL ÁMBITO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD (RSS) Y EL BUEN GOBIERNO (RSS/G)

LUÍS PERAL FERNÁNDEZ

---

---

### CARACTERES DE LA ACCIÓN DE RSS DESARROLLADA O AUSPICIADA POR LA OTAN: NORMATIVIDAD IMPLÍCITA, *CONDICIO- NALIDAD DEMOCRÁTICA* Y REFORMA DE LA DEFENSA

La OTAN ha encontrado en la acción de apoyo a la RSS y al buen gobierno de los Estados que aspiran a replicar el modelo de democracia occidental una plena justificación de su existencia en la época posterior a la guerra fría. Esta vinculación entre seguridad y democracia, que progresivamente difumina y expande los límites del concepto de seguridad, tiene reflejo también en el argot de los especialistas: a las siglas correspondientes a la expresión reforma del sector seguridad en inglés, algunos analistas añaden ya la G de *governance*, de modo que el acrónimo SSR/G comienza a hacer fortuna. En el fondo late, en efecto, un problema de prioridades, o tal vez de *enfoque*. Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el apoyo de los donantes a la RSS «... seeks to increase the ability of partner countries to meet the range of security needs within their societies in a manner consistent with democratic norms and sound principles of governance and the rule of law». Pero a veces parece, y sobre todo así se desprende a veces de la acción de la OTAN, que la gobernabilidad y la democracia son exigencias de la seguridad en vez de a la inversa.

Sea como fuere, cabría alegar en descargo de la OTAN que el orden de factores no siempre altera el producto. Cuando la OTAN exige a los Estados que desean formar parte de su estructura que el parlamento nacional y los jueces ejerzan control efectivo sobre la acción de los cuerpos y fuerzas de seguridad, o cuando fomenta a través de sus acuerdos de asociación que las fuerzas armadas conozcan y respeten el Derecho Humanitario, está contribuyendo a la creación y aplicación efectiva de estándares

jurídicos internacionales en materia de RSS y democracia. Ninguna organización tiene más impacto hoy en la puesta en marcha y en el contenido de los procesos de RSS –al menos en esta perspectiva en la que prima la seguridad democrática– emprendidos por los aspirantes a su membresía. Sin embargo, dejando a un lado los casos en que la Alianza lidera operaciones internacionales sobre el terreno –KFOR por ejemplo en Kosovo, o ISAF en Afganistán– o promueve marcos concretos de RSS –Irak es el caso más reciente–, esta labor normativa implícita no es bien conocida por la opinión pública, al menos en comparación con la desarrollada por otros actores como la UE.

Las organizaciones y organismos internacionales cuya acción incide en la SSR, bien diseñan y ejecutan programas de apoyo específicos, o bien contribuyen a establecer estándares normativos internacionales; e incluso algunos, como la UE, realizan ambas funciones de modo simultáneo. Además, la contribución de las organizaciones internacionales a la creación de normas internacionales puede realizarse a través de un proceso formalizado –tal como suele ocurrir con las normas *ad intra*–, o bien puede consistir en la reiteración de una serie de actos a lo largo del tiempo, que configuran el llamado *soft-law* y pueden o no incluir directrices inicialmente sin valor jurídico formal, y que en su caso dan lugar a la cristalización de costumbres internacionales. Pues bien, la principal acción de la OTAN en el ámbito de la RSS y el buen gobierno hasta el momento se inscribe en esta última modalidad. A través del diálogo y la condicionalidad, la OTAN desarrolla, en efecto, una función normativa implícita menos visible, pero a veces más eficaz, que la realizada a través de proyectos clásicos de cooperación al desarrollo.

Sólo algunos principios propios de la RSS aparecen explícitamente recogidos en los documentos oficiales de las cumbres de la OTAN, tales como la necesidad de que el ejecutivo debe «cooperar» con el parlamento y con las fuerzas de seguridad, o que éste debe realizar una «efectiva supervisión» junto con el parlamento y la judicatura de la actuación de las fuerzas de seguridad. En contraste, organizaciones como la OSCE –Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad– o el ECOWAS –Código de Conducta para las fuerzas y cuerpos de seguridad de África Occidental, que se inspira en el primero– han elaborado directrices explícitas sobre la RSS. Esas directrices, también las implícitas, contribuyen a establecer un marco general común, o un *enfoque* de la acción de apoyo internacional, que a través de la RSS desemboca en exigencias democráticas cuya violación permitiría la condicionalidad respecto por

ejemplo de la membresía –y que incluso podría legitimar la expulsión del incumplidor– de los organismos regionales.

El ámbito de acción que podríamos describir como RSS vinculada al buen gobierno contribuye a definir, en efecto, una serie de normas y principios jurídicos emergentes, que están siendo objeto de una rápida expansión a través de la acumulación de precedentes. En buena medida, la RSS es por tanto una concreción del principio democrático en el marco del Derecho Internacional (vid ad ex «Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World»), una de cuyas últimas manifestaciones visibles ha sido la creación de un Fondo para la Democracia en 2005, con ocasión de la Cumbre sobre la Reforma de la ONU. Pero, por esa misma razón, la RSS no aporta sino una nueva perspectiva y un nuevo objetivo específico a las acciones de consolidación institucional que vienen realizándose, sobre todo desde finales de la guerra fría, en Estados frágiles y en Estados en transición hacia la democracia con el apoyo de la comunidad internacional.

Si el enfoque que propugna la OTAN consiste en exigir el sometimiento de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado al control democrático, para lo cual es preciso crear instituciones democráticas en el Estado o reformar las existentes, habríamos llegado por un camino distinto –y más largo– a una conclusión muy poco novedosa. Mantener ese enfoque y no aplicar la condicionalidad en situaciones de violación grave de derechos humanos en las que no intervengan los estamentos de la seguridad del Estado resultaría cuando menos ilegítimo en el marco del ordenamiento internacional. No es sin embargo fácil concebir una situación de violación colectiva y grave de derechos en la que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado no estén implicados por acción u omisión. Así, el énfasis en la eficacia y el control democráticos de la actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado como garantía última de respeto de los derechos humanos –derechos que han de ser respetados por ellos y que a ellos corresponde hacer respetar– ofrece una interesante perspectiva práctica. En efecto, el énfasis en la seguridad así entendida está vinculado a la efectiva aplicación del concepto –que podría de este modo comenzar a concretarse– de *seguridad humana*; es decir, permite identificar a los integrantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado como destinatarios primarios y concretos de las acciones de cooperación internacional, dirigidas –porque no cabe concebir otra finalidad– a garantizar de forma efectiva el cumplimiento de los derechos humanos de la población.

En este marco conceptual ha de inscribirse, en mi opinión, la acción normativa implícita de la OTAN, pese a las objeciones que puedan al carácter omnicomprensivo del concepto subyacente de seguridad. Entre las críticas más frecuentes –y en este caso la acción de la OTAN tiene un especial carácter simbólico–, se afirma que la RSS es simplemente resultado de un consenso de los Estados occidentales desarrollados que se habría convertido en una imposición al resto de los Estados. Tampoco la crítica es nueva, pero sí pone de manifiesto la necesidad de una mayor implicación de la ONU en esta dimensión normativa, de modo que los Estados menos desarrollados participen en la gestación del consenso en pie de igualdad, y no sólo como beneficiarios de acciones de apoyo a la RSS. La OTAN ha recibido también críticas por no haber conferido prioridad a la participación activa de los actores locales en el diseño de las reformas –tendencia que se generaliza en el marco de la cooperación al desarrollo a finales de los 90 del siglo pasado–, de modo que hagan suyas –la expresión en inglés es *ownership*– las directrices internacionales en materia de RSS y buen gobierno. La imposición de modelos –aún con apariencia de *ownership*– y la condicionalidad –aunque se trate en este caso de una condicionalidad limitada a la adhesión– no son, desde luego, los mejores instrumentos de la cooperación internacional. Sólo los esfuerzos por inscribir la acción normativa y de apoyo a la RSS en el marco de la promoción y protección efectivas de los derechos humanos –como realización concreta de la seguridad humana– contribuirían a neutralizar estas críticas. Y es imprescindible incorporar de modo efectivo a los Estados beneficiarios al proceso de creación de normas y de diseño de programas de ejecución de la RSS. En otro caso, la condicionalidad respecto del cumplimiento por parte de las fuerzas armadas del Estado candidato de los «estándares de la OTAN», unos estándares implícitos que no siempre están claros ni se aplican con igual vara de medir, equivale a una discrecionalidad tal vez legítima, pero paradójica y preocupantemente ajena al proceso normativo de cristalización del principio democrático en el que se asienta el concepto de RSS y la idea misma de condicionalidad.

Junto a esta labor de impulso a la formación de principios generales en la perspectiva de la seguridad, la OTAN desempeña una labor más concreta de impulso a la adopción y aplicación de planes de reforma de la defensa, incluida la creación y reforma de instituciones relacionadas con la defensa y su control. La OTAN ha desarrollado esta aportación más acorde con su mandato tradicional a través de exigencias de control democrático (civil) de las fuerzas armadas y de *transparencia* y rendición de cuentas; a través de la promoción de la profesionalización del sector de la

seguridad, que incluye la adecuada dimensión de las fuerzas y cuerpos de seguridad y los derechos de los principales actores; y a través de la insistencia en la cooperación entre las agencias relevantes y los Estados en el ámbito de la seguridad.

La Cumbre de Praga de 2002 representa el punto de partida de la gran adaptación de la OTAN, que oficialmente se denomina *transformación*, a los nuevos tiempos. La Declaración de esta Cumbre tiene una importancia crucial respecto de la ampliación de la concepción de la RSS auspiciada por la OTAN en sus dos dimensiones básicas: por un lado, apoyo técnico y financiero, e impulso político, a las reformas de más amplio espectro de los Estados candidatos y asociados; y, por otro, aportaciones concretas de los Estados miembros a las misiones internacionales de la OTAN. En Praga quedó establecida por ejemplo la estructura básica de los Planes de Acción para la adhesión de candidatos, y que en realidad contienen compromisos relacionados con la RSS que han de ser respetados a lo largo del periodo transitorio. Aun cuando la Declaración en su integridad versa sobre el nuevo alcance del concepto de seguridad, sólo respecto de Albania –aumentando la asistencia prestada– y Macedonia –a través de la presencia en el terreno de la OTAN– se hace mención expresa la RSS (pár. 6). En cuanto a Croacia, cuya candidatura acaba de ser aceptada en Bucarest, después de mencionar sus progresos, la Declaración apelaba a sus propios esfuerzos para realizar las reformas que le permitiesen cumplir con sus obligaciones en este ámbito, y en particular se mencionaba su obligación de cooperar con el Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia.

En un sentido coadyuvante, que es complementario a la RSS puesto que determina cómo actúa la OTAN a partir de las contribuciones militares y civiles de los Estados, la Cumbre de Praga creó el «Allied Transformation Command» o Mando Aliado para la Transformación (ACT), con sede principal en Estados Unidos, integrado por equipos de trabajo creados a partir de 2004, y entre cuyos fines destaca la búsqueda de la «coherencia de los efectos» de las acciones OTAN (1). El gran reto de Praga consistía en impulsar la creación de capacidades necesarias para desarrollar nuevas misiones de respuesta a la amenaza que representa el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de distribución. Y, desde entonces, la RSS tiene un nuevo objetivo, aun cuando no se hayan logrado en estos años grandes avances al respecto

---

(1) A tal efecto, se han creado en este caso dos equipos de trabajo, dedicados respectivamente a la «implicación efectiva» en las operaciones y a la «cooperación efectiva» entre las dimensiones militares y civiles de la gestión de crisis.

en el marco de la OTAN –en particular, el Plan de Acción contra el Terrorismo ha tenido escasa traducción práctica–, salvo simplemente se tratase de ofrecer cobertura a la intervención armada de la OTAN en Afganistán como operación antiterrorista.

Los Estados miembros han de mejorar sus propias capacidades, por tanto, para dar efectivo cumplimiento a los objetivos establecidos en las Cumbres de la Alianza. Por ejemplo, la OTAN se atribuye el objetivo de desplegar con rapidez fuerzas sobre el terreno al lugar del que procedan las amenazas, y con la intención de proteger a la población de los Estados miembros, incluidos los ataques terroristas que procedan del exterior. Estas fuerzas han de ser operativas incluso en situaciones de amenaza de uso de armas nucleares, biológicas o químicas (2). En particular, la OTAN ha creado la Fuerza de Respuesta (*NATO Response Force*, NRF), integrada por efectivos de los ejércitos de tierra, mar y aire, que ha de ser un catalizador de avances en el ámbito militar, y que debe ser flexible a partir de la plena interoperabilidad de sus integrantes. Por lo demás, la Declaración de la Cumbre de Bucarest reitera un mensaje de esperanza respecto de la cooperación efectiva con la UE más allá del debilitado Acuerdo *Berlín plus*: La NRF y el Objetivo Militar de la UE deben reforzarse mutuamente, en el respeto de la autonomía de las dos organizaciones –Declaración de la cumbre, pár 4, a) y vid también c) sobre propuestas concretas de mejora de capacidades de seguridad y defensa– (3).

## **MARCOS Y PROGRAMAS DE LA OTAN QUE INCIDEN EN LA RSS/G DESARROLLADA POR ESTADOS CANDIDATOS Y ASOCIADOS Y PLANES Y PROGRAMAS CONCRETOS DE REFORMA DE LA DEFENSA**

### **Asociación para la Paz (PfP) y acción del Consejo de Asociación Euro-atlántico (EAPC)**

La OTAN ha llevado a cabo acuerdos de asociación con Estados no miembros desde 1991, con el objetivo de promover la seguridad median-

---

(2) En particular, en Bucarest, la OTAN se ha comprometido a desarrollar capacidades en este ámbito de la RSS para apoyar a los Estados miembros que lo soliciten a prepararse para afrontar las consecuencias de ataques terroristas y ataques con armas químicas, biológicas o radiológicas dirigidos contra la población civil o contra infraestructuras esenciales (pár. 4, d).

(3) Además, la Declaración de Praga hace menciones específicas y concretas a la necesidad de que la OTAN, al UE y la OSCE cooperen estrechamente para lograr una mayor efectividad en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis (par. 11 y 12).

te la ayuda a los Estados interesados a construir un marco democrático sólido, mantener la estabilidad política y apoyarse en la experiencia de la organización para modernizar sus fuerzas armadas, además de permitir a estos Estados que satisfagan sus propios objetivos de seguridad (Bucharest Summit Guide, NATO»s Euro-Atlantic Partnership, p. 1; en <http://www.nato.int/docu/comm/2008/0804-bucharest/presskit.pdf>). El Concepto Estratégico de la Alianza, adoptado en Washington en 1999, reconocía ya que la asociación es una de las claves de la acción de seguridad de la OTAN, pero debe recordarse además que de los 30 Estados asociados de la OTAN, 10 se han convertido en miembros y ahora dos más han iniciado ese camino.

El EAPC, creado en 1997, es el sucesor del Consejo Consultivo de Cooperación del Atlántico Norte, establecido en 1991 como mero foro de diálogo con los países del extinto Pacto de Varsovia. Los miembros, que pueden mantener reuniones a distinto nivel, intercambian consultas sobre control de armas, terrorismo, mantenimiento de la paz y asuntos de defensa en particular de índole económica, y se ocupan también de investigación, medio ambiente y planificación de respuesta a las emergencias. El EAPC creó en 1998 un Centro de Coordinación de Asistencia en caso de Catástrofes, que ha actuado ya respecto de 30 situaciones de emergencia. Los ámbitos de cooperación a largo plazo están establecidos en el Plan de Trabajo del EAPC, y a su vez constituyen ámbitos de cooperación del PfP, puesto que el Consejo no es sino el marco institucional de la Asociación para la Paz.

El PfP de 1994 no es sino un documento marco que establece las grandes líneas de una potencial Asociación para la Paz, que por ejemplo prevé el desarrollo por parte de los Estados asociados de «lazos de cooperación militar con la OTAN para lograr que la planificación, adiestramiento y maniobras se realicen de manera conjunta y así fortalecer su capacidad para llevar a cabo misiones de mantenimiento de la paz, salvamento, operaciones humanitarias y otras que puedan aprobarse en el futuro» (pár. 3, d). Aunque en este marco creado en 1994 se realizaban menciones concretas a la importancia de la RSS, el interés se centraba entonces en la posibilidad de que los asociados participasen en operaciones internacionales de la OTAN. Pero el contenido concreto de la cooperación depende de los posteriores acuerdos bilaterales que se han ido celebrando a partir del menú de actividades contenido en el Plan de Trabajo del EACP, y estas actividades pueden inscribirse en la concepción estricta de RSS, puesto que no afectan al buen gobierno salvo en lo respecta a la gestión y control de la defensa.

En este marco se celebran acuerdos bilaterales (Individual Partnership Programmes, IPPs) sobre cuestiones de interés mutuo, así como acuerdos bilaterales reforzados (Individual Partnership Action Plans, IPAPs), en casos en que el Estado asociado quiera estrechar su relación con la Alianza y recibir apoyo específico a sus esfuerzos de RSS. Estos acuerdos especiales se han celebrado con Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, y Moldavia, y pronto se celebrarán con Bosnia Herzegovina y Montenegro. Asimismo, se ofrece a los asociados la posibilidad de acordar un Proceso de planificación y revisión (Planning and Revision Process, PARP), que tiene por objeto identificar y evaluar las capacidades militares propias al modo en que lo hace la propia OTAN. Este mecanismo en particular ha permitido la participación de Estados asociados en las operaciones coordinadas por la OTAN en los Balcanes o en Afganistán, pero además facilita el desarrollo de ejércitos nacionales sostenibles y eficaces, y permite encauzar los esfuerzos de reforma de la defensa.

En cuanto al capítulo financiero del PfP, la OTAN creó un mecanismo de fondos fiduciarios en 2000, que debía sobre todo apoyar los esfuerzos de destrucción de los almacenes de minas anti-persona, y que se amplió después a armas ligeras, pero en la actualidad puede incluso financiar operaciones relacionadas con la reforma de la defensa en general, tales como la conversión de bases militares. Estos fondos voluntariamente aportados por Estados parte han logrado desarrollar proyectos sobre todo en los Balcanes, el Caúcaso y Asia Central, entre los que destaca la destrucción de más de 1,5 millones de armas ligeras en Ucrania a lo largo de más de una década.

Entre las múltiples iniciativas vinculadas a este marco de asociación –*Political-Military Framework for NATO-led PfP Operations, Training and Education Enhancement Programme, Partnership Action Plan Against Terrorism*–, debe destacarse aquí que la OTAN adoptó en la Cumbre de Estambul un nuevo mecanismo de apoyo concreto a la RSS: el Plan de Acción de la Asociación para la Paz sobre Reforma de las Instituciones de Defensa, cuyas siglas en inglés componen el acrónimo PAP-DIB (Partnership Action Plan on Defence Institution Building), y cuyo objetivo es apoyar los esfuerzos de los Estados asociados de realizar reformas incluso estructurales de las instituciones dedicadas a la defensa en relación con todos los aspectos contenidos en el PfP y –adviértase el efecto normativo indirecto– en el *Código de Conducta de la OSCE sobre los aspectos político-militares de la defensa*. La profesionalización y el control democrático de la acción de las instituciones de la defensa es el doble ob-

jetivo de todas las medidas que pueden ser financiadas en este marco, que con seguridad concentrará sus programas en el Caúcaso y en Asia Central, así como en Moldavia.

El PAP-DIB centra su atención en los siguientes aspectos de la seguridad y la defensa (respecto de todos ellos, los documentos mencionan la *efectividad y transparencia* como requisitos indispensables de los procedimientos que han de establecerse): control democrático de las instituciones de la defensa, incluida la adopción de disposiciones legislativas; promoción de la participación de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de la política de seguridad y defensa; supervisión del poder legislativo y judicial sobre la acción de defensa; procedimientos de determinación de los riesgos de la defensa nacional y de las condiciones para afrontarlos; gestión administrativa de los departamentos ministeriales y de las agencias de defensa, incluida la cooperación interinstitucional; cumplimiento de normas y buenas prácticas internacionalmente establecidas en materia de defensa; gestión de recursos humanos y elaboración de plantillas; procedimientos de financiación, planificación y gestión de recursos de la defensa; gestión del gasto; y procedimientos de cooperación internacional y relaciones de buena vecindad en el ámbito de la seguridad y la defensa.

### **Diálogo y Cooperación con el Mediterráneo: La Iniciativa de Estambul**

Los Estados miembros de la Alianza en la Cumbre de Praga de 2002 establecieron un vínculo directo entre la estabilidad en Europa y la estabilidad en el Mediterráneo, y en consecuencia reforzaron el Diálogo Mediterráneo –con mención expresa a la complementariedad del Proceso de Barcelona– en sus dimensiones política y práctica (Declaración de la Cumbre, par. 10).

La OTAN había lanzado su propuesta de Diálogo Mediterráneo en 1994, abierta a todos los países ribereños que no fuesen miembros de la Alianza, con el objetivo de contribuir a la estabilidad y a la paz y a evitar ideas preconcebidas sobre la acción de la Alianza. El Diálogo, que es en realidad un foro de consultas políticas y de cooperación, se reforzó en 1997 mediante la creación del Grupo de Cooperación del Mediterráneo, que no sólo incluye relaciones bilaterales, sino que puede constituirse en un foro multilateral con todos los socios del Mediterráneo. Y recibió un impulso nuevo en la Cumbre de Praga, que sancionó la posibilidad de mantener reuniones a nivel de ministros de asuntos exteriores o de defensa.

Finalmente, con ocasión del décimo aniversario de su creación, en la Cumbre de Estambul de 2004 se puso en marcha un verdadero marco de asociación de carácter complementario, puesto que en principio no va dirigido a todos los socios mediterráneos: la Iniciativa de Cooperación de Estambul, que al modo del PfP consiste en realidad en un conjunto de acuerdos de cooperación bilateral con los países del Medio Oriente (en su sentido más amplio –«broader Middle-East Region», y sin excluir a la Autoridad Palestina), que establecen prioridades y acciones *a la carta*, respecto de las cuales la OTAN aporta un *valor añadido*, pero siempre con el objetivo de contribuir a la seguridad global y regional.

La ICE esta basada en el interés mutuo de la OTAN y de cada uno de los Estados que pueden participar en ella, y en particular ofrece un menú de actuaciones en seis ámbitos que definen perfectamente la RSS, tal y como hoy se concibe en su sentido estricto: asesoría sobre la reforma de la defensa, la planificación de la defensa, la gestión presupuestaria y las relaciones entre las dimensiones civil y militar de la defensa; la cooperación directa entre instancias militares sobre interoperabilidad, y participación conjunta en maniobras militares y actividades de educación y formación sobre todo dirigidas al eventual desarrollo de operaciones lideradas por la OTAN; lucha contra el terrorismo, incluida la colaboración de los servicios de inteligencia; control y destrucción de las armas de destrucción masiva, incluidas las redes de distribución; cooperación en la gestión de fronteras, sobre todo en relación con terrorismo, armas ligeras y contrabando; y planificación de la preparación ante emergencias de carácter civil, incluida la participación en ejercicios y cursos para mejorar la asistencia en caso de catástrofe.

La ICE es por tanto una iniciativa complementaria al Diálogo que en su integridad puede considerarse inscrita en la RSS, sobre todo en los ámbitos en los que la OTAN considera que deben realizarse mayores esfuerzos en esta región. Para su efectiva ejecución, la OTAN ha creado el Grupo de la Iniciativa de Estambul, en el que participan los consejeros políticos de las 26 delegaciones –pronto serán 28– de los Estados miembros. El Grupo envía informes al Comité Político Principal o al Consejo de la OTAN y prepara propuestas de las decisiones que corresponde adoptar a este último. A los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo se les ha ofrecido en primer lugar negociar el acuerdo bilateral que concreta la ICE; y ya lo han hecho Bahrein, Qatar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos, al tiempo que otros seis Estados han mostrado gran interés en sumarse a la Iniciativa.

El principal instrumento de este marco de cooperación con el Mediterráneo es el Programa Anual de Cooperación, que existe desde 1997, y establece los ámbitos de cooperación que pueden dar lugar a acciones bilaterales. En principio, estas actuaciones no son financiadas por la OTAN, aunque las eventuales solicitudes de apoyo financiero son estudiadas caso por caso, aunque en lo relacionado con la destrucción de armas ligeras y minas antipersona, se han hecho extensivos al Diálogo los fondos fiduciarios del PfP. Además, los Estados asociados que lo desean –Israel y Egipto, hasta el momento– acuerdan con la OTAN Programas Individuales de Cooperación, especificando los objetivos de la asociación a corto y a largo plazo. Este marco de asociación ha permitido también a Egipto, Jordania y Marruecos participar en operaciones de paz lideradas por la OTAN en Bosnia Herzegovina y Kosovo.

### **Planes de Acción para la adhesión a la OTAN (NATO Membership Action Plans) y Diálogo reforzado (Intensified Dialogue)**

En la Cumbre de Praga, celebrada en 2002, la OTAN invitó a Bulgaria, Estonia, Latvia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia a integrarse en sus estructuras, dejando claro que la puerta estaba abierta a todas las democracias europeas –en referencia hecha a los Estados miembros de la OSCE o socios del PfP– que puedan y quieran asumir las responsabilidades y las obligaciones de la adhesión de acuerdo con el artículo 10 del Tratado del Atlántico Norte (Declaración de la Cumbre, pár. 2). Los Planes de Acción que había suscrito cada país candidato ofrecían un contenido variable, pero manteniendo siempre cinco grandes capítulos de trabajo: asuntos políticos y económicos; asuntos de seguridad, de defensa y propiamente militares; información; asuntos jurídicos y legales; y mecanismos e instituciones responsables de la ejecución.

La invitación a Albania y a Croacia a integrarse en la Alianza en la última Cumbre de Bucarest se ha realizado después de que ambos países suscribiesen MAPs en 1999 y 2002, respectivamente –Macedonia, que no ha logrado entrar en el club de los elegidos, suscribió el MAP en 1999–. Los MAP sólo se ofrecen a Estados que ya pertenecen al PfP, y que en particular han llevado a cabo el PARP, y su contenido abarca desde la asesoría hasta la asistencia específica por lo que respecta a la acción de la OTAN, pero a su vez los candidatos asumen compromisos tanto políticos como económicos de gran alcance, atinentes a la solución pacífica de controversias internacionales e internas –incluidas por ejemplo tensiones étnicas–, el respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos, y el

control democrático de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Además, las discusiones sobre la defensa incluyen la contribución concreta que el aspirante realizará en el marco de la OTAN, tanto a la defensa colectiva como a las misiones internacionales.

Los planes y propuestas de la OTAN respecto de los candidatos a la adhesión afectan tanto a las fuerzas armadas como a los tres poderes básicos de los Estados democráticos y a la sociedad civil –si bien en estos cuatro últimos casos las normas y principios son genéricos–, pero por el momento excluyen –salvo en las operaciones internacionales de imposición o consolidación de la paz– compromisos concretos respecto de la policía, así como a otros mecanismos de aplicación coercitiva del Derecho, tales como los sistemas de control de fronteras y los servicios de inteligencia (Myshlovska, Oksana: «Overview and Typology of IGO Norms for Security Sector Reform and Governance», en David M. Law (ed.), *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, DCAF/LIT, 2007, p. 33 y 36).

Entre los ejemplos que pueden citarse, el Plan de Acción OTAN-Ucrania contiene objetivos concretos en el ámbito de RSS, tales como la reforma en la economía de defensa, el reforzamiento de la coordinación entre las agencias estatales del ministerio de Defensa, el Ministerio de Industria, la policía de fronteras, el Ministerio de Emergencias y el Ministerio del Interior para afrontar las consecuencias de las catástrofes naturales y de las catástrofes producidas por el hombre, incluidos los ataques terroristas, o la necesidad de una cada vez mayor transparencia en la planificación de la defensa y en los procedimientos presupuestarios (NATO-Ukraine Action Plan, de 2002).

Como en todos estos casos, a partir de las prioridades identificadas por el candidato, el Plan se limita a establecer grandes objetivos en los cinco capítulos indicados, así como el marco estratégico que permita alcanzar tales objetivos. A partir de aquí, se desarrollan Planes de Objetivos Anuales (Annual Target Plans), que incluyen las medidas concretas que Ucrania está dispuesta a emprender, así como acciones conjuntas, para lograr la realización de los grandes objetivos del Plan. Además se realizan dos reuniones anuales para analizar los avances y se realiza un informe anual de seguimiento. Pero la responsabilidad de ejecutar estos planes, que desbordan el ámbito propio de la RSS al menos en su acepción estricta, recae principalmente en el propio candidato. Así, aunque los aliados se manifestaron dispuestos a continuar apoyando las reformas mediante programas de asistencia y asesoría, los ministros de los Estados de la

OTAN exigieron a Ucrania en Praga que impulsase el proceso de reforma con determinación, para lograr el fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y la *democracia de mercado*.

Ucrania y Georgia, cuyas solicitudes de membresía –que en el caso de Ucrania mantiene dividida a la opinión pública– han sido pospuestas en Bucarest, han establecido con la OTAN además un *Diálogo Reforzado* a partir de 2005, que permite un contacto más frecuente y directo en el proceso de RSS y buen gobierno que presuntamente conducirá a la adhesión. Junto a esta iniciativa, se adoptaron una serie de medidas de alcance inmediato sobre RSS, que incluían mejora del control institucional, campañas de opinión pública y foros de debate político. En el caso de Ucrania, ello se añade a la adopción de un marco de asociación privilegiado (Charter on a Distinctive Partnership, de 1997), que estableció la Comisión OTAN-Ucrania, órgano que adoptó en Praga el Plan OTAN-Ucrania.

### **ACCIÓN DIRECTA DE LA OTAN EN EL ÁMBITO DE LA RSS Y EL BUEN GOBIERNO: AFGANISTÁN, LOS BALKANES, E IRAK**

Una vez más, en la Cumbre de Bucarest, los Estados miembros de la OTAN han declarado que Afganistán es la «top priority» de la Alianza (Declaración de la Cumbre, par. 6), y que la seguridad euroatlántica está estrechamente vinculada al futuro de Afganistán como Estado pacífico, democrático, respetuoso de los derechos humanos y libre de la amenaza del terrorismo (ibid.). Afganistán está hoy en la práctica asimilado a los socios del PfP, pero la acción de la OTAN es mucho más intensa a través de la responsabilidad de coordinación de ISAF. Por lo que respecta a los compromisos a largo plazo, en septiembre de 2006, la OTAN acordó el contenido de un programa de cooperación con Afganistán (Framework for Enduring Cooperation in Partnership), que aborda la reforma de la defensa, la planificación en el ámbito de la defensa, la creación de instituciones en el ámbito de la defensa y los aspectos militares de la RSS, incluidos los mecanismos promoción de interoperabilidad entre el ejército nacional afgano (ANA, según sus siglas en inglés) y los Estados de la OTAN.

La OTAN presta también apoyo directo al ANA mediante ofrecimientos de equipamiento y entrenamiento así como *mentoring* (apoyo profesional individualizado generalmente prestado a cuadros medios), en particular a través de los Operational Mentor and Liason Teams (OMLTs) que trabajan con las brigadas del ANA. En ocasiones concretas, las tropas de ISAF han asistido a las autoridades afganas a desmantelar grupos armados ilegales

–resultantes de la desmovilización apresurada de la Liga del Norte–, de acuerdo con el programa lanzado al efecto por UNAMA, la misión de la ONU en Afganistán, si bien en general se realizan labores de apoyo o de inteligencia –al igual que respecto de la erradicación de cultivos de opio– que no implican acción internacional directa. ISAF presta apoyo, si bien en menor medida, a la policía nacional afgana (ANP, según sus siglas en inglés), en este caso más bien completando los programas de formación establecidos por Estados Unidos y Alemania y a los esfuerzos –todavía poco relevantes– que despliega la UE desde mediados de 2007 a través de EUPOL (4). Por lo que respecta al control de fronteras y la inteligencia, la OTAN trabaja también junto a Pakistán, a través respectivamente de la Comisión Tripartita y el Centro Conjunto de Operaciones de Inteligencia, que ha sido creado en la propia sede de ISAF en Kabul.

Pero el panorama en Afganistán no es alentador. No es seguro, y sólo el tiempo lo dirá, que el país pueda llegar a sostener financieramente un ejército que se ha creado según un modelo importado, pero que al menos parece ser una de las pocas instituciones que funciona según criterios mínimos de eficacia. Además, y pese a las proclamaciones contenidas en los textos oficiales y a la concepción ampliada de la seguridad, pese a que el Secretario General de la OTAN siga diciendo que no es posible la solución militar en Afganistán, la gran mayoría de los recursos financieros y técnicos internacionales siguen destinados a la seguridad en sentido tradicional de acción militar, mientras que se ha descuidado en la práctica la *seguridad humana* de la población afgana. Muy poco o nada se han tenido en cuenta, además, las estructuras locales y las tradiciones a la hora de diseñar la reforma de la seguridad en el seno del todavía muy débil Estado afgano.

Respecto de Kosovo, la OTAN ha manifestado su voluntad de seguir liderando KFOR, la fuerza internacional de 16.000 efectivos establecida en 1999 bajo mandato del Consejo de Seguridad (Res. 1244) después de la declaración de independencia realizada de febrero de 2008. Asimismo, en la Cumbre de Riga, de noviembre de 2006, en la que también se anunció la operatividad de la Fuerza de Respuesta, la OTAN se había declarado dispuesta a aplicar las disposiciones sobre seguridad que se estableciesen en un eventual acuerdo sobre el estatus de Kosovo. Pero es evidente

---

(4) Pese a que la OTAN carece de doctrina al efecto, las tropas de ISAF han realizado verdaderas funciones policiales, incluso en mayor medida que las puramente militares, que han quedado en manos o bajo el control directo de la Operación *Enduring Freedom* liderada por Estados Unidos.

que la Alianza y sus miembros más destacados han apoyado siempre esta independencia siquiera implícitamente. A partir de la desmovilización del ELK, la creación *paralela* de las Fuerzas de Protección de Kosovo (KPF) se realizó en el sobreentendido de que llegarían a ser las futuras fuerzas de seguridad de un país independiente, aunque las posibilidades de solución negociada no parecían haberse agotado en aquel momento. Ahora bien, por lo que respecta a su papel sobre el terreno, la OTAN no ha sido capaz de poner fin a los disturbios en la zona y en particular de evitar la persecución de las minorías serbia y romaní.

En cuanto a Bosnia Herzegovina, el principal problema en la perspectiva de la RSS consistía en *desmontar* el control de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado basado en la etnia, un proceso que no se ha realizado plenamente en la policía. La OTAN ha participado activamente en el que puede tal vez considerarse principal acuerdo de cooperación en el ámbito de la RSS, destinado a solventar *inter alia* este problema en Bosnia-Herzegovina. 55 Estados, más de 15 organizaciones y organismos internacionales pertenecen al *Peace Implementation Council*, y la OTAN es miembro además del más reducido *Board of Principals*, que se reúne semanalmente para adoptar decisiones de carácter general en el marco de la reconstrucción. En relación con la situación en Bosnia, y con inspiración británica, se acuñó precisamente el término RSS sobre todo a partir de 1999, en el intento de lograr un enfoque integrador entre el desarrollo y la seguridad.

En Irak, la OTAN desempeña una acción complementaria de la operación militar estadounidense *Enduring Freedom*, y concentra sus esfuerzos precisamente en el apoyo a la RSS, pero carece de capacidad operativa directa. A petición del Gobierno de Al Maliki, la OTAN se ha implicado en el apoyo a la RSS –una vez más, para paliar la situación de caos causada por uno de sus miembros–, a través de la *NATO Training Misión Iraq*, que fue aprobada en la Cumbre de Estambul de junio de 2004 al amparo de la Resolución 1546 del Consejo de Seguridad de la ONU. Esta misión desarrolla sobre todo operaciones clásicas de entrenamiento del ejército iraquí –10.000 efectivos han sido ya adiestrados–, además de ofrecer equipamiento militar. La NTM-I, que cuenta con más de 400 efectivos, desarrolla su labor de formación dentro y fuera de Irak sobre todo respecto de cuadros medios y altos del ejército iraquí, y lo hace a través del *NATO Training, Education and Doctrine Center*, el *Iraqi Training and Doctrine Command*, la Escuela de Defensa Nacional, y la Escuela de Idiomas de Defensa, creados por la OTAN en territorio iraquí, así como a través de progra-

mas de entrenamiento realizados fuera de Irak tanto por la propia OTAN como por los Estados miembros, que a este respecto son coordinados por la OTAN. Pero, además, la NTM-I, que canaliza estas acciones de apoyo, ha comenzado a realizar labores de asesoría y supervisión –monitoring– de la RSS en Irak.

En la Cumbre de Bucarest, los Estados aliados se han comprometido a reforzar esa asistencia y a hacerla extensiva a la marina y la fuerza aérea –sobre todo, por lo que respecta a la formación de cuadros medios–, al entrenamiento de la policía, el control de fronteras, la lucha contra el terrorismo, la reforma de la defensa y el desarrollo de las instituciones civiles en el ámbito de la defensa, así como el desarrollo de sistemas de control de armas ligeras (Declaración de la Cumbre, pár. 17). La OTAN se ha comprometido igualmente a establecer las bases de una cooperación más estrecha y duradera con Irak a través de un acuerdo de asociación semejante al concertado con Afganistán.

Finalmente, debe mencionarse que la OTAN presta apoyo a la operación de la Unión Africana en Darfur (Sudán), AMIS según sus siglas en inglés, en la que constituye su primera acción en el continente africano. El apoyo de la OTAN básicamente consiste en la formación de las tropas de AMIS, así como, en cooperación con la UE, en el apoyo a la planificación del despliegue, incluido el transporte de tropas a la región. La OTAN ha prestado también apoyo logístico a la operación de la UA en Somalia (AMISOM), y existen perspectivas de colaboración general con la UA, en particular dando apoyo a la puesta en marcha de la *African Standby Force*, el primer intento africano de crear capacidades específica y permanentemente dedicadas al mantenimiento de la paz.

Respecto de esta acción directa de mantenimiento, imposición o consolidación de la paz, que en general está asociada a actuaciones también directas de RSS, la OTAN ha ofrecido y solicitado ayuda y cooperación también a la UE, si bien el camino recorrido deja mucho que desear. A partir de la Declaración NATO-UE sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de 2002 y los Acuerdos *Berlín plus* de 2003, que permitían a la UE usar los recursos de la OTAN –incluidos los mecanismos de mando y de planificación estratégica– para desarrollar sus propias operaciones, se inició un proceso cuyo principal hito es el Enfoque Concertado para los Balcanes de 2003, que se concretó en las Operaciones *Concordia* en Macedonia y *Althea* en Bosnia Herzegovina. En la actualidad, se está produciendo el trasvase de responsabilidad en Kosovo, donde la UE tomará el relevo de KFOR así como de la acción civil internacional en el nue-

vo Estado. Estos desarrollos aún incipientes se inscriben en el concepto de *interlocking institutions* que la OTAN lanzase en 1991, como expresión de la necesidad de una más estrecha cooperación entre organizaciones internacionales en el ámbito del mantenimiento y la consolidación de la paz. El último desarrollo en esta línea es el concepto de *comprehensive approach* consagrado en la Cumbre de Riga de 2006, precisamente a partir de los resultados no satisfactorios según la propia evaluación de la acción desarrollada en los Balcanes y sobre todo en Afganistán. La plena interacción y cooperación sistemáticas entre las dimensiones civiles y militares de la gestión de crisis y entre las distintas organizaciones internacionales, también las no gubernamentales, es la clave de bóveda de esta nueva vocación proclamada –y poco practicada aún– de la OTAN. En este momento, la Alianza prepara propuestas sobre su propia contribución a la propuesta propia de acción internacional concertada desde el momento mismo de la planificación de la operación de que se trate. No puede negarse, al menos, que la OTAN está dispuesta a reflexionar, y esperamos que también a aprender, de sus propios errores.

## CONSIDERACIONES FINALES

### Sobre la acción de la OTAN en el ámbito de la RSS

Para la mayoría de los Estados miembros del extinto pacto de Varsovia, la firme determinación de integración en la OTAN, así como en la UE, ha sido el principal incentivo para emprender procesos de reforma de los sistemas de orden público y de defensa nacional. En la perspectiva de los Estados ya miembros de la OTAN, esas reformas vinculadas a la ampliación contribuyen a la estabilidad regional y por ende a la estabilidad mundial. En este contexto, la OTAN, más que actuar directamente para apoyar la reforma, o prestar directamente asistencia técnica a tal efecto, se ha convertido en catalizador principal de los procesos. Pero la mayor parte de los analistas coinciden en que la RSS no ha culminado en los Estados de Europa Central y Oriental, sino que perviven reminiscencias del autoritarismo incluso pese a la *ruptura* con los aparatos de la antigua URSS. Los riesgos del proceso de ampliación se cifran además en una posible escalada de la tensión con Rusia, que se resiste a perder su hegemonía ante la paulatina *occidentalización* de sus antiguos satélites.

En los Estados denominados post-autoritarios, el énfasis en la RSS desemboca irremisiblemente en el buen gobierno. Para lograr un marco

institucional democrático que incluya un nuevo proceso de adopción de decisiones en el ámbito de la seguridad es preciso, en efecto, reformar el Estado casi en su integridad. Dos aspectos que no han de confundirse se mezclan aquí. Por un lado, el *juicio* sobre las transiciones democráticas de los candidatos a la adhesión que realiza la Alianza implica una labor normativa de gran eficacia, si bien esta labor no tiene expresión escrita y por ello ha tenido escasa visibilidad. Ahora bien, la condicionalidad que ese juicio lleva aparejada está a su vez condicionada por consideraciones geoestratégicas y por los vetos potenciales de los miembros.

Por otro lado, la OTAN ofrece asistencia financiera y técnica para apoyar la RSS, en este caso en su sentido más estricto; es decir, respecto de reformas de las instituciones que se encargan de la defensa nacional –desde la planificación hasta el control en las sedes parlamentaria y judicial–, y excluyendo en principio a la policía, los servicios de inteligencia, o a las agencias de seguridad privada. Este tipo de asistencia está siendo progresivamente ampliado tanto en cuanto a su contenido como en cuanto a sus beneficiarios, y se hace extensiva a los Estados asociados a la OTAN en el marco de la Asociación para la Paz y en del Diálogo Mediterráneo. La Iniciativa de Estambul es, en términos abstractos, el modelo más completo de apoyo a la SSR en esta modalidad. Junto a ello, la participación en maniobras conjuntas y operaciones de la OTAN representa el principal estímulo de los procesos de modernización de las fuerzas armadas que emprenden tanto los Estados miembros como los asociados, y que en particular implican reasignación de recursos materiales y humanos y mejoras de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de la defensa nacional.

Estos esfuerzos de RSS pueden no obstante considerarse dispersos e incluso erráticos, y no siempre han logrado que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado actúen con el debido respeto a la dignidad humana. Los graves excesos de uso de la fuerza cometidos en Tiflis por la policía y el ejército georgianos durante el estado de emergencia decretado para poner fin a las manifestaciones contra el Gobierno en noviembre de 2007 –condenados con firmeza por el secretario General de la OTAN– constituyen un ejemplo significativo. Además, sigue imperando la idea de que sólo a los Estados candidatos a la adhesión o a la asociación corresponde realizar ajustes o transformaciones de gran calado, mientras que las democracias *consolidadas* –que a estos efectos son por definición las que ya han ingresado en la OTAN– no necesitan adaptar sus aparatos de seguridad a las nuevas circunstancias, y menos aún hacerlo bajo supervisión o

con apoyo internacional. A la necesidad de sistematización de los esfuerzos de apoyo a la RSS cabe añadir por tanto la necesidad de coherencia *ad intra*.

Finalmente, la OTAN se ocupa de prestar directamente seguridad, también en su sentido de mantenimiento de la ley y el orden y por tanto en un sentido que podría aproximarse a la idea de *seguridad humana*, respecto de situaciones posteriores a conflictos armados, en el marco de operaciones de la ONU –KFOR en el marco de UNMIK– o de operaciones coordinadas por la Alianza –ISAF–. En este caso, los Estados aliados *sustituyen* al Estado que no puede o no quiere garantizar la seguridad de sus propios ciudadanos, y subsiguientemente contribuyen al proceso de creación y consolidación de Estados democráticos, apoyando a las autoridades locales tan pronto como hayan sido democráticamente elegidas. En la perspectiva hoy imperante de la consolidación de la paz a través de la acción multilateral, la RSS y el buen gobierno son además la única posible *estrategia de salida* una vez que se ha producido una intervención armada internacional.

### **Sobre la acción internacional de apoyo a la RSS**

Desde un punto de vista práctico –y tal vez puedan extraerse conceptos más útiles por esta vía empírica o inductiva–, la OTAN –al igual que el Pacto de Estabilidad o el Banco Mundial– se ha especializado en financiar y ejecutar proyectos de apoyo a la RSS, sobre todo de defensa, al tiempo que influye de modo especialmente intenso –si bien no siempre coherente– en la *calidad democrática* de los Estados que pretenden adherirse a la organización, y –a diferencia de la OCDE por ejemplo– contribuye sólo de modo indirecto al desarrollo normativo en este ámbito. Su capacidad de acción es, por tanto, menos amplia que la de la UE, el PNUD o la OSCE, que realizan ambas categorías de actuaciones. Pero el problema de la puesta en práctica de la acción internacional se agudiza tal vez en el ámbito de la RSS: a las diferentes concepciones y perspectivas de acción se añade una lamentable desconfianza entre los actores de la cooperación y una ausencia total de coordinación y complementariedad, que finalmente supone un enorme despilfarro de recursos y experiencia.

De momento predomina la fragmentación de las agendas y la diversidad de las perspectivas. Por ejemplo, la OTAN no aprovecha el trabajo normativo –en particular las directrices sobre donaciones o sobre coherencia en cuanto a la concepción y ejecución de los proyectos– de la

OCDE, ni, a la inversa, la OCDE tiene acceso a la experiencia práctica de la OTAN en situaciones posteriores a conflictos armados. La absoluta falta de coordinación entre la OTAN y la UE es especialmente llamativa. Por ejemplo, durante los procesos de ampliación de 2004, cada organización negoció su propia agenda de seguridad con los candidatos comunes. Y entre los ejemplos cotidianos, baste señalar que el Secretario General de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN se lamentaba hace no mucho de haber sido incapaz de lograr la participación de la UE en una reunión organizada en diciembre de 2006 en Bruselas por este órgano en colaboración con DCAF, pese a los «extenuantes» esfuerzos realizados (5).

La RSS constituye no obstante un ámbito privilegiado de cooperación y coordinación entre las organizaciones intergubernamentales europeas, y muy especialmente entre la UE y la OTAN, sobre todo respecto de Estados frágiles o Estados en situación posterior a conflictos. Tal vez el apoyo a la SSR pueda catalizar la necesaria conversión de las tensiones existentes en relaciones de complementariedad y cooperación, y ello requiere un consenso previo sobre los conceptos y el lenguaje –un consenso que será seguramente más fácil alcanzar a través de la acción normativa de la ONU o a través de la OCDE. Y tal vez el único modo de alcanzar ese consenso sea elaborar los conceptos a partir de ejercicios concretos de cooperación y complementariedad sobre el terreno. La necesidad imperiosa de acción conjunta puede apreciarse con una pregunta tal vez retórica: si estas dos organizaciones no están dispuestas a realizar acciones conjuntas de apoyo a la RSS, ¿sería posible hoy diseñar procesos integrales y bien definidos de RSS, diseñados de acuerdo con las necesidades locales y cuya efectiva ejecución estuviese plenamente garantizada?

La pregunta es cómo aprovechar las enseñanzas de la experiencia mientras que los esfuerzos se concentran en establecer relaciones de competencia. Todo indica, en efecto, que ciertos nuevos conceptos y ciertas definiciones no son sino el reflejo de una pugna por asumir el liderazgo de la acción internacional; o, dicho de otro modo, el intento de ejercer el control último de los procesos de RSS y de las operaciones internacionales de paz también se realiza mediante propuestas sugerentes en abstracto, que insisten en la necesidad de acción conjunta y coordinada a partir de la propia concepción del problema. En última instancia, por tan-

---

(5) La conferencia llevaba por expresivo título «*NATO, the EU and the Challenge of Defence and Security Sector Reform: Building Peace and Stability, Together or Apart?*»; el amargo comentario en la introducción a SLOCOMBE, W. B., cit.

to, esa pugna por el liderazgo internacional es indisociable del debate sobre el concepto de RSS. Y el énfasis en la seguridad expresa también la competencia entre las concepciones predominantemente civil y militar de la respuesta internacional a las crisis, que se traduce en una nueva pugna por el liderazgo de cada una u otra de estas dimensiones en el marco de la respuesta internacional. Aunque puede constatarse un uso depurado del lenguaje que no descuida las necesarias vinculaciones entre desarrollo y seguridad, sigue primando en la práctica una visión militarizada de la respuesta internacional que en particular se plasma en la prioridad conferida –desde luego en términos presupuestarios– al desarrollo de medios internacionales de respuesta. Por no mencionar el caso de los Estados Unidos, los avances más tangibles de la acción exterior de la OTAN y la UE respecto de situaciones de conflicto se han concretado en la creación de la Fuerza de Respuesta y de los *Battle Groups*. Y la desproporción de los esfuerzos realizados para mejorar las capacidades militares incide en la respuesta dada, que aparece como única respuesta posible, a las crisis internacionales.

El debate sobre la acción de apoyo a la RSS aparece así como una manifestación concreta del debate sobre seguridad, desarrollo y gobernabilidad, una vez superadas las limitaciones propias del *humanitarismo* tal como se concibió durante la última década del siglo pasado. Los Balcanes y Afganistán son demostración palpable de que si bien la seguridad es necesaria para que el desarrollo y los derechos humanos puedan realizarse, no hay seguridad sostenible sin desarrollo y derechos humanos. Esta afirmación, o afirmaciones parecidas, pueden considerarse hoy parte integrante del nuevo consenso universal creado en torno al concepto de consolidación de la paz, y sin embargo sigue constatándose que los militares protagonizan acción exterior de los Estados democráticos en situaciones de crisis. Si la línea que establece hasta dónde cabe realizar consideraciones tácticas o logísticas desde el punto de vista de la estrategia militar no es trazada por los gobiernos y los parlamentos democráticos, la mayoría de los conceptos empleados en el ámbito de la RSS en el marco de operaciones de paz seguirán retóricamente vacíos de contenido.

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD PROPUESTA PARA SU INCARDINACIÓN EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DEFENSA**

---

---

## LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD: PROPUESTA PARA SU INCARDINACIÓN EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DEFENSA

FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

---

---

La reforma del sector de la seguridad (RSS) se ha analizado en el presente estudio desde distintos puntos de vista teóricos y desde su práctica en las principales organizaciones multilaterales de seguridad. En este capítulo se estudia el valor instrumental de la RSS para los Estados. Para ello, se estudia el uso que se ha venido haciendo de los distintos componentes de la RSS en algunos países para colaborar bilateral o multilateralmente con países aliados en tiempos de estabilidad o con países en dificultades en situaciones de riesgo.

En primer lugar, se estudian los instrumentos tradicionales de cooperación militar en algunos países señalados como los Estados Unidos, Reino Unido o Francia. En segundo lugar se describe el proceso de ampliación desde esos instrumentos tradicionales a los que componen el instrumento de la RSS tras integrar sus componentes en un instrumento multidimensional de cooperación en materia de seguridad. A continuación se describen las tendencias conceptuales del contenido y empleo del nuevo instrumento para la acción exterior y, finalmente, se sugieren algunas opciones para la incardinación de la RSS dentro de la política de defensa y los escenarios posibles de actuación del Ministerio de Defensa para contribuir a la acción exterior del Estado con un nuevo instrumento.

### LA EVOLUCIÓN Y PRÁCTICA DE LOS INSTRUMENTOS NACIONALES DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA

Los principales actores estratégicos occidentales parten de una tradición de asistencia militar que, como ocurre con el Reino Unido, Francia o Estados Unidos, se ha ido ampliando a nuevos componentes. La ampliación les ha llevado a una integración, en distinto grado, de las agencias

implicadas y a una mayor o menor coordinación con terceros: organizaciones internacionales gubernamentales y países, según predomine el enfoque bilateral o el multilateral de cada país. Desde luego, no toda la cooperación internacional que venían realizando tradicionalmente los Estados desde los ministerios de Defensa puede integrarse en la lógica de cooperación y desarrollo que traerá posteriormente la RSS. Muchos de sus elementos de cooperación tienen aspectos operacionales, logísticos o institucionales de naturaleza militar diferentes de las que van a tener luego con la RSS enfocadas al desarrollo y a la reconstrucción tras el conflicto en un perfil cada vez menos operativo y cada vez más técnico (1). La cooperación militar tradicional tenía, y tiene, por finalidad la cooperación entre las fuerzas armadas de los países facilitando el intercambio de información, formación y experiencias sin pretender contribuir necesariamente al desarrollo de una de las partes. Entre los cometidos tradicionalmente asignados a la cooperación militar, bilateral o multilateral, figuran la firma de acuerdos de cooperación, el intercambio de agregados, alumnos, oficiales de enlace y visitas, proporcionar asistencia técnica y equipamiento militar y organizar ejercicios militares bilaterales o multilaterales de entrenamiento entre muchos otros.

De esta lógica de ayuda mutua, en beneficio recíproco, se ha ido pasando a otra de asistencia unilateral, en beneficio prioritario del destinatario. Junto a la colaboración militar entre aliados potenciales se ha establecido otro tipo de colaboración destinada a cubrir las necesidades de los países destinatarios de la RSS que tienen que ver prioritariamente con su subordinación al poder civil, reorganizar y democratizar las fuerzas armadas, permitir su integración en organizaciones internacionales, facilitar su interoperabilidad con terceros y asegurar que la seguridad y la defensa son un factor de desarrollo en lugar de desestabilización. El grado de especialización en misiones relacionadas RSS es mayor en los países que

---

(1) En las primeras misiones de cooperación internacional que no tenían naturaleza militar o de combate todavía primaba el aspecto operacional y designaban un amplio abanico de actividades donde se proyectaban recursos militares para fines distintos de operaciones de combate a gran escala. Eran operaciones con un componente militar todavía activo destinadas a prevenir o solucionar los conflictos (refuerzo de la paz, apoyo a la contrainsurgencia, evacuación de no combatientes, demostraciones de fuerza, lucha contra el terrorismo o imposición de la paz) o a proporcionar seguridad (asistencia humanitaria, lucha antiterrorista o contra las drogas, mantenimiento de la paz y apoyo a las autoridades civiles) según la *Joint Doctrine for Military Operations Other than War* de la Junta de Jefes de Estado Mayor de los EE.UU. Un perfil instrumental similar, de apoyo a las operaciones, se acuñó con el término *peace support operations* empleado por Naciones Unidas, la OTAN y el Reino Unido.

se han implicado en las misiones internacionales de posguerra fría, directamente o participando en organizaciones internacionales (2), mientras que el resto mantiene sus misiones tradicionales donde las relaciones bilaterales van perdiendo valor en beneficio de las multilaterales.

Otra novedad en la cooperación internacional de defensa fue que se pasó de un enfoque institucional, donde los programas y prioridades se definen por afinidad y con autonomía corporativa, a otra subordinada a un marco parlamentario de supervisión o al liderazgo de una estrategia de seguridad diseñada por los ministerios de Exteriores. En este sentido, y entre los programas de cooperación de corte tradicional se pueden resaltar los programas como el *International Military Education and Training* (IMET) de los Estados Unidos. El programa IMET ha servido para transferir doctrinas, tácticas y equipos militares estadounidense a terceros países. Su mayor o menor alcance, su continuidad o su interrupción, reflejaban su sentido instrumental por el que el programa complementaba la política exterior estadounidense hacia un país concreto. En el caso estadounidense, el Departamento de Estado gestiona la asistencia a la seguridad y el Departamento de Defensa lo ejecuta, mientras el Congreso supervisa ambos (3).

La cooperación militar francesa también se ha adaptado a los cambios para aplicar su experiencia en la colaboración militar tradicional para adaptarla a otros aspectos ligados a la RSS en el ámbito regional y especialmente en el africano donde esas carencias afectan negativamente al desarrollo y la estabilidad. No se ha abandonado el enfoque operacional pero se ha reconvertido al desarrollo de misiones regionales o, en su caso, internacionales de paz y seguridad. La cooperación se dirige a la educación (4), a la ejecución de proyectos en apoyo de fuerzas armadas o fuerzas de tipo gendarmería y a reforzar la capacitación para actuar en el marco de organizaciones regionales o subregionales de seguridad o dentro de misio-

---

(2) Por ejemplo, la OTAN ha liderado los programas de RSS en Bosnia-Herzegovina o desplazado un *NATO Advisory Team* a la FYR de Macedonia para elaborar su estrategia y sistema de defensa.

(3) Además de la subordinación mencionada del Departamento de Defensa al Gobierno, otro elemento diferenciador es la existencia de un marco normativo que regula la función de la cooperación y sus mecanismos de control, caso de la *US Foreign Assistance Act* de 1961 y la *US Arms Control Act* de 1976 que autorizan los programas de cooperación y las *Foreign Military Sales* y *Military Assistance Program* que los desarrollan. Los detalles presupuestarios del programa IMET de los últimos años: 4.255 millones de dólares, 129 países junto a cuatro organizaciones regionales se encuentran disponibles en: <http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14562.htm>.

(4) Francia recibió a 768 militares africanos y atendió a 1.178 en 2006 con 14 centros de formación orientados a la formación regional *in situ* que comenzó a desplegar en 1998.

nes de Naciones Unidas. Todas estas iniciativas, que se han ido aproximando progresivamente a la RSS, se dirigen desde la Dirección de Cooperación Militar y de Defensa (DCMD) dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores que cuenta con personal diplomático y militar. El Reino Unido también ha refinado sus instrumentos tradicionales para disponer de formas propias de asistencia y cooperación militar: los *British Military Advisory and Training Teams* (BMATT) y los *British Peace Support Teams* (BPST), los asesores residentes, los equipos de instrucción y tantas otras figuras que se han ido ampliando a nuevos destinatarios y escenarios estratégicos.

La orientación tradicional de la cooperación de defensa comenzó a cambiar con las operaciones internacionales de posguerra fría, tanto por la participación en programas de estabilización y reconstrucción debidos a la proliferación de conflictos de posguerra como por la necesidad de formar las fuerzas armadas de los nuevos Estados e integrarlas en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa. Para afrontar el grueso de las reformas se crearon centros como el centro germano-estadounidense *George C. Marshall Centre for Security Studies* en Garmish dedicados a la formación y asistencia a los miembros individuales, civiles y militares, de los ministerios y de las fuerzas armadas de los países del este de Europa para su homologación democrática o se abrieron las puertas de los centros de formación de la OTAN o de las fuerzas armadas occidentales. Para las grandes reformas estructurales de carácter político-militar se recurrió a los distintos programas puestos en marcha por la OTAN desde el *Partnership for Peace* (PfP) al *Partnership Action Plan Defence Institution Building* (PAP-DIB). Los programas proporcionan, por un lado, formación operativa a quienes participan en ellos para poder participar en operaciones militares con la OTAN o ingresar algún día en la organización (*defence reform*) pero, por otro lado, fomentan la confianza y la transparencia entre los participantes, su contribución a la paz y la seguridad internacional y el cumplimiento con los estándares sobre derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional (*security reform*), dos sectores en constante evolución (5).

---

(5) Denominadas como *defense transformation* o *defense sector reform*, estas nuevas formas de cooperación trataban de reconvertir las estructuras de defensa de tradición comunista. No obstante, poco a poco se vio la necesidad de integrar esas reformas en marcos de desarrollo político y económico más amplios, con lo que se fueron acuñando nuevos conceptos más amplios como el de *defense development*. El cambio de concepto no es una cuestión menor porque abre o cierra la puerta a nuevas misiones. De ahí, por ejemplo, la oposición francesa a que la OTAN pasara de *defense reform* a *security reform* porque podría permitir a la OTAN asumir tareas que Francia prefiere para la UE.

La asistencia a las reformas de forma sistemática, contando con instituciones y programas prediseñados, se adoptó por el Departamento de Defensa de Estados Unidos. Desde finales de los años 90 creó una red de centros regionales en los que se forma a las élites civiles y militares que dirigirán las fuerzas armadas de los países con los que colabora, poniéndoles en contacto con las mejores prácticas democráticas y funcionales y adaptando los programas a los retos de defensa emergentes como el terrorismo (6). La existencia permanente de esos centros les permite contar al Departamento de Defensa de EE.UU. con una reserva importante de personal y programas de reforma y capacitación para actuar a favor de la seguridad y la estabilidad preventivamente y, en su caso, también pueden destinarse para participar en misiones de RSS *in situ* tras haberse registrado un conflicto. Esta tendencia se ha visto favorecida por la reconversión de antiguos centros de formación para el mantenimiento de la paz para atender nuevas facetas de asistencia, la aparición de centros especializados como el *Centre for Security Sector Management* de la Universidad de Cranfield ([www.ssronline.org](http://www.ssronline.org)) o el patrocinio de centros específicos o regionales relacionados con las nuevas formas de asistencia (7).

La cooperación tradicional se ha venido gestionando por los agregados de defensa. Su misión tradicional ha sido la de recoger inteligencia e información, una labor dedicada al interés nacional como la de favorecer la venta de material y armamento, mantener las relaciones institucionales de enlace y tantas otras. Su misión ha ido evolucionando hacia la denominada

---

(6) El *Centre for Hemispheric Defence Studies* se creó en 1995 para formar los civiles y militares que iban a liderar las fuerzas armadas de Latinoamérica a iniciativa de la reunión de los ministerios de defensa de Williamsburg. Cubre el continente americano y tiene su sede en Washington D.C ([www.chds.org](http://www.chds.org)). El *European Center for Security Studies* (Marshall Centre) incluye los territorios desde Groenlandia y Eurasia ([www.marshallcenter.org](http://www.marshallcenter.org)), el *Asia-Pacific Centre for Security Studies* cubre desde Mongolia hasta Australia desde Honolulu, Hawai ([www.apcss.org](http://www.apcss.org)). El *Near East-South Asia Centre for Strategic Studies* abarca desde Mauritania al Himalaya ([www.ndu.edu/nesa](http://www.ndu.edu/nesa)) y el *African Centre for Strategic Studies* ([www.africacenter.org](http://www.africacenter.org)).

(7) Las fuerzas armadas de Dinamarca han desarrollado instrumentos de cooperación subregional para facilitar la integración de los países bálticos en las organizaciones europeas de seguridad y apoyando el Centro de Entrenamiento para operaciones de paz de la OTAN en los Balcanes o el *International and Security Affairs Centre* de Belgrado donde los Ministerios de Defensa y Exteriores daneses apoyan programas de RSS. Noruega participa en el *Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support* (NORDCAPS) junto a otros países nórdicos y se especializa en cursos logísticos y de Mando en el *Norwegian Defence International Centre*. En Alemania, el Gobierno Federal cuenta con la Agencia de Cooperación y Desarrollo (GTZ) a la que encargó en 2001 la valoración de las nuevas áreas de la RSS (<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0032.pdf>) y Holanda subvenciona al *Centre for European Security Studies* para ofrecer formación RSS a los países de la Europa central y oriental desde 1993 ([www.cess.org](http://www.cess.org)).

diplomacia de defensa que puede incluir misiones no tradicionales como la RSS, las misiones humanitarias y de emergencia, la lucha contra el terrorismo u otras que puedan surgir. La diplomacia de defensa preserva el sentido bilateral de la colaboración pero ahora se va reconociendo como una misión diferenciada de la tradicional, con un campo de actuación propio que abre la cooperación de defensa a funciones asesoras propias de una empresa de servicios. Como en estas, la diversificación no sólo comprende a las funciones sino a los funcionarios ya que al Servicio Exterior se incorporan nuevos actores de seguridad policiales, judiciales o militares ante un país o institución concreta para diversificar la cooperación bilateral o ante una organización de seguridad o misión internacional para reforzar la cooperación multilateral.

Sea en sus misiones tradicionales o en las nuevas relacionadas con la RSS, la eficacia de los agregados o consejeros en el exterior no depende sólo de su presencia, sino del sistema de coordinación y supervisión de sus actividades que se disponga. La supervisión del papel de los agregados de defensa en el exterior varía de país a país y mientras algunos, como Francia, tienen una estructura específica de coordinación (la Agencia de Inteligencia Militar y Relaciones Internacionales), en otros como Alemania su actuación se coordina, en primera instancia por el Embajador y en otros como el Reino Unido, los agregados rinden cuentas funcionales a la Dirección de Relaciones de Política y Defensa y administrativas al Departamento de Defensa y Diplomacia, ambos del Ministerio de Defensa. En el caso de Estados Unidos las oficinas de defensa se coordinan con la Embajada, el Mando Militar regional, la Oficina del Secretario de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y la Agencia de Inteligencia de la Defensa.

El Reino Unido fue el primero en reconocer la importancia de la diplomacia de defensa y hacer de ella una misión diferenciada dentro de las tradicionales de defensa (8). Además de dotarle de una autonomía e iden-

---

(8) La diplomacia de defensa era una de los 8 misiones de defensa básicas en el Reino Unido y comprendía 3 de las 28 tareas militares posibles: la contribución a la seguridad (control de armamento, desarme, medidas de confianza), la extensión (outreach) de los tareas de la RSS a los nuevos actores y escenarios de la postguerra fría y una tercera que servía de cajón de sastre. Ninguna de las misiones tenía carácter operativo salvo, por ejemplo, la participación de los agregados de defensa en misiones de evacuación de nacionales civiles en terceros países. Para detalles, ver los informes del Ministerio de Defensa británico «Defence Diplomacy» <[http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/BB03F0E7-1F85-4E7B-B7EB-4F0418152932/0/polpaper1\\_def\\_dip.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/BB03F0E7-1F85-4E7B-B7EB-4F0418152932/0/polpaper1_def_dip.pdf) o la «Strategic Defence Review» [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998\\_complete.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf).

tividad propia, también incluyó la participación de componentes civiles y militares, la cooperación entre distintos departamentos del Gobierno y una dotación presupuestaria independiente para garantizar su funcionamiento. Destinada a permitir la contribución no militar de las fuerzas armadas a las tareas de prevención y resolución de conflictos en sentido amplio, la creación de la diplomacia de defensa se acompañó de un equipo dedicado a supervisar el desarrollo y la aplicación del nuevo concepto para aprovechar las lecciones aprendidas.

Este seguimiento ha llevado al Reino Unido, país pionero en la gestación del concepto de diplomacia de defensa, a dejar atrás este concepto para sustituirlo por el más reciente de relaciones de defensa a partir de 2003 (9). El nuevo concepto, más amplio, engloba las actividades no operativas con las que las fuerzas armadas británicas contribuyen a la seguridad del Reino Unido y sus territorios, a las misiones de paz y seguridad internacionales y al apoyo genérico de los intereses británicos. Sobre este concepto, el Ministerio de Defensa ha elaborado una estrategia que selecciona por prioridades los objetivos estratégicos (paz y seguridad internacional, prevención y resolución de conflictos, la seguridad territorial y los intereses británicos en sentido amplio), los objetivos genéricos (buen gobierno, confianza y seguridad, formación, interoperabilidad, apoyo a las exportaciones, acceso y apoyo de terceros), escenarios geográficos y la coordinación con otros ministerios. La estrategia incluye desde la prevención de conflictos a las misiones de control de armamento y contraproliferación, el fomento de medidas de confianza y seguridad, la reforma del sector de seguridad, el entrenamiento de defensa y el mantenimiento de la paz. También se incorporan las misiones relacionadas con la lucha contra el terrorismo. Se trata de un enfoque proactivo de la diplomacia de defensa acorde con el nuevo contexto de seguridad internacional tras el 11-S en el que la necesidad de apuntalar los Estados frágiles frente al terrorismo. La voluntad de evitar la aparición de más Estados fallidos obligó a adoptar un enfoque comprehensivo de la intervención, para integrar sus dimensiones principales, y proactivo, para actuar sobre las causas y soluciones de los problemas cuanto antes.

Por su parte, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos también diversificó su oferta de asistencia exterior asumiendo nuevas misio-

---

(9) Entre los documentos de apoyo a su Libro Blanco «*Delivering Security in a Changing World*», el Ministerio de Defensa del Reino Unido elaboró un ensayo, el cuarto, en el que se recoge los cambios realizados a partir de la diplomacia de defensa.

nes no tradicionales como las humanitarias, las de estabilización y reconstrucción tras los conflictos y la de lucha contra el terrorismo, pasando su cuota del 5,6% de 2002 al 21,7% de 2005 del total de la asistencia estadounidense. En 2004, el Departamento de Estado creó la figura del Coordinador para la Reconstrucción y la Estabilización en situaciones parecidas a las que activan las medidas de RSS. Su Oficina cuenta con personal de distintos departamentos para coordinar su actuación en respuesta a los conflictos y el seguimiento de las operaciones de estabilización. Además de participar en los programas del Departamento de Estado, el de Defensa ha ido incrementando sus recursos para actuar donde la actuación de los actores civiles es más peligrosa (10). Sin embargo, y a pesar de los buenos resultados ofrecidos por mecanismos como los equipos provinciales de reconstrucción (Provincial Reconstruction Team, PRT), su evaluación señala que la preponderancia militar en los mismos limita sus posibilidades (11). La contribución militar a las misiones de RSS debe entenderse como subsidiaria, cuando no es posible la intervención civil, pero no como una alternativa por las dificultades que ofrece el liderazgo militar (12). De tenerse en cuenta estas evaluaciones, el modelo de prestación de la asistencia no militar estadounidense evolucionaría hacia los modelos integrados y mixtos que se han descrito.

- 
- (10) La gravedad de los conflictos armados permite mayor fluidez presupuestaria hacia los departamentos de Defensa en condiciones de conflicto que hacia los de Desarrollo. Esta disparidad crea un desequilibrio en la competencia por recursos que tensa las relaciones entre los componentes civiles y militares y dificulta su integración. La asignación está justificada cuando no hay actores civiles que puedan actuar en misiones de naturaleza RSS, tal y como ocurre con los PRT estadounidenses de Irak o los de la OTAN en Afganistán, pero otras veces la tensión procede de la reasignación de fondos destinados a la ayuda al desarrollo para financiar programas de asistencia a la seguridad.
- (11) Las lecciones aprendidas en la RSS estadounidense en Irak han evidenciado la dificultad de su planeamiento para adaptarse a las contingencias, la dificultad de imponer la coordinación, la escasez de los recursos no militares, el desajuste entre las prioridades a corto y largo plazo y la dificultad de conseguir la implicación (ownership) iraquí en los programas de RSS (Rathmell y otros, RAND, 2005). Otros estudios, señalan la falta de una doctrina interagencias, el limitado planeamiento estratégico, las carencias en el Estado de derecho, la limitación del componente civil, las dificultades para colaborar con ONG y otros actores civiles y la dificultad de evaluar su rendimiento como los principales problemas para ejecutar programas de asistencia liderados exclusivamente por actores militares tal y como refleja el informe del *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS) al Congreso de 2007.
- (12) Así lo reconoce el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, en su Informe anual sobre el cumplimiento de la Directiva de su Departamento sobre la contribución militar a las operaciones de reconstrucción, transición, seguridad y estabilización de abril de 2007.

## LA COOPERACIÓN BILATERAL ESPAÑOLA EN EL ÁMBITO DE DEFENSA

España cuenta con un amplio acervo de acuerdos bilaterales en el ámbito de defensa. A fines de 2007, el Ministerio contabiliza un total aproximado de 440 acuerdos bilaterales y 26 multilaterales de distinto tipo jurídico (acuerdos técnicos, memorandos de acuerdo o de entendimiento, convenio, protocolo, declaraciones...), se estaban revisando 6 acuerdos bilaterales y 16 protocolos bilaterales de cooperación. Entre ellos se encuentran muchos que encajarían dentro de las facetas habituales de las misiones de naturaleza RSS (13). España viene prestando una cooperación militar bilateral enfocada hacia la cooperación institucional entre las fuerzas armadas y especializada en el campo de la educación técnica-militar. Este esquema de cooperación se aplicaba inicialmente al espacio iberoamericano (14) pero se ha ido ampliando al mediterráneo (15) y al centroeuropeo (16). Junto a ella, y gestionada por la Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil, Área de Defensa Civil, el Ministerio presta asistencia de tipo humanitario en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) o con la Cruz Roja Española para el transporte de ayuda humanitaria con ocasión de catástrofes naturales (20 misiones entre 2004 y 2007) o situaciones estruc-

- 
- (13) Entre otros, y a modo de ejemplo, tiene acuerdos para intercambios de personal, cursos de formación en desminado humanitario, cooperación tecnológica-industrial, asistencia técnica o cesión de material (el listado completo actualizado a 29 de diciembre de 2006 se encuentra disponible en <http://www.mde.es/descarga/acuerdo.pdf>).
- (14) La cooperación de defensa y seguridad española en el espacio latinoamericano ofrece un balance positivo aunque no puede competir con la que proporcionan los Estados Unidos ni es tan diversificada como la que proporciona Francia. Un análisis hasta 2005 de la cooperación europea y española con Iberoamérica se encuentra en RODRÍGUEZ F (Monografías del CESEDEN, 2006) y CHINCHÓN J. (OPEX, 2007).
- (15) Por ejemplo, y dentro del Plan de Acción 2007 de la Iniciativa 5+5 se organizó un ejercicio marítimo de puesto de mandos, dos seminarios sobre protección del medio ambiente y seguridad del espacio aéreo y se continuó el desarrollo de los centros de Control de Tráfico Marítimo Virtual Regional (V-RMTC) propuesto por Italia, el Colegio 5+5 de Defensa propuesto por Francia, el Centro Euromagrebí de Investigación y Estudios Estratégicos propuesto por Túnez y el Centro de Investigación sobre Desminado Humanitario.
- (16) El incremento de la cooperación bilateral tras la entrada de los nuevos Estados miembros en la OTAN ha aconsejado suspensión de las comisiones mixtas bilaterales a partir de 2007 con ellos para superar un formato institucional demasiado rígido y limitado. Estas comisiones no se deben confundir con los Consejos bilaterales que, por el contrario, permiten un formato de colaboración bilateral más avanzado como los que mantienen los Consejos Hispano Francés e Hispano Luso de Seguridad y Defensa, o el Comité Bilateral con Estados Unidos.

turales de necesidad (envío de medicamentos, alimentos, personal sanitario o enfermos). También presta formación en el Centro Internacional de Desminado de Hoyo de Manzanares (9 cursos entre 2004 y 2007).

Dentro de este acervo, España no ha dispuesto –ni dispone– de instrumentos especializados definidos para la RSS, aunque cuenta con algunos de sus elementos para hacerlo si lo desea. Su acercamiento al enfoque de reforma se produjo en los años 80 cuando la transición democrática desarrolló alguno de esos procesos de reforma en las fuerzas armadas españolas. Entroncadas las reformas democráticas de las fuerzas armadas dentro del campo de las relaciones civiles-militares, uno de los campos teóricos de conocimiento de los que procede la RSS junto al del desarrollo (17). La subordinación al poder civil, la reforma de la organización militar y la integración en organizaciones de seguridad internacionales, entre otros mecanismos de la RSS, se aplicaron a la reforma del sector de la defensa –y no tanto al de seguridad– en España sin voluntad de exportación hasta que no se cambió el modelo. Posteriormente, y hasta la actualidad, la reforma del sector de la defensa es una buena práctica dentro de la buena práctica de su transición democrática, que puede exportarse, aunque su desarrollo conceptual se ha visto desbordado por el auge de la RSS.

España ha colaborado en la reforma del sector de la seguridad en Bosnia-Herzegovina bajo programas colectivos de la OTAN y aportando recursos individuales. Lo primero es casi una necesidad porque son las organizaciones internacionales las que se encargan de la evaluación, diseño y ejecución de los programas de RSS. Por otro lado, y a falta de capacidad para liderar programas completos o sectores completos de la RSS, la participación se realiza a título individual por representantes civiles, militares o policiales. La participación suele ser resultado de una iniciativa personal de quien desea participar, bien porque circula la vacante a través de una institución o bien porque es la persona quien busca una vacante para contribuir, pero no hay un mecanismo ministerial o interministerial que seleccione los programas donde se desea participar ni coordine la selección y seguimiento de los participantes.

---

(17) La Sociología, en general, y la Sociología Militar, en particular, fueron los campos de estudio desde los que se abordaron la transformación interna de las fuerzas armadas, un proceso que se articuló en torno foros de diálogo como el Comité de Investigación Fuerzas Armadas Sociedad (CIFAS), la Asociación Internacional de Sociología (ISA) amparó el proceso español con los procesos sudamericanos a partir de su tercer Congreso en Madrid en 1985 y con los europeos a través del *European Research Group on Military and Society* (ERGOMAS).

La aproximación española a la RSS comenzó con la proyección internacional de las fuerzas armadas en misiones internacionales. Entre otras menores, las primeras tuvieron que ver con las funciones de desmovilización y de desarme de las fuerzas armadas nicaragüenses durante 1989-1991 (ONUCA), la observación electoral y de policía en Angola (UNAVEM II) en 1991-1993, asesoramiento para la reforma y reducción de las fuerzas armadas, la creación de policía y la reforma judicial, electoral en El Salvador entre 1992-1995; la desmovilización de los grupos armados irregulares en Mozambique (OMUMOZ) durante 1992-1995.

Aunque este capítulo se dedica a la contribución a la RSS desde el sector de la defensa, merece la pena aproximarse también al sector de la seguridad para mostrar sus posibilidades (18). La cooperación internacional en el sector de la seguridad cuenta con una menor tradición, pero en los últimos años se ha ido generalizando tanto en relación con los programas clásicos de cooperación: intercambios de oficiales y alumnos, cursos, pasantías, viajes de estudios, etcétera, como en los aplicables a la RSS (19). La contribución policial española a los programas de RSS se reparte entre los preventivos, dedicados a formar a las policías de terceros países para facilitar su integración en la UE, programa CARDS, y los reactivos, donde la intervención se produce tras un conflicto. La Guardia Civil tampoco dispone de una unidad especializada en RSS, pero la Sección de Cooperación Internacional del Gabinete de la Dirección de la Guardia Civil ha coordinado varias misiones post-conflicto. Además de otras misiones no relacionadas con la RSS, como son las policiales, las de observadores de derechos humanos o de elecciones, o funciones policiales dentro de misiones militares o prestando seguridad a los altos cargos españoles en misiones internacionales, la Guardia Civil ha prestado asistencia técnica en Angola (MONUA) durante 1991-1998; en El Salvador, formando parte de la misión policial internacional de ONUSAL durante 1989-1995 y encargándose de la formación policial en El Salvador durante 1992-1997; en Mozambique, formando primero parte de una misión policial (ONUMOZ) entre 1993 y 1994 y luego prestando formación a la policía local (ATPRM) durante

---

(18) Se incluyen los datos disponibles de DIGENPOL y de la Secretaría de Cooperación Internacional de la D.G. de la Guardia Civil. Para el resto de contribuciones españolas a misiones de naturaleza RSS fuera del ámbito de defensa se debería recurrir a fuentes de cooperación internacional de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Interior y Justicia.

(19) Con datos acumulados hasta 2006, España es el cuarto Estado miembro de la UE –tras Alemania, Francia y Reino Unido– en presentación de proyectos a concursos de RSS en material policial (459) y en adjudicaciones (188).

1995-2003. En 1995, la Guardia Civil se incorporó a la Misión de Verificación de Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA) y se hizo cargo de la reforma de la policía guatemalteca entre 1996 y 2002. En 1997 comenzó también la asistencia a la policía nacional nicaragüense, en 1998 a la de Croacia y en 1999 a la costarricense. En 2003 participó en la misión policial de la UE (EUPM) para asistencia técnica a Bosnia-Herzegovina. También ha enviado guardias civiles a la misión de asistencia policial de la Comisión en Albania (PAMECA). En Palestina ha prestado asistencia técnica con las misiones de la UE (BAM RAFAH y COPPS) desde 2005. Además de estas misiones catalogables dentro de la RSS, la Guardia Civil ha prestado misiones en el exterior relacionadas con la protección de embajadas y personalidades, policía civil y militar, además de contribuir a la Fuerza de Gendarmería de la UE (Eurogendforce).

La cooperación internacional civil ha aprovechado para su proyección los programas europeos como los Cards, Tacis y Meda dotados, respectivamente, con 4.650, 3.138 y 5.350 millones de euros entre muchos otros destinados a facilitar la integración o la colaboración con la UE. Sus proyectos, adjudicados mediante concursos, tratan de facilitar el ingreso de países candidatos dentro de la UE ayudando a que sus organizaciones y procedimientos policiales cumplan los requisitos del espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, por lo que entran dentro del catálogo de actuación de la RSS. Parecido objeto tienen los denominados «hermanamientos» (twinning) que fomenta la Comisión para facilitar la integración de los candidatos potenciales o de los Estados miembros recién incorporados junto con los países de la Política Europea de Vecindad (20). En el ámbito policial se traducen en que instituciones de dos países, por ejemplo la Guardia Civil y la Policial Nacional polaca colaboran para prestarse ayuda en el ámbito policial y con financiación de programas específicos de la UE gestionados por gestoras públicas como la FIAPP (21), una fundación técnico-administrativa similar a otras como a la *France Coopération Internationale* francesa que se ocupan de intermediar la cooperación.

---

(20) Un proyecto de hermanamiento consiste en un proyecto de asistencia técnica para apoyar la reforma institucional en el ámbito policial que se regula por convenio entre las administración pública implicada, asistente(s) y beneficiario, mediante el envío de expertos. Los proyectos de hermanamientos (twinning) y asistencia técnica de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía gestionadas por la FIAPP: 33 proyectos en 11 países entre 1992 y 2007.

(21) La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) contribuye a la proyección exterior española gestionando programas de apoyo a la gobernanza, trasladando las buenas prácticas españolas a las instituciones internacionales ([www.fiapp.org](http://www.fiapp.org)).

En el ámbito judicial, el Consejo General del Poder Judicial mantiene proyectos de colaboración en materia de asistencia judicial y asistencia al desarrollo con terceros países, además de las funciones clásicas de auxilio judicial y relaciones institucionales (22). Por su parte, el Ministerio de Justicia participa en los programas de cooperación financiados con fondos europeos (23). Por su parte, la AECID desarrolla, por su parte, programas de RSS como el apoyo para Reforzar las capacidades del Centro de Gestión de Conflictos y la Unidad de Alerta temprana de la Unión Africana entre 2000-2003.

## LA RSS COMO INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN

De los instrumentos tradicionales de cooperación militar, fundamentalmente de tipo técnico, los Estados avanzados han pasado a integrarlos en acciones comprendidas en el concepto de RSS. Los instrumentos se han diversificado y ampliado y ahora se agrupan a medida de cada proyecto de cooperación que ya no tiene necesariamente como objetivo la capacitación operativa de las fuerzas armadas apoyadas, sino en la participación de éstas en la estabilidad y desarrollo del país.

Los Estados Unidos, en particular su sector de defensa, han mantenido su enfoque tradicional pero han añadido algunos nuevos instrumentos que integran la capacitación con la reforma, dentro de los conocidos como equipos provinciales de reconstrucción (Provincial Reconstruction Team, PRT) que actúan cada vez de forma más descentralizada combinando capacidades civiles, militares y fondos de emergencia (24). A este instrumento no tradicional de seguridad hay que añadir instrumentos de asistencia en capacitación de lucha contra el terrorismo y mecanismos de ayuda humanitaria para responder ante desastres. Mientras, la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) ha desarrollado instrumentos de co-

---

(22) El Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia también imparte cursos, por ejemplo, dentro del *EU Training Program in ESDP 2007-2009* sobre misiones de estado de derecho de la PESD.

(23) Dentro del programa CARDS, el Centro de Estudios Jurídicos del MJ ha participado con Francia para prestar formación a fiscales y jueces croatas. Para la asistencia más parecida a la RSS de los programas de asistencia del CGPJ, ver ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)).

(24) Por ejemplo, y desde agosto de 2005, el PRT canadiense de la ciudad de Kandahar cuenta con 330 miembros de las Fuerzas Armadas, diplomáticos del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, expertos de la Agencia Internacional de Desarrollo, agentes del Servicio de Prisiones y miembros de la Policía Montada del Canadá, lo que se conoce como un enfoque integral «whole of government» de la actuación.

operación policial, el Departamento de Estado hacía lo propio con los correspondientes para el mantenimiento de la paz y coordinación entre agencias y el Departamento de Justicia ensayaba con los programas para fomentar el Estado de derecho (25).

El Reino Unido concibe la seguridad como un bien público sin el cual no es viable el desarrollo. Concibe la RSS como un concepto amplio en el que se incluye la eficacia de las fuerzas de seguridad, la subordinación al poder civil del sistema y aspectos complementarios relacionados con la estabilización postconflicto como el desarme, el desminado y la reintegración (DDR), la lucha contra la proliferación de armas cortas (SALW), y la participación en operaciones de apoyo a la paz (PSO) bajo los principios de la OCDE (globalidad, *ownership*, corresponsabilidad, gestión civil y control parlamentario y social). Lo peculiar del Reino Unido es que cuenta con una estrategia gubernamental de la RSS que se actualiza cada dos años (26). El diseño estratégico de la RSS incluye el análisis multidisciplinar del estado, tendencias y lecciones aprendidas; la evaluación de los destinatarios y coparticipantes, la valoración de las capacidades necesarias para modificar el sector de seguridad de forma sostenible, fomentar la participación y la coordinación con terceros y facilitar el flujo (*mainstreaming*) horizontal y vertical de las buenas prácticas entre todos los implicados. Toda estrategia precisa un órgano de supervisión –*steering group*– en el que participan los responsables de defensa, exteriores y desarrollo, junto con mecanismos financieros específicos (7 millones de libras para 2006).

Dentro de este enfoque integrador se comparten estrategias y recursos por las comunidades del Ministerio de Defensa (MoD), la *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), y el *Department for International Development* (DFID). Los mecanismos financieros compartidos (*pools*) y los mecanismos de coordinación que se describen se generaron a partir de la revisión de la diplomacia de defensa, en 2003, que acabaría dando lugar al concepto vigente de relaciones de defensa. La gestión debe ser inter-agencias aunque cada programa se realice a medida o se encarga a cada agencia de un subprograma. La coordinación es vertical, horizontal dentro de las agencias y con terceros, incluido el país receptor y los demás donantes. Cada agencia participante desarrolla su especialización funcional pero la coordinación (cooperación) evita las duplicaciones.

---

(25) Como ejemplo de este enfoque interagencias, un equipo compuesto por miembros del Departamento de Estado, la agencia de desarrollo (USAID) y el Mando Europeo (EU-COM) se coordinó para actualizar el programa contraterrorista de Mauritania en 2007.

(26) <http://www.gsdr.org/docs/open/CON10.pdf>.

La estructura de RSS británica refleja esa visión y comprende:

- Un núcleo director (SSR Policy Committee) con la participación de la Oficina del Gabinete (Cabinet Office) del Primer Ministro
- El núcleo asesor responsable (Defence Advisory Team (27))
- Los fondos disponibles (Global and Africa Conflict Prevention Tool, GACPT)
- La formación: cursos RSS de la Academia de Defensa (Defence Academy), la Universidad de Cranfield y Equipos de entrenamiento como los disponibles por la *Central Police Training and Development Centre*
- El seguimiento: a cargo de la *Global Facilitation Network for SSR* (28)
- Integración con instrumentos afines: SLAW, DDR, PSO, reconstrucción post conflicto, seguridad marítima, seguridad privada, estado de derecho...
- Participación y evaluación en misiones de RSS

El mecanismo interagencias corresponde a la *Post Conflict Reconstruction Unit* (PCRU) del Reino Unido desde 2004 y denominada *Stabilisation Unit* (SU) desde 2007 (29), que depende de los ministerios de Exteriores, Defensa y Desarrollo y les proporciona asistencia para aquellas intervenciones en las que participan. La asistencia comprende desde asesoramiento en sus planeamientos, como la contratación de personal especializado, prestación de servicios esenciales o análisis de las lecciones aprendidas. El asesoramiento y la asistencia se prestan fuera y se financia con un «pool» de fondos interministeriales. La centralización de los fondos a repartir se complementa con el análisis conjunto de las actividades, el planeamiento de las estrategias comunes a largo plazo y la coordinación con terceros para mejorar su eficacia.

Canadá dispone de la *Stabilization and Reconstruction Task Force* (START) desde 2005, dentro del Departamento de Exteriores y Comercio

---

(27) El MD del Reino Unido dispone desde 2001 de un equipo multidisciplinar de asistencia (Security Sector Development Advisory Team, SSDAT) que cuenta con miembros de defensa y desarrollo dentro de sus 13 miembros. Su composición ha ido creciendo para albergar representantes policiales, de justicia, de inteligencia, aduanas, financieros, gestores y otros. Entre otras misiones se ha encargado del diseño de la RSS necesaria para Kosovo, un encargo atípico porque no hay un sector de seguridad albanés que reformar al margen de la definición del nuevo estatuto de Kosovo.

(28) El *Global Facilitation Network* ([www-gfn-ssr-org](http://www-gfn-ssr-org)) elabora la base de datos sobre la RRS y edita las lecciones aprendidas en cada caso.

(29) La PCRU surgió como respuesta a las dificultades encontradas en Irak para coordinar las acciones no militares entre los distintos departamentos británicos y su acción acompañó a la proyección de las fuerzas armadas británicas ([www.postconflict.gov.uk](http://www.postconflict.gov.uk)). La PCRU –ahora SU– ha facilitado la participación británica en Helmand, Afganistán desde 2005; Líbano y Nepal en 2006 y Afganistán y Somalia en 2007.

(Foreign Affairs and International Trade) para coordinarse con la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency, CIDA), la Policía Montada del Canadá (RCMP), la Protección Civil (PSEPC), el Departamento de Defensa Nacional (DND) y el Departamento de Justicia. La START tiene unas misiones similares a las de la *Stabilization Unit* del Reino Unido para movilizar las capacidades canadienses para responder a las crisis internacionales, a la que hay que unir la gestión de fondos específicos para estas misiones (30). Por su parte, Francia están comenzando a evaluar establecer un mecanismo semejante, lo que podría generalizar el modelo.

España cuenta con un mecanismo de coordinación técnica interdepartamental: la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) regulado por última vez en 2005 (31). Diseñada para integrar las grandes líneas de las actuaciones de cooperación para el desarrollo que, por Ley 23/1998 corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, coloca las misiones de la RSS dentro de su órbita de coordinación. El concepto de RSS, con la denominación de reforma de los sistemas de seguridad aparece en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 como uno de los distintos ámbitos del desarrollo. Asociada al buen gobierno y a la seguridad humana, se le incluye dentro de uno de los siete sectores estratégicos prioritarios para la cooperación española: el de la prevención de conflictos y construcción de la paz. Como resultado, las directrices estratégicas contenidas en ese sector del Plan Director orientan el planeamiento de los documentos de estrategia geográfica y sectorial posteriores y los planes de actuación derivados de éstos. Así, la CICI ha elaborado el Plan de Actuación Especial 2006-2008 de cooperación española en Afganistán, donde actúa el equipo provincial de reconstrucción (Provincial Reconstruction Team, PRT) de la provincia de Bahgdís (32). El

---

(30) La START dispone de una oficina ejecutiva y cuatro subgrupos: prevención de conflictos y construcción de la paz, asuntos humanitarios y respuesta de emergencias, operaciones de mantenimiento de la paz –donde hay un responsable de la RSS– y desminado y armas ligeras, que son responsables de la identificación, aprobación supervisión, gestión y evaluación de los proyectos financiados con cargo al *Global Peace and Security Fund* (176 entre septiembre de 2005 y septiembre de 2006 según datos disponibles en [www.international.gc.ca/fac/START-GTST](http://www.international.gc.ca/fac/START-GTST)).

(31) Creada en 1986, R.D. 451 de 21 de febrero, su última regulación corresponde al R.D. 1412/2005 de 25 de noviembre.

(32) El Plan que describe la metodología seguida para coordinar el Plan Director de nivel político-estratégico del MAEC, con el planeamiento estratégico de los documentos de estrategia sectorial (DES) y geográfica (DEG) derivados y con la programación operativa de los planes de acción se encuentra en: [http://www.aecid.es/03coop/2coop\\_paises/pae/03africa\\_asia\\_pacifico/ftp/PAE\\_afghanistan\\_2006\\_2008.pdf](http://www.aecid.es/03coop/2coop_paises/pae/03africa_asia_pacifico/ftp/PAE_afghanistan_2006_2008.pdf).

enfoque del Plan Director es integrador, en la medida que reconoce la interrelación entre desarrollo y seguridad, pero no excluyente, en la medida que admite la existencia de otros instrumentos que coadyuvan a la prevención de conflictos (33). En el Plan de Acción de 2005 se destinaron 244.000 euros a una partida específica para la gerencia y reforma del sistema de seguridad, dentro del subsector de prevención y resolución de conflictos, una cantidad que se multiplicado prácticamente por nueve en el presupuesto de 2006 (34).

## **CONCLUSIONES CONCEPTUALES PARA ARTICULAR UN INSTRUMENTO PARA LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD**

El enfoque de la RSS ha de ser global porque no se puede reformar el sistema de seguridad de un Estado al margen del proceso de reformas que hace posible su gobernanza y porque no se pueden conseguir los objetivos de la RSS sin atender simultáneamente todas las circunstancias que influyen en la inseguridad. La RSS no tiene por qué ser tampoco el primer instrumento de actuación si no es necesario, ya que las prioridades en la asistencia dependen de cada situación y pueden demandar previamente reformas estructurales que no se pueden atender con programas de RSS. El instrumento de la RSS complementa pero no suple la intervención de otros instrumentos estatales como las políticas de ayuda al desarrollo o las de defensa que cuentan con mayores recursos de transformación.

La RSS puede considerarse de forma aislada, circunscrita a una contribución específica, o de una forma integrada, como una herramienta de cooperación articulada de forma permanente dentro de los recursos de acción gubernamentales. Considerada de forma aislada, el instrumento se habilita para cada intervención concreta y se desmoviliza una vez finaliza-

---

(33) De hecho, el propio Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 mencionado considera que el desarrollo entendido en sentido amplio, incluido la reforma de los sectores de la seguridad, es un instrumento principal pero no único para contribuir decisivamente a la prevención de conflictos y la construcción de la paz (p. 94), por lo que la influencia de otras políticas como la de seguridad y defensa «pueden tener efectos de tanta o mayor entidad sobre los países en desarrollo» que la propia ayuda oficial al desarrollo (p. 165).

(34) En el informe sobre el Seguimiento del Plan de Acción de Cooperación Internacional de 2006 figura para 2006 una partida de 2.148.500 euros junto a otras destinadas a la prevención de conflictos, procesos de consolidación de la paz tras los conflictos, la desmovilización y el control de armas ligeras, la retirada de de minas antipersonas y la prevención y desmovilización de niños soldado (págs. 161 y 240): <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperación%20española/Publicaciones/SEG%20PACI%202006.pdf>.

da aquella. Considerada de forma integrada, el instrumento permanece activado de forma permanente y se refuerza para su aplicación en cada caso concreto para retraerse a su dimensión habitual una vez acabado el proyecto de intervención. Si la RSS se entiende de forma aislada, como un conjunto de instrumentos a coordinarse por un mismo actor, la organización resultante tiende a desarrollar mecanismos de coordinación –no de integración– liderados desde un órgano. Este sería el caso de los PRT estadounidenses, donde las fuerzas armadas que operan sobre el terreno, por ejemplo en Irak, disponen de recursos para afrontar pequeños proyectos civiles de RSS. Si se entiende de forma integrada, el camino a seguir es el de la SU británica o de la START canadiense, con fondos y procesos de decisión comunes, asistidos por mediadores externos. En cualquier caso, la gestión de un sector multidimensional e interagencias no debe monopolizarse por una dimensión o una agencia en exclusiva. La falta de costumbre en la colaboración de culturas de seguridad tan distintas como la militar, la diplomática, la policial, la judicial, la de desarrollo, la de control de fronteras o la penitenciaria, entre otras, hace difícil que acepten la imposición del liderazgo de una de ellas (salvo en el caso de condiciones de combate extremas). Por el contrario, la experiencia de la RSS aconseja fomentar su socialización mediante mediadores que faciliten su interacción y externalizar las decisiones conflictivas para evitar tensiones entre departamentos gubernamentales.

Al tratarse de un instrumento compuesto, donde hay elementos policiales, militares, civiles y de desarrollo, ni la estrategia ni la gestión pueden desarrollarse de una forma improvisada porque deben coincidir en objetivos y prioridades. Si no hay un planeamiento previo e integrado de los objetivos, no hay garantías de que no se dupliquen, solapen o contradigan los objetivos particulares (35). Además, sólo la integración permite evaluar la coherencia y el progreso de cada proyecto de RSS evitando que, por ejemplo, se den cursos a alumnos que no tienen el nivel necesario para asimilarlo o que los retrasos en una dimensión, como las reformas judiciales y penitenciarias de la RSS pongan en peligro los avances en otro, como la reforma policial. Por eso, los modelos de gestión avanzados disponen de estrategias que facilitan la coordinación de los distintos planeamientos implicados. Al tratarse de un instrumento que puede movilizar distintos resortes militares, policiales, de desarrollo y otros, sólo la exis-

---

(35) Este es el objetivo del enfoque integral (comprehensive approach) que se desarrolla a lo largo de la serie de experimentos multinacionales MNE y cuyo concepto se explica por GARCÍA F. (R. I. Elcano, 2007).

tencia de una estrategia permite valorar el uso alternativo de los mismos y su combinación para lograr los mismos efectos deseados (effects-based approach). Así, la combinación de los instrumentos de seguridad y desarrollo permite actuar en la estabilización variando los componentes de ambos sin depender de uno sólo de ellos. Otro aspecto a tener en cuenta, también ligado a la estrategia, es el modelo de enfoque, reactivo o proactivo, a seguir. El primero es el que moviliza los instrumentos disponibles para participar en una misión de RSS tras el estallido de un conflicto, mientras que el segundo es el que los emplea de forma preventiva para evitar que el conflicto emerja. Los instrumentos son los mismos pero la forma de empleo difiere según se trate de reformas limitadas a corto plazo o de acometer reformas sostenidas y estructurales.

En líneas generales, la gestión multilateral parece enfocada hacia situaciones postconflicto, estabilización y transición, caso de la UE. Si esto es así, el mismo instrumento podría desdoblarse en dos funciones: la preventiva y la reactiva. La primera parece más apta para la acción bilateral debido a la menor complejidad de la asistencia a gobiernos débiles que a los fallidos, ya que si cuando aquellos fracasan la complejidad y el coste de las tareas asociadas a la reconstrucción desbordan las capacidades individuales, sean las de los Estados Unidos en Irak y Afganistán o las de Francia y el Reino Unido en África. Por ello, las organizaciones internacionales de seguridad orientan sus conceptos de RSS hacia el enfoque reactivo y postconflicto, que incluye instrumentos de estabilización como el desarme, la desmovilización y la reintegración e instrumentos de la RSS, mientras que sólo Naciones Unidas o la UE pueden abordar enfoques proactivos.

La necesidad de integrar los instrumentos nacionales dentro de estrategias de RSS, se pueden seguir dos modelos: el coordinado y el integrado. El primero se refiere al patrón habitual de asistencia en el que los distintos participantes coordinan sus contribuciones a la estabilización del conflicto, al igual que se hace en la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia. En el segundo, se pretende mejorar los resultados de la coordinación integrando los planeamientos, recursos y acciones de los participantes, de forma que se trabaje de forma sinérgica y con economías de escala. Para el primero se precisan mecanismos de coordinación que se disuelven una vez finalizada la situación que los creó. En el segundo se crean mecanismos permanentes de «facilitación» que desarrollan mecanismos y procedimientos para facilitar la acción interministerial.

Mayoritariamente, las tendencias de integración apuntan a modelos de organización integrados y multisectoriales. Por un lado, cada departamen-

to tiende a integrar todos sus instrumentos aplicables a la RSS, mientras que, por otro, los departamentos ya integrados tienden a integrarse, a su vez, bajo el liderazgo o la facilitación de organismos especializados en gestionar la integración. Como se ha visto en el caso del Reino Unido y Canadá, la aparición de estas entidades de intermediación entre actores crea menos resistencia y celos corporativos entre los actores de defensa, interior y desarrollo que los modelos tradicionales de coordinación. La intermediación no se refiere a la ejecución de los aspectos técnicos y administrativos, donde instituciones tipo FIAPP o FCI gestionan la ejecución interministerial de proyectos, sino a la integración de los planeamientos estratégico, operativo y de ejecución de cada uno de los actores integrados.

Las tendencias también apuntan a la especialización funcional de esas nuevas agencias de mediación, sea ésta intraministerial o interministerial, porque sólo la especialización permite afrontar, participar o liderar proyectos partiendo de un sistema previo que dispone del conocimiento, los recursos y los procedimientos de actuación necesarios para desempeñar misiones. Sólo la especialización justifica la inversión de centros de excelencia que den ventaja comparativa a la capacidad de RSS de la que se dispone y multipliquen esa misma capacidad (por ejemplo, la creación de un centro de desminado de excelencia no tiene sentido si no se dispone de un sistema que permita su utilización intensiva y que le haga competir con ventaja frente a centros de otros países). Por el contrario, la participación ocasional impide la especialización porque resta continuidad al esfuerzo y la participación indiscriminada dispersa los esfuerzos sin conseguir valor añadido.

La asistencia para la RSS seguirá combinando instrumentos bilaterales y multilaterales de forma creciente. El enfoque global (comprehensive approach) con el que se enfoca la gestión internacional de crisis obliga a integrar esos instrumentos ya sea bajo una gestión nacional o bajo una multilateral. Ya que a corto y medio plazo los componentes serán de titularidad nacional, los Estados miembros pueden optar por sacar rendimiento bilateral a esos recursos integrándolos en instrumentos de RSS propios o cederlo a terceros para que los integren y saquen partido de ellos (36). En es-

---

(36) Por ejemplo, el concepto de RSS de la UE no prevé, por el momento, la generación de recursos propios y piensa solicitar esos recursos a los Estados miembros para una acción PESD determinada aunque la asistencia que pueda financiarse con cargo a los fondos del *European Development Program*. La UE utilizaría un instrumento de RSS propio al integrar las capacidades parciales de sus Estados miembros bajo gestión propia o delegada, a su vez, en otra solicitada a la UE por Naciones Unidas u organizaciones regionales.

tos casos, la responsabilidad de la coordinación se ejerce por esas organizaciones, pero es factible que dentro del escenario de una operación se encuentren elementos de RSS gestionados por nacionales, dentro de programas bilaterales, y elementos gestionados multilateralmente. El planeamiento de las operaciones debe tener también en cuenta la posibilidad de asistencias de RSS cruzadas como, por ejemplo, cuando Sudáfrica entrena y equipa policías congoleños con fondos japoneses y suizos. Esta posibilidad de aplicar el instrumento de la RSS con varias geometrías proporciona gran flexibilidad de actuación a los gestores. En todo caso, la contribución a estos esquemas complejos no debe perder de vista el resultado final y global del proyecto, para lo que se precisan instrumentos de revisión que no existen si no hay órganos de seguimiento.

Dentro de los elementos del sistema se debe contar con recursos de personal, adecuados. Mientras que la asistencia técnica policial y militar pueden ofrecerla agentes policiales, militares judiciales y otros no vinculados a los gobiernos (retirados, compañías privadas, policía regional o municipal...) otras dependen exclusivamente de la contribución gubernamental: formación académica, participación en ejercicios, integración o colaboración con organizaciones internacionales, participación en misiones, etcétera. Esto supone que algunos aspectos de los proyectos de la RSS dependen necesariamente de la colaboración de los Gobiernos porque no se encuentran disponibles en el mercado. La eficacia de la asistencia precisa que los recursos estén alistados para su empleo pero la disponibilidad de recursos humanos policiales, judiciales, penitenciarios en activo es muy limitada y su proyección internacional perjudica a la prestación de seguridad que realizan cotidianamente en sus países de origen (37).

Dada la limitada disponibilidad de efectivos en las fuerzas armadas y de seguridad, su capacidad de contribución en recursos humanos es decreciente, por lo que es necesario encontrar fuentes alternativas de reclutamiento. La movilización de recursos militares y policiales en activo es difícil de conseguir incluso en la inmediatez de los conflictos, por lo que las tendencias de reclutamiento apuntan a nuevos grupos de reclutamiento como los profesionales en reserva, retiro o las comunidades de expertos

---

(37) Como atestiguan las dificultades de la UE para reclutar policial personal en las misiones de RSS que ha emprendido, al igual que ocurriera con NNUU en sus misiones de mantenimiento de la paz, disponiendo de todos los demás recursos, el aspecto de personal es donde más se justifica la conocida expresión de que los medios determinan la misión.

formados y con experiencia en las distintas dimensiones de la RSS. Éste es el mismo sistema de reclutamiento al que acuden las organizaciones internacionales y las compañías privadas de seguridad para cubrir los proyectos que salen a concurso (38).

Un aspecto novedoso a tener en cuenta para el futuro de la RSS es la participación de actores privados. Un amplio abanico que comprende desde compañías de seguridad a expertos individuales, centros de pensamiento (think-tanks) o universidades o consultores, entre otros, representan una fuente de colaboración potencial para las misiones de RSS. Con mayor capacidad de reacción y más flexibilidad para actuar donde, a veces, los Estados no pueden llegar, el sector privado proporciona recursos humanos y organizacionales capaces de prestar asistencia en el sector de la RSS. Al igual que las ONG lo vienen haciendo en el ámbito del desarrollo, los gobiernos y organizaciones se apoyan en actores privados para ejecutar sus proyectos de intervención y, por ejemplo, policías retirados o en excedencia forman parte de las misiones de NNUU o de la OSCE en los Balcanes. También las consultoras privadas que licitan contratos para ejecutar programas de asistencia aprobados por gobiernos y organizaciones recurren a expertos, académicos y *freelance* para desarrollarlos. Junto a estos reclutamientos ocasionales, apoyados en bases de datos y listados de expertos, algunas compañías privadas de seguridad ofrecen permanentemente servicios de asistencia policial, militar o de inteligencia. La presencia de estos actores privados en el medio internacional suscita reservas sobre su legalidad y legitimidad que se reducen a medida que los Estados sancionan y avalan su participación. Así, el Código de Conducta de la OSCE sólo cuestiona la participación de las compañías privadas cuando no responden ante ninguna autoridad, de forma que si el Estado apoyado o los Estados que apoyan autorizan una asistencia privada de forma que respondan ante ellos en caso de incumplimiento contractual, entonces se legitimaría su participación. No se trata de formar un mercado abierto de la RSS porque no se dan las condiciones de libre competencia pero sí para tener en cuenta el papel complementario de los actores privados. Tampoco se trata de implicarles en la labor de planeamiento que vienen haciendo los Gobiernos sino en la ejecución de los programas, solos si están preparados para hacerlo o

---

(38) La Misión Policial de la UE (EUPM) compuesta por policías nacionales en activo de la UE sustituyó en Bosnia-Herzegovina en sus funciones a una Fuerza Policial Internacional de NN.UU. donde participaban agentes policiales retirados, locales, privados y otros.

apoyando a otros ejecutores sobre el terreno prestándoles las capacidades que les falten (39).

La integración de los actores privados dentro de la RSS no es fácil porque carecen de la cobertura gubernamental que ampara la actuación oficial. Salvo las ONG que han logrado su credibilidad por razones humanitarias, el resto de los actores privados carecen de la legitimidad que se atribuye casi automáticamente a la función pública o la humanitaria y arrastran prejuicios que les asocian con el intrusismo, la privatización, el lucro o el mercenariado. Con estas condiciones desfavorables de partida, los actores privados tienen que demostrar su valía mostrando mejores cuentas de resultados en lo funcional, lo económico, en su flexibilidad y en su capacidad para llegar donde los Estados no pueden o no quieren hacerlo. Tanto para los actores públicos como para los privados, la permanencia en el sector de la RSS es fundamental para desarrollar su capacitación y adoptar hábitos de transparencia y responsabilidad que no se pueden exigir a actores que pasan por la RSS pero que no permanecen en ella. La renuencia a regular la participación del sector privado resta legitimidad y estabilidad al sector (40) y si no se pasa de la coordinación y la regulación ocasional a una integración del sector privado dentro de la RSS, se perderá la posibilidad de contar con un instrumento reglado y eficaz que puede complementar la acción gubernamental en las reformas del sector de la seguridad. Mientras persista el enfoque instrumental respecto al sector privado, recurriendo a él sólo en caso de necesidad, no se propiciarán las condiciones de regulación, estabilidad y permanencia en un mercado que precisa su especialización.

## **SUGERENCIAS PARA LA INCARDINACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD DENTRO DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DEFENSA**

Para poder considerar la RSS entre los instrumentos de acción disponibles para proyectar la política española de defensa, se debería disponer

---

(39) Las compañías privadas de seguridad pueden desarrollar muchas de las tareas incluidas dentro de la RSS como las de desminado (Vietnam), entrenamiento (aduaneros en Mozambique y Estado Mayor en Liberia), supervisión electoral (Afganistán). El Departamento de Estado de los EEUU subcontrató el entrenamiento del nuevo ejército de Liberia a DynCorp después de que UNMIL formara la policía, dentro del programa SSR de 2006: <http://www.seesac.org/reports/Procurement%20guidelines.pdf>.

(40) La falta de regulación conduce a la aparición de códigos de conducta autorregulatorios del sector, como el Código de conducta de Sarajevo para compañías privadas de seguridad <http://www.seesac.org/reports/Procurement%20guidelines.pdf>.

de una estrategia, de un sistema y de una política de reforma del sector de la seguridad. En la actualidad, España no cuenta con esos requisitos previos. Eso no quiere decir que no disponga de elementos de una RSS, como personal experimentado o capacidades de asistencia, que –bien desarrolladas– le podrían proporcionar ambos elementos, sino que en la actualidad su estado de desarrollo e integración es precario si se compara con los modelos de referencia y las tendencias expuestas anteriormente. No parece fácil que un país de tipo medio como España requiera de una estrategia muy sofisticada necesaria para liderar grandes proyectos internacionales de RSS, pero sí que puede liderar alguna de las dimensiones particulares de un proyecto o, con el tiempo, consolidar y diversificar su propia capacidad de RSS.

### **La estrategia pendiente**

Un problema básico de partida es que España no dispone de una estrategia general de seguridad (41) que permita enmarcar la estrategia de RSS del Gobierno o de sus Ministerios. En consecuencia, cada Ministerio o Agencia se ve abocado a elaborar su propia estrategia sin contar con directrices superiores de orientación y, como resultado, resulta necesario coordinar *a posteriori* lo que se podía haber integrado *a priori*. Para elaborar su estrategia de RSS, un Ministerio debe contar con una visión de la RSS que justifique su desarrollo estratégico. La visión precisa, a su vez, tomar conciencia del valor instrumental de la RSS para la acción exterior del Estado, en general, y para la del Ministerio en particular. Para ello, el primer paso a dar es el de definir una función nueva y diferenciada de las anteriores. La definición de una función o misión nueva es determinante para crear un instrumento especializado, ya que sin esa separación, sus distintas dimensiones continuarán desperdigadas por los distintos sistemas de defensa, seguridad, desarrollo o justicia sin una identidad propia.

España tampoco dispone de un soporte conceptual que proporcione esa identidad. Su acercamiento a la RSS se produjo en los años 80 cuando la transición democrática desarrolló un proceso de reforma específico para democratizar y modernizar las fuerzas armadas. Entroncado con las relaciones civiles-militares, uno de los campos teóricos de conocimiento de los que procede la RSS junto al del desarrollo (42), la transición gene-

---

(41) Para una argumentación detallada, ver ARTEAGA, F. y FOJON, E. (IUGM, 2007).

(42) En ese periodo se produce el acercamiento entre los procesos sudamericanos de reforma en las fuerzas armadas y el español dentro de la Asociación Internacional de Socio-

ró una experiencia propia de la subordinación al poder civil, la reforma de la organización militar y la integración en organizaciones de seguridad internacionales. La experiencia del laboratorio español se divulgó profusamente a otros procesos de transición hacia la democracia posteriores pero su acervo no se convirtió en un instrumento disponible para la proyección exterior del Estado.

Dentro del ámbito de defensa, la primera aproximación a una visión parecida a la RSS aparece en la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003 como un apartado de la misión de contribuir militarmente a la paz y a la estabilidad internacional. En ella, y bajo la denominación de «diplomacia de defensa» aparece un conjunto de actividades, basadas en el dialogo y la cooperación, que realizan las Fuerzas Armadas con la finalidad de crear un entorno de confianza y contribuir a la aparición de conflictos o a su control y erradicación», que coinciden con algunas de las actividades incluidas en la RSS. El concepto de diplomacia de defensa no se ha desarrollado posteriormente ni para integrarse en la RSS ni para desarrollar una identidad propia. Aunque en la Directiva de Defensa Nacional de 2004 figura la intención de «intensificar la diplomacia de defensa, incluido el fomento de la confianza mutua con las Fuerzas Armadas de los países de las áreas de interés estratégico», esta directriz (a.7) todavía no se ha desarrollado conceptualmente. Tampoco aparece en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 ninguna referencia a estas misiones, diplomacia de defensa o reforma del sector de la seguridad, con estos nombres. Aunque se alude a la posibilidad de afrontar la reconstrucción de la seguridad en operaciones de mantenimiento y estabilización internacional (art. 16.b), no se aprovechó la ocasión para delimitar la RSS –o la diplomacia de defensa por defecto (de ahora en adelante RSS/DD)– como una misión autónoma ni tampoco integrada dentro de la prevención de conflictos, que tampoco se considera una misión sino un tipo de operaciones (43).

---

logía (ISA), que celebra su tercer Congreso en Madrid en 1985 y que se articula a través del Comité Fuerzas Armadas Sociedad (CIFAS) y el *European Research Group on Military and Society* (ERGOMAS).

- (43) La omisión contrasta con el énfasis con que el Plan Director del MAEC elaborado en las mismas fechas pone en «la necesidad de hacer de España un activo constructor de la paz» como «señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación» (p. 94). El desfase entre la visión identitaria del MAEC contrasta con la falta de definición de la del Ministerio de Defensa, un desfase que se explica por la mencionada falta de una estrategia de seguridad, tal y como señala el mismo documento cuando reivindica que «la prevención y solución de conflictos se enmarque en una estrategia de acción exterior más amplia, de largo alcance e inclusiva» (p. 95).

En función de lo anterior, cualquier incardinación de la RSS/DD dentro de la política de defensa pasa por el reconocimiento expreso de su importancia para el Ministerio, y por la definición de la visión ministerial de la RSS/DD: qué se entiende por reforma del sector de la seguridad (o por diplomacia de defensa), las dimensiones y actores que comprende, su carácter autónomo o subordinado a otras misiones y los mecanismos para llegar a definir una estrategia, un sistema y una política de RSS/DD (44).

### **El Sistema para la Reforma del Sector de la Seguridad**

Como se ha visto a lo largo del capítulo, casi todos los actores implicados en la RSS han tenido que articular mecanismos de apoyo al desarrollo de sus estrategias e instrumentos, sea adaptando los órganos y procedimientos tradicionales a las nuevas necesidades o creándolos *ex novo*. La contribución española a misiones de RSS en materia de defensa, muestra la existencia de elementos a partir de los cuales se puede articular un sistema pero todavía no se dispone de un sistema de referencia. Con la creación de este órgano estable, especializado y con fondos propios, el Ministerio podrá contribuir de forma eficaz y coherente a la acción interministerial y, mientras tanto, podrá ampliar y profundizar las medidas que conduzcan a la integración de sus propias capacidades, actores y actividades dentro de defensa.

Las tendencias organizacionales descritas para los Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y otros muestran la aparición de órganos de coordinación interministeriales sin liderazgo de un ministerio concreto para facilitar la integración de los objetivos de todos los participantes. Entre los modelos descritos, no es fácil recomendar uno que sea de fácil importación porque cada uno obedece a una situación nacional distinta pero sí que se pueden establecer algunas de sus características más importantes. En primer lugar, priman los órganos permanentes, estructurados y especializados sobre los órganos *ad hoc* y los formados a partir de un núcleo básico, ampliable en caso de necesidad, frente a los intensivos en personal y recursos. En segundo lugar, son órganos integrables en organizaciones multilaterales que, a su vez, integran varios departamentos dentro de su propio sector. En tercer lugar cuentan con algunos procedimientos destinados a la autoevaluación y con mecanismos de supervisión.

---

(44) También precisa reflexión la actual inclusión conceptual de las Operaciones de Mantenimiento de Paz como asistencia bilateral, sin diferenciar entre los aspectos militares operativos y los destinados a la reforma del sector de la seguridad. La falta de una definición de la RSS hace difícil la clarificación de unos y otros para asignarlos al ámbito operativo o al de reconstrucción.

La implantación de un sistema en el Ministerio de Defensa debería aprovechar los elementos disponibles para integrarlos según esos patrones de diseño. Un primer elemento para apuntalar este sistema se encuentra en la Dirección General de Política de Defensa dentro de la Secretaría General de esa política. Su posición central para integrar vertical y horizontalmente todas las dimensiones y departamentos del Ministerio le otorga un papel central en la generación del sistema. Otro elemento a incorporar al sistema –especialmente si se opta por desarrollar una diplomacia de defensa– es la red de consejerías y representaciones en el exterior de la que se dispone y por la que discurre el flujo de los proyectos bilaterales y multilaterales de cooperación.

La última regulación de las Consejerías data de 2005 (45). Las funciones a desarrollar por los Agregados de Defensa –denominados Consejeros en las representaciones permanentes ante las OIG– se definen de forma genérica y no identifican específicamente ninguna de las dimensiones asociadas a la RSS/DD. Se mantienen las misiones tradicionales de regulaciones anteriores dedicadas a apoyar y asesorar a los Jefes de las Misiones Diplomáticas, informar de sus actividades, relacionarse con las autoridades de defensa del Estado receptor, apoyar las iniciativas del Ministerio y las visitas de delegaciones militares. Los agregados dependen funcionalmente de la Secretaría General de Política de Defensa y los consejeros del Jefe del Estado Mayor de la Defensa bajo la coordinación. Ambos se relacionan con las autoridades militares nacionales bajo la dirección de los Jefes de las Misiones (46).

Además de los anteriores, el sistema precisa contar con un órgano específicamente dedicado a la RSS/DD que sirva de punto de referencia a la nueva identidad. Por ello, y a la espera de esa actuación integradora que se deduce del análisis, la actuación del Ministerio de Defensa en materia de RSS debe orientarse a realizar esa integración dentro de su ámbito sectorial, estableciendo mecanismos que le permitan integrarse posteriormente con los mecanismos de integración y coordinación que se determinen posteriormente. Para potenciar y dar visibilidad a la nueva función se

---

(45) R.D. 916/2002 de 6 de septiembre actualizado por la Orden DEF/769/2003 de 25 de marzo y por el R.D 959/2005 de 29 de julio.

(46) Tanto por la necesidad de mantener el principio de unidad en la acción exterior, como por la presencia en las Misiones de consejeros de Ministerios que pueden participar en misiones de RSS, su coordinación es necesaria para garantizar la integridad y coherencia de los proyectos. No obstante, la coordinación en el exterior mediante en las Misiones no puede suplir la obligada coordinación previa dentro del sistema de gestión de la RSS.

necesita una organización estable dentro del Ministerio que se ocupe de la coordinación intraministerial e interministerial. Intraministerialmente, el nuevo órgano debe integrar el planeamiento y funciones de todos los órganos de defensa relacionados con la RSS o con la diplomacia de defensa sin duplicar funciones, un riesgo que corren todos los órganos de coordinación. Interministerialmente, debe relacionarse con el resto de los órganos ministeriales y agencias encargadas de la RSS.

Hasta ahora, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) representa el único mecanismo de coordinación técnica disponible para atender la coordinación interministerial que precisan las misiones de RSS (47). Sin embargo, su diseño actual otorga al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación un protagonismo que, en el entorno multidimensional de la RSS conviene evitar para poder pasar de la mera coordinación, a través de reuniones periódicas formales y limitadas –dos veces al año en el caso de la CICI–, a mecanismos multidimensionales más estables que permitan afrontar los cambios de situación que se producen en la realidad y sobre el terreno dentro de las misiones y proyectos de RSS. La preeminencia de la dimensión del desarrollo en detrimento de las demás dimensiones de la RSS resta posibilidades al mecanismo de coordinación porque orienta la sinergia hacia los objetivos genéricos, estructurales y a largo plazo del desarrollo, mientras que las misiones de RSS precisan una actuación específica, coyuntural y a corto plazo pero, sobre todo, integrada. En el caso español, el MAEC cuenta con una visión integral de la cooperación que, sin embargo, a la hora de traducirse en actuaciones concretas se desagrega en componentes parciales (48). Por ello el mecanismo de coordinación que se emplea para integrar la visión general de la cooperación en el planeamiento estratégico por la CICI, no se aplica para la gestión operativa de su ejecución. Lo anterior es causa y efecto de la falta de estrategias sectoriales o integrales de RSS. Se disponen de capacidades, experiencias y visiones de la RSS pero no se han definido órganos, estrategias, mejores prácticas o mecanismos de integración que doten a la RSS de una identidad propia.

---

(47) Aparte de los interministeriales, los ministerios pueden seguir acuerdos bilaterales como los planes anuales operativos entre la AECID y el Ministerio de Defensa, dentro del Convenio Marco de Colaboración de 15 de enero de 1996. Sin embargo, la RSS es multidimensional y su coordinación precisa un marco de esa naturaleza.

(48) Por ejemplo, el Plan de Actuación Especial 2006-2008 mencionado para Afganistán, ha tenido en cuenta para su planeamiento la situación de seguridad en la provincia de Bahgdís pero a la hora de programar los objetivos sólo contempla los de desarrollo sin identificar ni integrar los de seguridad de las fuerzas que apoyan las tareas de reconstrucción del PRT.

En su concepción actual, el liderazgo del MAEC en la CICI se aparta de este criterio porque subordina la coordinación interministerial al objetivo del desarrollo en lugar de enfocarlo a un objetivo multidimensional. Falta de este enfoque comprensivo orientado a una misión de RSS, la CICI en su concepción actual no parece idónea para asumir el papel de órgano facilitador especializado que tienen los órganos de reconstrucción específicos como la *Stabilization Unit del Reino Unido* o la *Stabilization and Reconstruction Task Force* de Canadá. La necesidad de un enfoque global sugiere la creación de una organización de coordinación específica que podía organizarse, incluso, a partir de uno de los grupos de trabajo que prevé la propia CICI, pero con un enfoque de gestión distinto. Su método de trabajo debe orientarse al planeamiento, gestión y supervisión de la coordinación de operaciones en el ámbito multidimensional de la RSS para fomentar una especialización en la coordinación de ese ámbito. No se trata de especializarse en la coordinación sino en un tipo de coordinación concreto: el de las misiones de RSS. El diseño de la CICI parece adecuado para el desarrollo en misiones de reconstrucción donde los elementos de seguridad y defensa son secundarios o estructurales pero no para misiones de reconstrucción que comprendan dimensiones de seguridad y defensa adicionales a las de desarrollo.

Hasta ahora, el mecanismo de coordinación generaba un desdoblamiento: el internacional de una función interna por el que quien se ocupa, por ejemplo, de la formación de las fuerzas de seguridad propias podía ocuparse accidentalmente de la formación de las extranjeras. Ahora, con la nueva función, los programas de formación internacionales tendrán un órgano responsable permanente de coordinación para superar en lo posible la compartimentación entre lo interno y lo externo, entre los implicados de defensa, los de los demás órganos y agencias oficiales y los expertos y organizaciones no gubernamentales implicados. El enfoque comprensivo transforma la necesidad de coordinación en la virtud de la integración: lo que se viene haciendo habitualmente de forma fragmentada se convierte en un instrumento interactivo y sinérgico de cooperación.

### **La política de la Reforma del Sector de Seguridad**

La política a seguir depende de la estrategia general decidida previamente. El sistema se limita a exponer sus criterios durante el planeamiento político-estratégico de aquella y a desarrollar la política una vez que se ha decidido la estrategia. El sistema es responsable de traducir la estrategia en objetivos, personal, recursos y mecanismos de evaluación. La dife-

rencia entre contar o no con una estrategia previa de RSS/DD es que de no existir la primera, el sistema acabaría imponiendo sus propios objetivos. Existiendo una estrategia, el sistema contrasta los proyectos posibles con los criterios, objetivos y recursos establecidos en aquella con lo que se forjan criterios de participación. De esta forma se sistematiza la participación y se evita la dispersión de esfuerzos o el desaprovechamiento de recursos humanos y materiales. Dada la variedad de dimensiones de la RSS y la limitación de los recursos, se deberá limitar la participación a los proyectos en los que se dispone ventaja comparativa o que añaden valor o experiencia al sistema. El Ministerio puede, en su caso, ir desarrollando las dimensiones que se precisen para liderar proyectos propios o buscar un «nicho» del mercado de la RSS/DD en el que especializarse como hacen otros actores de defensa.

Otra opción de intervención es la de multilateralizar los programas propios a través de organizaciones internacionales, utilizando las oportunidades que brindan las operaciones colectivas de RSS para extraer retornos particulares de inteligencia, liderazgo, negocio o influencia (49). En sentido contrario, la falta de una estrategia de actuación propia facilita que terceros se apropien de esos retornos, pero tanto para rentabilizar el esfuerzo colectivo como para evitar que se produzca un aprovechamiento interesado del propio, se precisa contar con una estrategia y criterios de intervención propios.

Dentro de la política, los recursos humanos son uno de los elementos esenciales para el funcionamiento del órgano y de los programas. La adopción de una nueva misión de RSS/DD puede abrir un nuevo perfil profesional para los miembros de las fuerzas armadas si se consolida. El perfil de los miembros a reclutar no es distinto del que aparece en las convocatorias de misiones de RSS: perfil técnico militar, policial, judicial, etcétera; perfil de comunicación: idiomas, experiencia de trabajo en entornos multinacionales e interagencias. Tampoco es necesario que todos los recursos humanos que participan en las misiones de RSS/DD estén especializados porque la mayoría participa en función de su especialidad de procedencia. Con este formato modular: un núcleo permanente especializado ampliable con refuerzos no especializados, los problemas de reclu-

---

(49) De interesar una mayor actuación RSS/DD de tipo multilateral, por ejemplo, en la zona del Mediterráneo, España puede activar los mecanismos colectivos disponibles en NNUU, la OTAN, la UE y la OSCE bajo la ventana de la Asociación para la Paz, el Diálogo Mediterráneo y otros programas. Lo mismo puede decirse de otras áreas prioritarias como la de África.

tamiento son de dos tipos distintos. El núcleo estable precisa contar con una especialización que sólo se consigue mediante la permanencia estable en el sector, acumulando experiencia en la coordinación y ejecución de misiones de asistencia. Este perfil choca con el sistema de destinos tradicionales que dificulta esa especialización, por lo que parece necesario reducir al mínimo imprescindible el número de los puestos rotatorios. Por el contrario, se precisa estabilizar al mayor número posible de puestos de trabajo dedicados a la gestión especializada. Tanto en este caso como en el de los expertos civiles y militares que participan ocasionalmente en proyectos de RSS, y dada la rigidez de las plantillas en activo para asimilar la proliferación de misiones, podría considerarse la inclusión de funcionarios en la reserva para potenciar la base de reclutamiento.

Otra opción a considerar es la de identificar expertos no militares disponibles para participar, ya sea porque han participado en misiones anteriores con el Ministerio y figuran en sus listas de expertos o porque colaboran con organizaciones no gubernamentales o con consultoras especializadas. La externalización de las misiones de asistencia no resulta fácil por las razones que se han expuesto anteriormente incluso para países donde la subcontratación o la externalización cuentan con mayor implantación. En el caso español, las misiones civiles cuentan con una buena base potencial de reclutamiento entre las ONG que se va reduciendo a medida que las misiones demandan personal con perfil de seguridad o de defensa. La falta de regulación de las compañías privadas de seguridad, a la espera que se disponga de un mercado abierto a las consultoras (50) o compañías de seguridad privadas, la salida a corto y medio plazo pasa por identificar y consolidar una base de expertos civiles o funcionarios que no estén en activo.

A los anteriores hay que añadir el personal de apoyo administrativo debido a la carga de trabajo que genera el nuevo instrumento. La cooperación internacional conlleva facetas poco conocidas como el seguimiento del personal destinado en el extranjero a efectos administrativos (mantenerle vinculado a la institución, carrera profesional y entorno funcional...), las relacionadas con el seguimiento funcional de los proyectos (orienta-

---

(50) El mercado español dispone de consultoras especializadas en programas de cooperación internacional de carácter civil pero no tanto en el policial o militar. Un caso atípico puede ser el de Altair Asesores, encargada por la Comisión Europea de ejecutar el concurso para el Proyecto de Reforma del Estado en Paraguay entre 1999 y 2001 (DG IB PRY/B7-310/96/333) que incluía un programa de reforma y democratización de las fuerzas armadas y de las de seguridad paraguayas, un proyecto típico de RSS de cuya dirección fue responsable el autor de este capítulo.

ción, supervisión y evaluación de su misión, normas, doctrina...) y las relaciones institucionales (relaciones con terceros, actos y convocatorias...). Esta carga se aumenta exponencialmente si no se cuenta con la colaboración de una institución de gestión tipo FIAPP en la que delegar el trabajo técnico más complicado (51). Lo anterior dotaría al Ministerio de un nuevo componente civil para intervenir en el ámbito de la seguridad y defensa, un componente que no da ese perfil cuando se cubre exclusivamente con militares en activo.

La creación de la función, el órgano y sus responsables debe acompañarse de una partida presupuestaria específica. Sea estableciendo fondos propios dentro de un Ministerio para RSS/DD o permitiendo el acceso a fondos colectivos destinados a la RSS, la autonomía presupuestaria es vital para respaldar la singularidad de la nueva función. Este tipo de misiones de RSS suelen contar con recursos externos procedentes de los donantes internacionales o de organización como Naciones Unidas o la UE que contribuyen a las misiones de reconstrucción y estabilización o los programas de las organizaciones internacionales descritos en otros capítulos. A la autonomía presupuestaria hay que añadir la posibilidad de establecer criterios contables de evaluación en los proyectos, tal y como se realiza en programas de ayuda al desarrollo. La justificación del coste-beneficio de cada intervención, y la verificación de su ejecución, ayudarían a racionalizar el proceso para decidir las intervenciones.

### **Escenarios para la incardinación de la RSS en la política de defensa**

Según el nivel de ambición y de necesidad a la hora de incorporar la RSS/DD dentro de los instrumentos disponibles por el Ministerio, se pueden identificar tres escenarios de mejora, reforma o transformación.

- En el escenario de mejora, y para afrontar con mayores garantías la ejecución de las misiones de reforma del sector de la seguridad, se amplían los recursos humanos, materiales y de gestión. La participación en misiones RSS permite incorporar lecciones aprendidas, buenas prácticas y establecer los puntos débiles y fuertes del Ministerio y elaborar una estrategia de reforma.

---

(51) A cambio de una comisión sobre el coste total del proyecto, la externalización en ese tipo de instituciones ahorra los costes humanos y materiales de la licitación, la relación técnica con las instituciones y facilita la centralización de la gestión técnica. En el caso de la FIAPP, se trata de un ente administrativo y financiero como la FIAPP con perfil de fundación pública y con el patronazgo de Presidencia, MAEC, Justicia, Hacienda y otras administraciones públicas.

- En el escenario de reforma, y ante el desbordamiento de la capacidad actual para afrontar las nuevas misiones, se opta por definir la RSS, se elabora una estrategia y se crea un órgano a medida de las necesidades. La integración intraministerial de los recursos ministeriales y de los externos disponibles para participar en operaciones de RSS militares y civiles de interés para Defensa permite al Ministerio reforzar su perfil de seguridad y su protagonismo en operaciones de prevención y estabilización de conflictos.
- En el escenario de transformación se apuesta por la integración de todos los recursos de cooperación internacional incluidos los de la RSS en una nueva misión dentro del concepto de diplomacia o relaciones de defensa. La transformación genera economías de escala que permiten abrir un nuevo perfil profesional, generar capacidad para liderar proyectos de interés nacional y contribuir a la acción exterior del Estado con un instrumento diferenciado.

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **CONCLUSIONES FINALES: VALORACIÓN DE LOS AVANCES PRODUCIDOS EN MATERIA DE RSS DESDE LA PERSPECTIVA DE ESPAÑA, LA UE Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

---

---

## CONCLUSIONES FINALES: VALORACIÓN DE LOS AVANCES PRODUCIDOS EN MATERIA DE RSS DESDE LA PERSPECTIVA DE ESPAÑA, LA UE Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

PATRICIA ARGEREY VILAR

---

---

**E**ste cuaderno de estrategia ha pretendido ser una aportación más a un concepto, la RSS, que está vivo, en plena efervescencia y en permanente construcción. La RSS es una de las más recientes iniciativas que tiene como meta lograr que todas las personas podamos vivir en un mundo más seguro.

Los enfrentamientos permanentes entre el ejército iraquí y las milicias chíies simbolizan el cambio en la naturaleza de los conflictos armados que se produjo a partir del fin del mundo bipolar que había operado hasta la Guerra Fría. Los conflictos que existen en la actualidad son, en su gran mayoría, de carácter doméstico. Muchos se libran en los denominados estados fallidos y suponen, indudablemente, un coste para todos y una fuente de inestabilidad para el mundo.

Las amenazas de nuestro mundo, hoy, son de naturaleza diversa, menos predecibles y más complejas que hace sólo unos años. Y ante un nuevo tipo de inseguridad se hace necesaria una adaptación del sector de la defensa.

Esta nueva dimensión de la defensa se imbuye del concepto de seguridad humana del PNUD, que vio la luz en los años 90. En 1998 surge en el Reino Unido el concepto de RSS, que tiene como pilares la prevención de conflictos y la colaboración entre el sector de la defensa y el sector de la cooperación al desarrollo.

Los Estados occidentales pasaron de la simple asistencia militar a una colaboración mucho más amplia. El enfoque tradicional, institucional, de carácter más operativo, se basaba en la lógica de la ayuda mutua entre potenciales aliados. Desde esta perspectiva, la definición de programas y prioridades era realizada con una mayor autonomía.

De esta concepción se pasó a una ayuda que vincula desarrollo y reconstrucción y que está basada en una asistencia netamente beneficiosa para el destinatario. En este nuevo enfoque de la cooperación internacional de defensa, las decisiones son sometidas a consideración de los Parlamentos.

Las fuerzas armadas han tenido que adaptarse y afrontar nuevas misiones para las que, hace tan sólo un par de décadas, no estaban preparadas: la cooperación civil-militar, la intervención de largo plazo para la estabilización de países en situación de conflicto o post-conflicto, el apoyo al desarrollo económico, social y humano o el acompañamiento en procesos de transición y consolidación de la democracia.

El proceso de reconstrucción de Afganistán supuso un espaldarazo absoluto a la RSS. Los países del G-8 lideraron las reformas del ejército, la policía y el sector judicial, y se ocuparon del desarme, desmovilización y reintegración de combatientes y la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, pronto comenzaron a vislumbrarse algunos de los problemas de los procesos de RSS: la falta de coordinación y la dificultad de ocuparse de cuestiones de largo plazo cuando es precisa la actuación inmediata, como sucede en un país en el que la seguridad se ha ido deteriorando progresivamente.

La aproximación de largo plazo corresponde a un enfoque estratégico en el que el objetivo es incrementar la capacidad de un Estado para atender las necesidades de seguridad de su población. La RSS que persiga la consolidación de la paz está muy vinculada con el concepto de fortalecimiento institucional, entendido como cambios sistémicos en las estructuras de funcionamiento de un Estado que permitan el desarrollo y preven- gan conflictos.

La RSS es un concepto de carácter multidisciplinar, multi-actor y multi-actividad y engloba a países donantes y receptores.

Dentro del primer grupo existen países que aplican un enfoque holístico y los hay que se especializan en un sector concreto (por ejemplo, el sector judicial). En cualquier caso, la RSS no es posible sin el compromiso político y económico de los donantes. Hasta el punto que los organismos internacionales por sí solos no tienen capacidad de actuación si no cuentan con los recursos financieros de los donantes.

Pero además, los países desarrollados y democráticos han de adaptar también sus estructuras a las nuevas tendencias internacionales en materia de seguridad, como sucede en el propio caso español.

También, en el marco de la OTAN, se ofrece asistencia financiera y técnica para apoyar las reformas de las instituciones que se encargan de la defensa nacional excluyendo, en principio, a la policía, los servicios de inteligencia, o a las agencias de seguridad privada. Este tipo de asistencia a los antiguos satélites de la Unión Soviética está siendo progresivamente ampliada a los Estados asociados a la OTAN en el marco de la Asociación para la Paz y en el del Diálogo Mediterráneo. La Iniciativa de Estambul es un excelente modelo de apoyo a la RSS en esta modalidad. Junto a ello, la participación en maniobras conjuntas y operaciones de la OTAN representa el principal estímulo de los procesos de modernización de las fuerzas armadas que emprenden tanto los Estados miembros como los asociados, y que, en particular, implican la reasignación de recursos materiales y humanos y mejoras de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de la defensa nacional.

Dentro del segundo grupo, los receptores, los modelos a adoptar son diferentes cuando se trata de un país en vías de desarrollo, de un país en transición o de un país en situación de post-conflicto.

La OTAN, en concreto, ha encontrado en la acción de apoyo a la RSS y al buen gobierno de los países menos desarrollados una plena justificación de su existencia en el actual marco multipolar.

Un asunto capital en la RSS es la soberanía. Cuando se realiza una misión en un tercer país debe tenerse muy presente el principio de no injerencia, o lo que es lo mismo, tratar de que los países asistidos se apropien y lideren sus reformas. La soberanía puede constituir un amparo para el rechazo de orientaciones que proceden del exterior y que, a veces, podrían estar alejadas del contexto nacional.

Al mismo tiempo, debemos ser conscientes del difícil equilibrio entre condicionalidad y soberanía. Desde una perspectiva crítica, la RSS podría ser el resultado de un consenso de los países occidentales que pretende imponer una serie de criterios, y no siempre acompañar los procesos de reforma propios.

La OTAN, por ejemplo, ha recibido también críticas por no haber conferido prioridad a la participación activa de los actores locales en el diseño de las reformas. La imposición de modelos y la condicionalidad (aunque sea una condicionalidad limitada a los Estados que aspiran a ser miembros) no parecen los mejores instrumentos de la cooperación internacional. En este marco, deberían incrementarse los esfuerzos por inscri-

bir la acción normativa y de apoyo a la RSS en el marco de la promoción y protección efectivas de los derechos humanos. Y es imprescindible incorporar a los Estados beneficiarios al proceso de creación de normas y de diseño de programas de ejecución de la RSS.

Si el enfoque que propugna la OTAN consiste en exigir el sometimiento de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado al control democrático, mantener ese enfoque y no aplicar la condicionalidad en situaciones de violación grave de derechos humanos resultaría ilegítimo en el marco del ordenamiento internacional.

Para finalizar estas notas sobre la cuestión conceptual, habrían de mencionarse dos elementos que están en el debate en torno a la RSS: el enfoque de género y la participación del sector privado en el sector de la seguridad.

Existe una tendencia creciente a incorporar la cuestión del género en el desarrollo de las actuaciones y misiones OSCE, aunque se trata de una tendencia en estado incipiente. El enfoque está orientado hacia la prevención y parte de la constatación de los lazos existentes entre la igualdad de género, la seguridad global y una paz sostenible. En este sentido, se considera conveniente incluir a más mujeres en las operaciones y misiones, incrementando, así, la legitimidad y la eficacia de las mismas, así como reforzar las bases del reclutamiento de mujeres en el plano nacional, lo que incluye un incremento de su presencia en las fuerzas armadas y de seguridad.

Por otra parte, la renuencia a regular la participación del sector privado resta legitimidad y estabilidad al sector y si no se pasa de la coordinación y la regulación ocasional a una integración del sector privado dentro de la RSS, podría perderse la posibilidad de contar con un instrumento reglado y extraordinariamente eficaz que puede complementar la acción gubernamental en las reformas del sector de seguridad.

Pero, ¿quiénes se encargan fundamentalmente de los programas de RSS?. En primer lugar, los Estados. En segundo lugar, las organizaciones internacionales, como la OTAN, la ONU y la OSCE y, por último, la UE, que pretende canalizar a través de esta vía su liderazgo en la escena internacional.

Las organizaciones y organismos internacionales cuya acción incide en la RSS, bien diseñan y ejecutan programas de apoyo específicos, o bien contribuyen a establecer estándares normativos internacionales. In-

cluso algunos, como la UE, realizan ambas funciones. La función normativa puede realizarse a través de un proceso formalizado o puede consistir en la reiteración de una serie de actos a lo largo del tiempo, que configuran el llamado *soft-law* y pueden dar lugar a un conjunto de directrices sin valor jurídico formal. La principal acción de la OTAN en el ámbito de la RSS y el buen gobierno se inscribe en esta última modalidad.

Organizaciones como la OSCE o la Comunidad Económica de Estados de África Occidental han elaborado directrices explícitas sobre la RSS. Esas directrices, también las implícitas, contribuyen a establecer un marco general común que, a través de la RSS, desemboca en exigencias democráticas cuya violación podría legitimar la condicionalidad respecto de la membresía (o incluso la expulsión) de los organismos regionales, como señala Peral.

Los Balcanes y Afganistán son demostración palpable de que si bien la seguridad es necesaria para que el desarrollo y los derechos humanos puedan realizarse, no hay seguridad sostenible sin desarrollo, gobernabilidad y derechos humanos. Esta afirmación es parte integrante del nuevo consenso universal creado en torno al concepto de consolidación de la paz en terceros países, en el que los militares están llamados a desempeñar un papel importante.

Pese a los esfuerzos por restringir la actuación de la OTAN a una zona euroatlántica muy vagamente definida, hoy es indiscutible que esta organización debe actuar fuera de la región. La OTAN ha comprendido que ha de actuar globalmente y no sólo en legítima defensa, y que su acción ha de abarcar al Estado en su conjunto a través del apoyo a la RSS. En esta perspectiva, y por lo que compete a los Estados parte, la acción de apoyo a la reforma de la seguridad y la defensa implica el impulso a la creación de nuevos medios de acción exterior. La transformación de la OTAN es, en realidad, reflejo de la transformación de las capacidades de la acción exterior de los Estados parte.

La OTAN incide en la RSS desarrollada por Estados candidatos y asociados y a través de planes y programas concretos de reforma de la defensa, como son la Asociación para la Paz (PfP) y el Consejo de Asociación Euro-atlántico (EAPC). En este marco institucional se celebran acuerdos bilaterales (Individual Partnership Programmes, IPPs) sobre cuestiones de interés mutuo, así como acuerdos bilaterales reforzados (Individual Partnership Action Plans, IPAPs), en casos en que el Estado asociado quiera estrechar su relación con la Alianza y recibir apoyo específi-

co a sus esfuerzos de RSS. Estos acuerdos especiales se han celebrado con Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán y Moldavia, y pronto se alcanzarán con Bosnia Herzegovina y Montenegro.

En la Cumbre de Estambul, la OTAN adoptó un nuevo mecanismo de apoyo concreto a la RSS: el Plan de Acción de la Asociación para la Paz sobre Reforma de las Instituciones de Defensa.

De forma complementaria al proceso de Barcelona, la OTAN reforzó su diálogo y cooperación con el Mediterráneo a través de la Iniciativa de Estambul, que consiste en un conjunto de acuerdos de cooperación bilateral con los países de Oriente Medio que establecen prioridades y acciones concretas, respecto de las cuales la OTAN aporta un valor añadido, siempre con el objetivo de contribuir a la seguridad global y regional.

La acción directa de la OTAN en el ámbito de la RSS y el buen gobierno se ha centrado en Afganistán como prioridad máxima. En cuanto a Bosnia Herzegovina, la OTAN ha participado en el que podría considerarse principal acuerdo de cooperación en el ámbito de la RSS. En Irak, la OTAN desempeña una acción complementaria de la operación militar estadounidense «*libertad duradera*», y concentra sus esfuerzos precisamente en el apoyo a la RSS, pero carece de capacidad operativa directa. La OTAN presta también apoyo a la operación de la Unión Africana en Darfur (Sudán), en la que constituye su primera acción en el continente africano. La OTAN ha prestado también apoyo logístico a la operación de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), y existen perspectivas de colaboración general con la UA, en particular dando apoyo a la puesta en marcha del primer intento africano de crear capacidades específicas y permanentemente dedicadas al mantenimiento de la paz.

Finalmente, la OTAN se ocupa de prestar directamente seguridad, en su sentido de mantenimiento de la ley y el orden, respecto de situaciones posteriores a conflictos armados, en el marco de operaciones de la ONU (KFOR) o de operaciones coordinadas por la Alianza (ISAF). En este caso, los Estados aliados sustituyen al Estado que no puede o no quiere garantizar la seguridad de sus propios ciudadanos y, por consiguiente, contribuyen al proceso de creación y consolidación de Estados democráticos.

Según Peral, es responsabilidad de todos avanzar hacia una RSS que, en realidad, sea creación y reforma de mecanismos de garantía efectiva de la seguridad humana. La pregunta es si la OTAN no debería entonces emprender una verdadera transformación que comience por su propia RSS.

En relación con la Organización de Naciones Unidas, si bien tiene una vocación universal, su actuación es regional y se centra en África, América Latina, el Caribe y Asia. En el marco de las misiones llevadas a cabo por esta organización, dos casos han sido especialmente paradigmáticos: Burundi y Sierra Leona.

El caso de Burundi pone en evidencia la fragilidad de los resultados obtenidos. En este país se han llevado a cabo varios proyectos en las áreas de actuación preferente (democracia y buen gobierno, fortalecimiento del Estado de Derecho, particularmente la administración de justicia, el sistema penitenciario y los derechos humanos, pobreza y hambre y reforma del sector de seguridad), quedando todavía asignaturas pendientes.

En Sierra Leona las prioridades han sido el empleo y el empoderamiento de los jóvenes, la consolidación de la democracia y el buen gobierno, el fortalecimiento de capacidades, el sector energético y la reforma del sistema judicial y de las fuerzas armadas y de seguridad. Es particularmente interesante la necesidad de incrementar la confianza de la población en la justicia, cuando un 80% de los ciudadanos recurren al sistema de justicia tradicional basado en la autoridad de los jefes de las comunidades.

La Comisión de Consolidación de la paz (CCP) tiene un papel central en todo este proceso. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas participan en la CCP, lo que demuestra un cierto consenso acerca de la necesidad de disponer de medios para evitar el colapso de un Estado.

El principal problema al que se enfrenta la Comisión es el de perfeccionar su enfoque para conseguir la mayor influencia posible sobre el terreno, de manera que la arquitectura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas se convierta en un instrumento eficaz de colaboración internacional en apoyo de los países que salen de un conflicto.

Gran parte de estos conflictos tienen un carácter interno y la población civil, en la mayoría de los casos, se ha convertido en objetivo de los grupos violentos, incluidas las fuerzas de seguridad. La consolidación de la paz requiere restaurar la confianza entre la población con relación a sus fuerzas armadas y de seguridad, de manera que no sean vistas como parte del problema, sino como fuente de solución.

Para que los proyectos tengan resultados positivos y duraderos resulta imprescindible mantener el esfuerzo económico y la presencia a largo

plazo de los donantes. Es necesario, además, que la sociedad civil y otros organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) se involucren en la misma medida que los actuales donantes.

Según Peral, es necesaria una mayor implicación de la ONU en la dimensión normativa, de modo que los Estados menos desarrollados participen en la gestación del consenso en pie de igualdad, y no sólo como beneficiarios de acciones de apoyo a la RSS.

Respecto de la OSCE, si bien no tiene competencias específicas sobre desarrollo económico, lo cierto es que es más eficaz que la ONU en lo que respecta a la seguridad. Su aportación principal ha sido el Código de Conducta (CoC).

El CoC es considerado uno de los más importantes documentos de carácter normativo adoptado por la OSCE. Es un conjunto coherente de reglas operativas que sirven tanto para conflictos internacionales como internos. La estabilidad política, la democracia y el sector de seguridad aparecen estrechamente relacionados en el Código. Entre las condiciones generales que plantea se encuentran: un concepto integral de seguridad (que abarca el respeto de los derechos humanos, la cooperación económica y el respeto del medio ambiente) y la seguridad entendida como algo indivisible (la seguridad de cada Estado está vinculada a la seguridad de los demás).

Este Código, una forma de *soft-law*, es resultado de la experiencia adquirida y puede orientar acciones futuras. Funciona como un medio de ensayo-error. Sin embargo, el contenido del CoC es suficientemente impreciso como para que el compromiso sea susceptible de diversas formas de cumplimiento. Independientemente de la naturaleza jurídica del documento, constituye una de las principales innovaciones introducidas por la OSCE en relación con la RSS, que inspira la práctica posterior de las misiones OSCE y, también, la de otras organizaciones internacionales como la propia ONU. Se trata de un referente dinámico en constante adaptación a los casos y la evolución del entorno de seguridad.

La actuación de la OSCE se ha centrado en la región de los Balcanes, Europa del Este y el Sur del Cáucaso.

Algunas intervenciones concretas llevadas a cabo por la OSCE han sido en Bosnia, Serbia, Montenegro, Macedonia y Azerbaiján. Cada una de estas misiones tiene sus particularidades y se adapta a las características del país receptor.

Montenegro es un ejemplo de éxito. Los principales problemas del país giran en torno al funcionamiento del sistema judicial y a la policía, con relación a los aspectos de la delincuencia, sobre todo organizada. La misión es mucho más reciente que la mayoría de las que están operativas en los Balcanes, ya que fue establecida en julio de 2006. Pronto se comprobó que Montenegro avanzaba hacia la consolidación democrática y su integración en las estructuras organizativas del área euro-atlántica. Un avance significativo fue la adopción de un texto constitucional. En el terreno de la RSS, Montenegro estableció un Ministerio de Defensa dirigido por un civil, abolió el servicio militar obligatorio y comenzó el desarrollo de un ejército de 2.500 efectivos de carácter profesional, disolvió la inteligencia militar y la Agencia de Seguridad Militar, adoptó una Estrategia sobre Seguridad Nacional y aprobó leyes en materia de ejército y defensa, estrategia de defensa y doctrina militar.

Macedonia, por su parte, ha sido un ejemplo de prevención. La misión tiene ya más de 15 años de vida y es la más antigua en la región. La actividad se ha concentrado en instruir a la policía macedonia en los valores democráticos. Ahora las autoridades deben poder continuar, por sí mismas, por la senda de las reformas.

Abandonando el contexto multilateral, nos centramos a continuación en la Unión Europea, que es un potencial actor líder de la RSS, entre otras razones porque la RSS no es un ámbito nuevo de compromiso para la UE, que ha desarrollado, a través de sus políticas y de la propia ampliación, muchos de los principios inspiradores de la RSS.

Aunque el espíritu que regula el apoyo a la RSS en Europa debería ser idéntico para todos los Estados miembros, los enfoques y los métodos de aplicación pueden variar en función de los marcos estratégicos y los contextos nacionales. Las políticas e instrumentos de la Unión, respecto de la acción exterior, son la cooperación al desarrollo, la ampliación, el proceso de estabilización y asociación, la política europea de vecindad, la prevención de conflictos y gestión de crisis, así como la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia. La promoción de la democracia y los derechos humanos es una cuestión transversal integrada prácticamente en todas las políticas y acuerdos con terceros países.

La acción de la UE en materia de RSS está basada en la definición de RSS del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que es la definición que ha alcanzado mayor consenso en el ámbito internacional.

Las acciones que tienen cabida en la RSS se distribuyen entre competencias del Consejo de Ministros y de la Comisión. Como suele ser habitual en la UE, una organización con un carácter jurídico e institucional muy especial, una de las necesidades fundamentales en torno a la RSS es la coordinación, la coherencia y la complementariedad, no sólo respecto de sí misma, sino también de otras organizaciones como la OTAN.

Ha sido muy recientemente cuando se ha logrado adoptar un enfoque coherente para la RSS. En 2003, con el documento Solana, se inició el diseño de un marco para la política de la UE en relación con la RSS, el cual fue adoptado en junio de 2006 por el Consejo. Éste es el marco para promover los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC). Entre esos objetivos cabe mencionar la prevención y resolución de conflictos, apoyo a los Estados frágiles, reducción de la inseguridad y erradicación de la pobreza a través de la consolidación de la buena gobernanza, la democracia y el Estado de Derecho en terceros países socios de la UE.

La contribución de la UE a la consolidación de la paz se ha visto fortalecida, en los últimos años, dado el incremento de las capacidades en la gestión de crisis, que ha sido posible gracias al impulso político dado a la PESD. La adopción de la Estrategia Europea de Seguridad subrayó la necesidad de mejorar la capacidad de gestión de crisis militar. Desde la aparición de la citada estrategia, la UE ha llevado a cabo en torno a unas veinte misiones: operaciones militares, acciones de apoyo civil-militar, misiones de observación, apoyo al Estado de Derecho, ayuda en el control de fronteras, misiones de policía, etc.

El enfoque del Consejo y la Comisión respecto de la RSS es diferente. El Consejo pone más énfasis en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis civil y militar. La visión de la Comisión es más global, basada en el reconocimiento del vínculo entre seguridad y desarrollo y centrada en el enfoque de la gobernanza, el papel preponderante de los Parlamentos, la independencia del poder judicial y la libertad de prensa. La Comisión considera que la RSS es el instrumento que permite hacer frente con mayor eficacia a las causas estructurales de los conflictos. Los instrumentos de los que dispone la Comisión, de hecho, favorecen tradicionalmente la acción a largo plazo y permiten abordar las causas profundas de la inseguridad. En realidad, ambas concepciones son complementarias.

El problema es la división de las competencias entre pilares y las tensiones entre el Consejo y la Comisión. Existen casos concretos en los que

ha habido consenso y coordinación, como el Congo o Guinea Bissau, pero sigue siendo necesario avanzar hacia una mayor coherencia de los enfoques. El Tratado de Lisboa podría ejercer una labor de facilitación importante en este sentido.

En todo caso, la acción de la Unión en apoyo de la RSS se ha desarrollado, por un lado, en el ámbito de la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) y, por otro, en el ámbito de competencias de la Comisión.

La acción de la UE en la RSS se despliega, fundamentalmente, en los Balcanes, los países de la Política Europea de Vecindad, el Norte del Cáucaso, Asia Central, los países ACP y América Latina.

El apoyo abarca la reforma de los organismos encargados de la ejecución de la ley y las instituciones judiciales y estatales encargadas de la gestión y supervisión de los sistemas de seguridad. Son, asimismo, numerosas las actividades destinadas a contribuir al refuerzo del control civil y de la gobernanza democrática del sector público en general, así como a garantizar el respeto de los derechos humanos. En relación con estas medidas, la Comisión apoya el refuerzo de las capacidades de las organizaciones regionales y subregionales responsables de las actividades vinculadas al sector de la seguridad, además de las reformas necesarias en el ámbito de la paz y la seguridad, que también pueden repercutir positivamente en los esfuerzos desplegados en el ámbito nacional para la reforma del sector de la seguridad.

Se trata de proporcionar, según Churruca, apoyo coordinado a los distintos sectores del proceso de reforma. La Unión debería garantizar una mayor sinergia entre el apoyo bilateral realizado por la Comunidad y el realizado por los Estados miembros y mejorar, por otra parte, la coordinación entre misiones PESD y la acción de la Comunidad y los Estados miembros.

Arteaga analiza con detalle el estado de situación de la RSS en España, realizando una propuesta para su incardinación en la política de defensa. El capítulo se dedica, fundamentalmente, al valor instrumental de la RSS para los Estados individualmente considerados.

La cooperación tradicional ha sido gestionada, básicamente, por los agregados de defensa destinados en las Embajadas y Consulados en el exterior. De ahí se ha evolucionado hacia la diplomacia de defensa (DD), que abarca muchos de los elementos que conforman la RSS. La DD preserva el sentido bilateral de la colaboración pero tiene funciones más am-

plias que las de los agregados de defensa. Entre otras, se incorporan al servicio exterior actores de seguridad, y no sólo de defensa, que representan a un Ministerio, a la policía o a una agencia ante un tercer país, institución u organismo internacional.

El Reino Unido fue el primero en reconocer la importancia de la DD. Además de dotarla de identidad propia, incluyó la participación de componentes civiles y militares, la cooperación entre distintos departamentos del Gobierno y un presupuesto independiente para garantizar su funcionamiento. Destinada a permitir la contribución no militar de las Fuerzas Armadas a las tareas de prevención y resolución de conflictos, la creación de la DD se acompañó de un equipo de supervisión del desarrollo y aplicación de ese nuevo concepto. Pero el Reino Unido, en 2003, sustituyó el concepto de DD por el de relaciones de defensa. Se trata de un enfoque proactivo de la diplomacia de defensa acorde con el nuevo contexto de seguridad internacional tras los atentados del 11 de septiembre, en el que la necesidad de apuntalar los Estados frágiles para evitar la aparición de más Estados fallidos obligaba a un enfoque de la intervención que actuase de forma integral sobre las causas y soluciones de los problemas.

Centrándonos exclusivamente en la cooperación militar bilateral española debemos señalar que la RSS, en nuestro país, está vinculada a la etapa de transición democrática. La adaptación de la defensa española constituye, en sí misma, un ejemplo a exportar a terceros países como una buena práctica. No obstante, a día de hoy estamos lejos de haber abordado un proceso de reforma en profundidad del sector de seguridad. En 2003 se produce la primera aproximación a una visión parecida a la RSS, bajo la fórmula de la diplomacia de defensa.

Tenemos pocos instrumentos de RSS. Nuestra colaboración en este ámbito se circunscribe a la acción en el marco de organismos internacionales y a acciones individuales por parte de representantes civiles, militares o policiales.

Pero aunque la cooperación internacional en el sector de la seguridad cuenta con una menor tradición en España, en los últimos años se ha ido generalizando, tanto en relación con los programas clásicos de cooperación como en los aplicables a la RSS. Algunos ejemplos de ello son:

- La contribución policial española a los programas de RSS se reparte entre acciones de carácter preventivo y reactivo.
- La Guardia Civil no dispone de una unidad especializada en RSS, pero la Sección de Cooperación Internacional del Gabinete de la Di-

rección de la Guardia Civil ha coordinado varias misiones post-conflicto. Además de llevar a cabo misiones policiales, de protección de los derechos humanos o de protección de embajadas, la Guardia Civil ha prestado asistencia técnica en Angola, El Salvador, Mozambique, Guatemala, Nicaragua, Croacia, Costa Rica, Bosnia-Herzegovina o Albania.

- Dentro del catálogo de actuaciones de RSS, la cooperación internacional civil española se ha centrado en facilitar el ingreso de los países candidatos a la UE y en la realización de proyectos de hermanamiento. También hemos ido evolucionando hacia una cooperación más estrecha en los ámbitos policial, judicial y de desarrollo.

España no ha desarrollado, hasta ahora, un soporte conceptual para la RSS, la cual necesita una identidad propia para evitar la dispersión de las misiones y acciones emprendidas de forma aislada. Es preciso, por ello, disponer de una estrategia, de un sistema y de una política de RSS.

Arteaga realiza un estudio detallado de los modelos de RSS de Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Francia. En principio, el modelo anglosajón parece el más avanzado. Se basa en la coordinación vertical, horizontal y con terceros países.

Las características que debe tener un instrumento que permita la reforma del sector podrían ser, entre otras: un enfoque global y multidimensional, complementariedad con otras acciones e iniciativas, creación de entidades de intermediación que faciliten la interacción de las diferentes agencias y unidades, no improvisación y diseño de una estrategia previa, determinación de los objetivos finales y aplicación de un enfoque integral. El instrumento que facilite e impulse la RSS en España debería tener una finalidad preventiva, que suele estar más asociada a la acción bilateral que a la multilateral.

La falta de costumbre en la colaboración de culturas tan distintas como la militar, la diplomática, la policial, la judicial, la de desarrollo, la de control de fronteras o la penitenciaria, entre otras, hace difícil que acepten la imposición del liderazgo de una única agencia. La experiencia de la RSS, de hecho, aconseja emplear mediadores que faciliten su interacción y externalizar las decisiones conflictivas.

Las tendencias de integración apuntan hacia modelos de organización integrados y multisectoriales. Por un lado, cada departamento tiende a integrar todos sus instrumentos aplicables a la RSS, mientras que, por otro, los departamentos ya integrados tienden a integrarse, a su vez, bajo el li-

derazgo de organismos especializados en gestionar la integración. En el caso del Reino Unido y Canadá se ha contrastado que la aparición de estas entidades de intermediación crea menos resistencia entre los actores de defensa, interior y desarrollo que los modelos tradicionales de coordinación.

España no dispone de una estrategia general de seguridad que permita enmarcar la estrategia de RSS del Gobierno. En consecuencia, cada Ministerio o Agencia elabora su propia estrategia sin contar con directrices superiores de orientación.

Con la creación de un órgano de coordinación interministerial estable, especializado y con fondos propios, se podría contribuir de forma eficaz y coherente a la acción interministerial y ampliar las medidas que conduzcan a la integración de sus propias capacidades, actores y actividades dentro de la defensa.

Entre los modelos descritos, no es sencillo recomendar uno fácilmente importable porque cada uno obedece a una situación nacional distinta, pero sí se pueden detallar las características más apropiadas para el caso español:

- Dar mayor protagonismo a los órganos permanentes, estructurados y especializados, formados a partir de un núcleo básico, ampliable en caso de necesidad.
- Que sean órganos integrables en organizaciones multilaterales que, a su vez, integran varios departamentos dentro de su propio sector.
- Contar con mecanismos de supervisión y autoevaluación, que es fundamental para poder corregir deficiencias y mejorar la estrategia.

Según Arteaga, la Dirección General de Política de Defensa de la Secretaría General tiene una posición central para integrar vertical y horizontalmente todas las dimensiones y departamentos del Ministerio. Otro elemento a incorporar al sistema es la red de consejerías y representaciones en el exterior de la que se dispone (propia de la DD).

En España es esencial contar con un órgano específicamente dedicado a la DD que sirva de punto de referencia. La actuación del Ministerio de Defensa en materia de RSS debe orientarse a realizar esa integración dentro de su ámbito sectorial. Se necesita una organización estable dentro del Ministerio que se ocupe de la coordinación intra e interministerial. Intraministerialmente, el nuevo órgano debería integrar las funciones de todos los órganos de defensa relacionados con la RSS o con la diplomacia de defensa sin que se produzcan solapamientos. Interministerialmen-

te, debe relacionarse con el resto de los órganos ministeriales y agencias encargadas de la RSS.

Hasta ahora, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, es el único mecanismo disponible para la coordinación interministerial de las misiones RSS. Sin embargo, su diseño actual otorga al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación un protagonismo que, en el entorno multidimensional de la RSS, podría evitarse para permitir, así, el paso de la simple coordinación a través de reuniones periódicas, a mecanismos integrales más estables que permitan afrontar los retos de las misiones y proyectos de RSS. La preeminencia de la dimensión del desarrollo en detrimento de las demás dimensiones de la RSS resta posibilidades al mecanismo de coordinación. El diseño de la CICI parece adecuado para el desarrollo en misiones de reconstrucción donde los elementos de seguridad y defensa son secundarios o estructurales, pero no para misiones de reconstrucción que comprendan dimensiones de seguridad y defensa adicionales a las de desarrollo.

Tanto en nuestro país como a escala internacional disponemos de capacidades de asistencia, recursos humanos y experiencias de RSS, pero no se han definido completamente órganos, estrategias, mejores prácticas o mecanismos de integración y coordinación que eleven la RSS a la categoría que merece.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:*        **D. MARCELINO OREJA AGUIRRE**  
*Presidente del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo.*
- Vocal-Secretario:* **D. JOAQUÍN CASTELLÓN MORENO**  
*Capitán de Corbeta del Cuerpo General de la Armada. Diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid. Instituto Español de Estudios Estratégicos.*
- Vocales:*            **D. ENRIQUE MADRAZO RIVAS**  
*Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad CEU-San Pablo. Investigador de la Universidad CEU-San Pablo para temas relacionados con la Cooperación Internacional, los Derechos Humanos, las Migraciones y la Seguridad en el Mediterráneo.*
- D.<sup>a</sup> CRISTINA CHURRUCÁ MUGURUZA**  
*Doctora en Relaciones Internacionales. Directora del Master NOHA Mundus en Acción Internacional Humanitaria. Universidad de Deusto. Investigadora del Instituto de Derecho Internacional de la Paz y los Conflictos Armados de la Universidad de Ruhr en Bochum (Ruhr-Universität Bochum).*
- D. LUÍS PERAL FERNÁNDEZ**  
*Doctor en Derecho. Investigador Ramón y Cajal adscrito al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Director del Programa de Prevención y Resolución de Conflictos del Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax).*

**D. FÉLIX ARTEAGA MARTÍN**

*Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense (UCM) de Madrid.*

*Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid.*

*Investigador principal del Real Instituto Elcano.*

**D.<sup>a</sup> PATRICIA ARGEREY VILAR**

*Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales.*

*Profesora Colaboradora de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad CEU-San Pablo.*

*Secretaria Académica del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo.*

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>SUMARIO</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<i>Capítulo I</i>	
<b>QUÉ ENTENDEMOS POR REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD</b> .....	19
Nuevo escenario, nuevas ideas .....	19
– Los Felices Noventa .....	19
– Una nueva perspectiva: Reforma del Sector de Seguridad .....	22
– El Después del 11-S .....	23
La reforma y el Sector de Seguridad .....	26
– Los pilares de la RSS .....	26
– El Sector de Seguridad .....	28
– La Organización en los Países Donantes .....	29
Conclusiones .....	30
<i>Capítulo II</i>	
<b>LA RSS EN LOS FOROS MULTILATERALES. LAS PERSPECTIVAS DESDE LAS NACIONES UNIDAS Y LA OSCE</b> .....	35
Introducción .....	35

	<i>Página</i>
Condicionantes y conceptos en las Naciones Unidas y en la OSCE..	36
– Las «preferencias» geográficas .....	37
– El alcance temático .....	39
La práctica en materia de RSS .....	44
– Las Naciones Unidas y la consolidación de la paz: Estados fallidos y democracia.....	45
– La OSCE y la estabilidad en el hemisferio norte: reforma, control y liderazgo .....	54
Los resultados de la experiencia: un balance.....	64
– En las Naciones Unidas: votantes, vetantes y donantes.....	64
En la OSCE: orientación frente a resolución.....	71
Conclusiones.....	75
 <i>Capítulo III</i>	
<b>EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD: EL VALOR AÑADIDO DE LA UE COMO ACTOR DE SEGURIDAD GLOBAL .....</b>	<b>79</b>
Introducción .....	79
La política de la UE en apoyo del sector de la seguridad.....	82
– El marco de la política de la Unión para la reforma del sector de la seguridad.....	84
– Directrices para el apoyo de la UE a la reforma del sector de la seguridad.....	86
– La complementariedad entre los conceptos del Consejo y la Comisión .....	88
La acción de la UE en apoyo de la reforma del sector de la seguridad..	90
– Las misiones PESD en apoyo de la RSS.....	96
– Las misiones de la UE en apoyo a la RSS en la República Democrática del Congo y en la República de Guinea-Bissau .....	105
– La acción de la Comunidad en apoyo de la reforma del sector de la seguridad.....	108
– La política de desarrollo de la UE y la RSS .....	110
– La política de ampliación y el proceso de Estabilización y Asociación en apoyo de la RSS.....	111
– La Política Europea de Vecindad y la RSS .....	111
– La política de prevención de conflictos y gestión de crisis y la RSS ..	112
– Dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia ...	113
Conclusiones y recomendaciones: el valor añadido de la unión como actor de seguridad global.....	114

*Capítulo IV***ALCANCE Y MODALIDADES DE LA ACCIÓN DE LA OTAN EN EL ÁMBITO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD (RSS) Y EL BUEN GOBIERNO (RSS/G) .....**

121

Caracteres de la acción de RSS desarrollada o auspiciada por la OTAN: normatividad implícita, condicionalidad democrática y reforma de la defensa.....

121

Marcos y programas de la OTAN que inciden en la RSS/G desarrollada por estados candidatos y asociados y planes y programas concretos de reforma de la defensa .....

126

– Asociación para la Paz (PfP) y acción del Consejo de Asociación Euro-atlántico (EAPC).....

126

– Diálogo y Cooperación con el Mediterráneo: La Iniciativa de Estambul.....

129

– Planes de Acción para la adhesión a la OTAN (NATO Membership Action Plans) y Diálogo reforzado (Intensified Dialogue) .....

131

Acción directa de la OTAN en el ámbito de la RSS y el buen gobierno: Afganistán, los Balcanes, e Irak.....

133

Consideraciones finales .....

137

– Sobre la acción de la OTAN en el ámbito de la RSS.....

137

– Sobre la acción internacional de apoyo a la RSS.....

139

*Capítulo V:***LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD: PROPUESTA PARA SU INCARDINACIÓN EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DEFENSA.....**

145

La evolución y práctica de los instrumentos nacionales de cooperación en materia de Defensa .....

145

La cooperación bilateral española en el ámbito de Defensa.....

153

La RSS como instrumento de cooperación.....

157

Conclusiones conceptuales para articular un instrumento para la reforma del Sector de Seguridad.....

161

Sugerencias para la incardinación de la reforma del sector de la seguridad dentro de la Política Española de Defensa.....

167

– La estrategia pendiente .....

168

– El Sistema para la Reforma del Sector de la Seguridad.....

170

– La política de la Reforma del Sector de Seguridad .....

173

– Escenarios para la incardinación de la RSS en la política de defensa .....

176

*Capítulo VI*

<b>CONCLUSIONES FINALES: VALORACIÓN DE LOS AVANCES PRODUCIDOS EN MATERIA DE RSS DESDE LA PERSPECTIVA DE ESPAÑA, LA UE Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.</b>	181
<b>COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....</b>	197
<b>ÍNDICE .....</b>	199

## CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
09	<i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº	TÍTULO
*22	La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
23	Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
*24	La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
*25	Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
*26	Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
*27	El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
*28	Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
*29	Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
30	La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
*31	Estudio de “inteligencia operacional”.
32	Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
*33	Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
*34	La energía y el medio ambiente.
*35	Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
*36	La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
*37	Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
*38	Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
*39	Las fronteras del Mundo Hispánico.
*40	Los transportes y la barrera pirenaica.
*41	Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº	TÍTULO
42	Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
*43	Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
44	Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
*45	Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
*46	Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
47	Factores de riesgo en el área mediterránea.
*48	Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
*49	Factores de la estructura de seguridad europea.
*50	Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
*51	Los transportes combinados.
*52	Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
*53	Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
*54	Evolución y cambio del este europeo.
55	Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
*56	La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
57	Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
*58	La sociedad y la Defensa Civil.
*59	Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
*60	Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
61	El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
*62	La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

Nº	TÍTULO
63	Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
*64	Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
*65	El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
*66	Los estudios estratégicos en España.
67	Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
*68	Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
*69	Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
*70	Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
*71	Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
*72	El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
*73	Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
*74	El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
*75	Gasto militar e industrialización.
76	Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
*77	La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
*78	La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
*79	El derecho de intervención en los conflictos.
80	Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
81	La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
*82	Los <i>cascos azules</i> en el conflicto de la ex Yugoslavia.
83	El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI.
*84	El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

Nº	TÍTULO
*85	La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
86	Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
87	Sistema de información para la gestión de los transportes.
88	El mar en la defensa económica de España.
*89	Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
*90	Participación española en las fuerzas multinacionales.
*91	Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
92	Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
93	La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
94	Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
95	La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
96	Panorama estratégico 1997/98.
97	Las nuevas españas del 98.
98	Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
99	Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
100	Panorama estratégico 1998/99.
100	1998/99 Strategic Panorama.
101	La seguridad europea y Rusia.
102	La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
103	La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
104	La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
105	Claves del pensamiento para la construcción de Europa.
106	Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

Nº	TÍTULO
106-B	Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
*107	Panorama estratégico 1999/2000
107	1999/2000 Strategic Panorama.
108	Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
109	Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
110	El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
111	Ideas sobre prevención de conflictos.
112	Panorama Estratégico 2000/2001.
112-B	Strategic Panorama 2000/2001.
113	Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
113-B	Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
114	Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
115	La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
116	El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
117	Panorama Estratégico 2001/2002.
117-B	2001/2002 Strategic Panorama.
118	Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
119	Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
120	Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
121	La industria europea de defensa: Presente y futuro.
122	La energía en el espacio Euromediterráneo.
122-B	L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
123	Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
124	Nihilismo y terrorismo.
125	El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
125-B	The mediterranean in the new strategic environment.

Nº	TÍTULO
126	Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
127	Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
128	Comentarios de estrategia y política militar.
129	La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
130	El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.
131	Crisis locales y Seguridad Internacional: El caso Haitiano.
132	Turquía a las puertas de Europa.
133	Lucha contra el terrorismo y derecho internacional.
134	Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas.
135	La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis.
136	Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos.
137	Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo.

---

\* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.