



Reforma del sector de la seguridad

Alicia Cebada Romero
Universidad Carlos III de Madrid
alicia.cebada@uc3m.es

Resumen

Se presenta aquí una introducción al concepto de reforma del sector de la seguridad, que se relaciona con la mejora de la calidad democrática del sector de la seguridad y, por tanto, con el reforzamiento del Estado de Derecho. Se incluye una referencia al enfoque que la Unión Europea da a la reforma del sector de la seguridad, un área prioritaria de su acción exterior en el contexto de la resolución de crisis y la estabilización post-conflicto.

Palabras clave

Reforma del sector de la seguridad, gestión de crisis, democratización, estabilización post-conflicto.

Security Sector Reform

Abstract

Security Sector Reform is introduced here as an area related to the democratization of the security sector as well as to the enhancement of the rule of law. A reference to the European Union's approach to the security sector is provided as well. It will be seen that security sector reform has become a priority for the European Union within its external action and more precisely with regard to crisis management and post-conflict stabilization.

Keywords

Security sector reform, crisis management, democratization, post-conflict stabilization.

1. Marco en el que surge el concepto de reforma del sector de la seguridad

La reforma del sector de seguridad (en adelante, RSS) no es más que una concreción temática del llamado enfoque integral, que es el que se debe aplicar para conseguir lo que se podría denominar Seguridad Global. No se puede hablar hoy en día de seguridad sin hacer referencia a los derechos humanos, a la promoción del desarrollo o a la consolidación o impulso del Estado de Derecho y la democracia. Un concepto de seguridad integral debe abarcar todos estos elementos y es la combinación adecuada de los mismos lo que se pretende conseguir a través de las nuevas aproximaciones a la seguridad (Barbé, 1995). Un paradigma que incluya todas estas dimensiones tiene necesariamente un alcance global. Sería una seguridad global por su contenido multidimensional, pero también por su alcance, porque estaría asociada a la protección de intereses universales.

Se debe destacar que este debate en parecidos términos se ha dado también a la hora de definir otro concepto de importancia primordial: la paz, que hoy se acepta como una realidad multidimensional que va mucho más allá de la ausencia de conflicto armado (Fisas, 1998; Lederach, 2000). La paz así definida está en una relación directa con las nuevas concepciones de la seguridad. Precisamente, conviene no perder de vista que uno de los objetivos del nuevo paradigma de la seguridad es superar la identificación de ésta última con la defensa del interés unilateral frente a los intereses ajenos, para relacionarla con la contribución a la paz y con la identificación de intereses comunes, globales o compartidos. Impulsando conceptos ampliados de paz y seguridad en los que se integran intereses y valores que no responden únicamente a las expectativas de los Estados, sino también a las de otros actores internacionales, incluyendo a las personas y a la sociedad civil, estamos también contribuyendo a la creación de una “conciencia jurídica universal” (Galinsoga, 2005: 649). Ya lo decía Habermas (1994: 155): “... si se amplían las preferencias valorativas más allá de la percepción de los intereses nacionales en favor de la puesta en marcha de la democracia y de los derechos humanos, cambian entonces las condiciones bajo las cuales funciona el sistema de potencias”.

Tanto en el marco de la *seguridad sostenible* (nacional, humana y colectiva) (Center for American Progress, 2008), como en el de la *seguridad integral*, o la *seguridad ampliada* o del *comprehensive approach*, se produce, en definitiva, un acercamiento entre seguridad y paz, entendida también en un sentido amplio. Como ha ocurrido con otras nociones clásicas utilizadas en el ámbito del ordenamiento jurídico internacional y de las relaciones internacionales, también en relación con el concepto de seguridad la transformación viene guiada por la necesidad de recoger no sólo las expectativas de los Estados, sino también las de otros sujetos y actores internacionales¹. Es un fenómeno que se puede encuadrar, por tanto, en el proceso de desplazamiento del Estado desde la posición central que solía ocupar en la sociedad internacional. Las nuevas conceptualizaciones de la seguridad surgen sobre la base del reconocimiento de la necesidad de garantizar la seguridad humana, poniendo la satisfacción de las necesidades básicas de los seres humanos como objetivo prioritario².

¹ “The populations of states and not just the regimes in power have become the relevant points of security debates” “Security Sector Reform and the Challenges and Opportunities of the Privatisation of Security” (Bourne, 2002: 13).

² El concepto de Seguridad Humana fue acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en 1994.

Pues bien, en el marco de este nuevo paradigma de la Seguridad surge el concepto de RSS, que se acuña por primera vez en 1998³, y que apunta a una “democratización” de este sector. La RSS está, pues, relacionada con la promoción de la democracia y el buen gobierno, así como con la consolidación del Estado de Derecho. Se trata, en definitiva, de reforzar el control democrático sobre las fuerzas armadas y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, así como del fortalecimiento del sistema de justicia.

2. ¿Qué es el sector de la seguridad?

La idea de “seguridad humana” tiene que ir necesariamente acompañada de una visión amplia en cuanto a la identificación de los componentes del sector o sistema de seguridad. De modo que éste estaría integrado no sólo por el ejército, y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, sino también por los servicios de inteligencia, los agentes de aduanas, las autoridades en frontera, los Parlamentos, los órganos judiciales, los distintos Ministerios, las instituciones penitenciarias. Se puede llegar a contemplar la inclusión de ONG, medios de comunicación o defensores del pueblo, como órganos de control (Bourne, 2002: 14). Algunas ONG han venido desarrollando una labor destacable en este terreno, como por ejemplo, Amnistía Internacional (Ball, 1998: 14).

En el manual sobre Reforma del Sistema de la Seguridad de la OCDE se incluye también a las milicias o a las compañías de seguridad privadas (OCDE, 2007). También la UE recoge un concepto muy amplio, en el que se incluyen todos estos componentes (Consejo de la UE, 2005).

3. La transversalidad de la RSS

La RSS es una cuestión transversal. Con el concepto de RSS se trata de poner de relieve la “naturaleza multisectorial” del sistema de seguridad, así como su influencia en la “prevención de conflictos, el restablecimiento de la paz y la democratización”, además de su contribución al desarrollo (Comisión Europea, 2006: 8). La conexión entre seguridad, desarrollo y derechos humanos ha sido completamente asumida por Naciones Unidas, como se demostraba en el informe publicado por Kofi Annan, en 2005: “In larger freedom: towards security, development and human rights for all.” Idea que ha sido reiterada por Ban Ki-moon (2008) en su informe sobre esta materia. Cualquier acción en materia de RSS tiene que coordinarse con otras actuaciones que se desarrollen en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo económico y social, la promoción de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho.

La variedad de actuaciones que pueden quedar encuadradas en el ámbito de la RSS es muy amplia. Ejemplo de actividades de RSS serían: la reforma de los cuerpos militares, paramilitares y policiales, incluyendo la formación en derechos humanos y la creación o el perfeccionamiento de mecanismos de rendición de cuentas. En algunos escenarios será necesario contemplar acciones de desarme, desmovilización y reintegración. También se debe considerar el reforzamiento de las estructuras civiles de supervisión del sector de la seguridad, incluyendo a los parlamentos y a las organizaciones representativas de la sociedad civil, que tienen que estar preparados para ser agentes que ejercen un control democrático del sector de la seguridad. Se debe también, en la medida necesaria, contribuir al incremento de la transparencia, incluyendo los programas de gastos relacionados

³ El término fue usado por primera vez, en 1998, por la Ministra de Desarrollo Internacional del Gobierno británico, Clare Short, en un discurso titulado “Security, Development and Conflict Prevention”, en el Royal College of Defence Studies, en el King’s College, en Londres.

con la seguridad. Igualmente, cualquier acción encaminada a mejorar la administración de justicia y a reforzar el Estado de Derecho contribuirá positivamente a la seguridad de la población.

Estas actuaciones no se pueden realizar sin una acción exterior “integrada”, que pasa por una actuación coordinada de los Ministerios de Defensa, Justicia, Interior, así como Asuntos Exteriores y Cooperación. Así pues, para llevar a cabo actuaciones de política exterior en el área de la RSS también hay que hacer cambios en el plano interno que hagan posible el llamado *whole-of-Government approach*, es decir, que en las acciones puedan participar todos los Ministerios implicados. Y que los objetivos (favorecer el buen gobierno de las instituciones que suministran seguridad y desarrollar mecanismos de control democrático de las mismas) sean definidos también de forma coordinada. La creación, pues, de mecanismos que faciliten y acojan esta coordinación interministerial parece una de las claves. Además una acción exterior en materia de RSS estará más legitimada y será más coherente si en el plano interno se ha desarrollado un concepto de defensa ampliada sobre la base de la coordinación interministerial.

4. La RSS, la democracia y la paz y la seguridad internacionales

La democratización de las instituciones encargadas de proveer seguridad, entendida como bien público o como un servicio público esencial, contribuye –sin duda– a la consolidación de la democracia. Y uno de los rasgos más sobresalientes y característicos de la democracia es precisamente que la violencia es descartada como mecanismo de resolución de controversias (Dixon, 1994). En un Estado democrático los distintos intereses en conflicto pueden ser conciliados y canalizados, de manera que es menos probable que tales conflictos puedan desembocar en una confrontación armada. Hasta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha referido a la posibilidad de resolver por medio del diálogo los problemas de un país, sin que haya que recurrir a la violencia, como uno de los indicadores democráticos más claros⁴. Por otro lado, también se ha documentado abundantemente que los Estados democráticos no suelen enfrentarse mediante el uso de las armas. De manera que la consolidación de la democracia en los Estados ha llevado a una reducción de los conflictos armados interestatales (Dixon, 1994). En este sentido, las acciones exteriores en el ámbito de la RSS, contribuyen a garantizar la paz y la seguridad internacionales.

Por desgracia, en la actualidad existen todavía muchos Estados con graves déficits democráticos, lo que los hace especialmente proclives a sufrir conflictos internos que pueden desembocar en guerras civiles. Es en estos Estados donde se detectan las necesidades más claras en el área de la reforma del sector de seguridad. Pero también hay otros Estados que “formalmente” se consideran democráticos y en los que, sin embargo, son necesarias actuaciones puntuales que se podrían encuadrar también en el marco de la reforma del sector de seguridad. Se habla de acciones de primera y de segunda generación, respectivamente.

5. El concepto de RSS se tiene que adaptarse al tipo de escenario

En algunos casos la RSS será necesaria para mejorar la calidad democrática de algunos Estados. En otros casos, la RSS estará necesariamente ligada al *Democratic State Building*. En este tipo de contextos los desafíos serán enormes.

⁴ “Further, the Court has previously held that one of the principal characteristics of democracy is the possibility it offers of resolving a country’s problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome”. ECHR, Socialist Party and others v. Turkey, Sentencia de 25 de mayo de 1998, párrafo 45.

Sobre todo en este último tipo de escenarios la colaboración con la población local se convierte en esencial, pero siempre lo es pues no se puede democratizar la seguridad y la justicia, sin contar con la población civil local.

No obstante, en escenarios transicionales, se plantean problemas específicos relativos a la necesidad de determinar cómo se va a hacer justicia en relación con las violaciones de los derechos humanos cometidas, o cómo implicar a la población local cuando al mismo tiempo se impulsa la muchas veces necesaria transformación de la sociedad local. Por otro lado, habrá que contemplar la existencia de sistemas de justicia tradicional y ver en qué medida pueden ser útiles o deben ser transformados.

El tipo de acción también se debe adaptar a las características del escenario. En situaciones post-conflicto el desarme, la reintegración y la desmovilización serán esenciales. En escenarios transicionales con autoridades locales ya constituidas se puede planear una acción sobre el terreno, por ejemplo, una Misión RSS de la Unión Europea, o una Misión Integrada de Naciones Unidas que incluya la RSS en su mandato. Por último, en situaciones ya estabilizadas, la acción en RSS estará ligada a la cooperación para promover la democracia, el buen gobierno y el Estado de Derecho (RSS de segunda generación).

6. La RSS y la Unión Europea

En noviembre de 2006, el Consejo de la Unión Europea emitió unas Conclusiones: “un marco político para la reforma del sector de la seguridad”, en las que asumía los conceptos elaborados tanto por el Consejo de la Unión, en 2005, como por la propia Comisión Europea, en 2006.

La Unión Europea, por su multidimensionalidad, es un marco en el que encaja bien un concepto como el de Reforma del Sector de la Seguridad. Además, se trata de un concepto perfectamente compatible con su modelo de acción exterior (Cebada, 2008). Además, tampoco es desdeñable la experiencia de algunos Estados de la Unión Europea (entre los que se incluye España) en lo que se refiere a la transformación democrática de sus respectivos sistemas de seguridad.

Los instrumentos a los que la UE puede recurrir son de muy diversa índole. Pueden ser Misiones PESC, pero no sólo, pues también se puede recurrir a programas de cooperación, fondos, acuerdos o diálogo político.

En lo que se refiere a las Misiones PESC, hay que decir, que las que actúan en el ámbito de la RSS pueden tener una naturaleza civil o militar. En Guinea Bissau es civil, aunque el jefe de Misión es un General español. En la RDC hay dos misiones distintas (una para la reforma del ejército y otra para la reforma de la policía). No se pudieron integrar por los problemas para coordinar al Consejo y a la Comisión.

Bibliografía

- ARTEAGA, F. (2008), “La Reforma del Sector de Seguridad: propuesta para su incardinación en la política española de Defensa”. *Cuaderno de Estrategia*, Nº 138, pp. 145-177,
- BALL, N. (1994), “Spreading good practices security sector reform: policy options for the British Government”, Saferworld, Londres.
- BARBÉ, E. (1995), *La seguridad en la nueva Europa*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

- BOURNE, M. (2002), "Security Sector Reform and the Challenges and Opportunities of the Privatisation of Security", en LILLY, D. y VON TANGEN PAGE, M. (eds.), *Security Sector Reform: the challenges and opportunities of the privatisation of security*, International Alert, Londres.
- CEBADA ROMERO, A. (2008), *La acción Europea: ¿una acción exterior inteligente?*, Iustel, Madrid.
- CEBADA ROMERO, A. (2008), "La Reforma del Sector de la Seguridad. ¿Un nuevo ámbito de la acción exterior española?", *La reforma del Sector de la Seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española*, DocCITPAX, Núm. 1, pp. 75-94.
- CENTER FOR AMERICAN PROGRESS (2008). *In search of sustainable security. Linking national security, human security and collective security to protect America and our world*, Disponible en línea: http://www.americanprogress.org/issues/2008/06/sustainable_security.html
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2005), *EU concept for ESDP support to Security Sector Reform*, 12566/4/05 REV 4.
- COMISIÓN EUROPEA (2006), *A concept for EC Support for Security Sector Reform*. COM(2006)253 final.
- DIXON, W.J. (1994), "Democracy and the peaceful settlement of international conflict", *American Political Science Review*, Núm. 88/1, pp. 14-32.
- FISAS ARMENGOL, V. (1998), *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria/Unesco, Barcelona.
- GALINSOGA, A. (2005), "El reconocimiento de los principios jurídicos en el Derecho internacional contemporáneo y el desarrollo de la conciencia jurídica universal", en RODRÍGUEZ CARRIÓN, V. (coord.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje a J.A. Carrillo Salcedo*, Vol. I, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, Sevilla.
- HABERMAS, J. (1994), *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*, Paidós, Barcelona.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2008), "La reforma del sector de la Seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno", *Cuaderno de Estrategia*, Nº 138, Madrid.
- LEDERACH, J. (2000), *El abc de la paz y los conflictos*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- OECD DAC (2007), *Handbook on Security System Reform. Supporting security and Justice*. Disponible en línea: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1994), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo Cultura Económica. Disponible en línea: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>