

SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



LUETHOLD, ARNOLD (2007) “Arriesgar la confianza: La reforma del sector de seguridad en la región árabe”, en SOLER i LECHA, Eduard y CARBONELL, Laia, *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*.

Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 143-146

SEDMED
Seguridad y Defensa
en el Mediterráneo

www.sedmed.org

Este artículo es el resultado de la ponencia presentada en el VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana, organizado en Barcelona por CIDOB y el Ministerio de Defensa los días 5 y 6 de Noviembre de 2007.

ARRIESGAR LA CONFIANZA: LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD EN LA REGIÓN ÁRABE

Arnold Luethold

*Responsable de la división para África y Oriente Medio,
Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas
(DCAF)*

La reforma del sector de seguridad es, más que un esfuerzo técnico, un proceso político y social complejo. Reorganizar y reestructurar únicamente las fuerzas de seguridad no provocará la aparición de proveedores competentes de seguridad y justicia en la región árabe, como tampoco se conseguiría tan sólo a través de la formación o el equipamiento. Unas organizaciones de seguridad y justicia legítimas y efectivas emergen de un amplio abanico de esfuerzos interrelacionados que se refuerzan recíprocamente. Las organizaciones de seguridad y justicia no pueden desempeñar un papel relevante sin las capacidades técnicas o el equipamiento adecuado, pero su poder real proviene de la confianza y del respaldo popular. Esto, a su turno, requiere un proceso político adecuado, que ayude a desarrollar y fortalecer la legitimidad de estas organizaciones.

De este modo, “la reforma del sector de seguridad”, en el lenguaje de la OCDE, implica el establecimiento de una gobernanza efectiva, un sistema de supervisión y transparencia, para que las fuerzas de seguridad y las autoridades políticas, que las controlan y supervisan, operen de acuerdo con las reglas democráticas y en el marco de un estado de derecho¹. Con ello, el sector de seguridad gozará de legitimidad a los ojos de sus ciudadanos. Estas medidas tienen implicaciones prácticas para la asistencia internacional, siendo tal vez una de las más importantes el hecho de que la reforma del sector de la seguridad no pueda dissociarse de la democratización.

Sin embargo, el grueso de la asistencia técnica destinado a la llamada reforma del sector de seguridad en la región árabe no constituye la reforma del sector de seguridad tal y como la definen los ministros de desarrollo de la OCDE. Ésta describe más bien un grupo de actividades a partir de las cuales se ofrece equipamiento y formación a las fuerzas seleccionadas. Demasiado a menudo, esta asistencia está condicionada más por intereses externos de seguridad, generalmente los intereses de seguridad de los donantes, que por los intereses de las sociedades de los países que reciben la asistencia. La seguridad externa típica abarca la obtención de apoyos y la participación en la lucha contra el terrorismo, dirigida por occidente, la protección de la extracción y transporte de los recursos naturales, la promoción y protección de los intereses comerciales, la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de drogas o el mantenimiento de ciertos grupos o personas en el poder y la

Unas organizaciones de seguridad y justicia legítimas y efectivas emergen de un amplio abanico de esfuerzos interrelacionados que se refuerzan recíprocamente

Trabajar para una reforma más sostenible, de la que puedan beneficiarse todas las partes, debería significar dar mayor peso a las necesidades de seguridad de los ciudadanos

contención de la influencia de aquellos actores no deseados. A nivel militar, la interoperabilidad de fuerzas y sistemas también actúa como un gran catalizador de reformas técnicas.

En la región árabe, la mayoría de actividades catalogadas como “asistencia a la reforma del sector de seguridad” están enfocadas a la defensa y seguridad de las *fuerzas* de seguridad (fuerzas armadas, policía, inteligencia, etc.) como beneficiarios, y raramente el *sector* de seguridad en su conjunto, que también incluiría los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y a otros actores más informales de control (por ejemplo las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación). La asistencia internacional generalmente se desarrolla a través de las relaciones entre fuerzas de seguridad, incluyendo el ejército, la policía y los oficiales de inteligencia. Esto redundaría en un interés limitado en el marco, más amplio, institucional y legal y en una tendencia a “securitizar” los aspectos civiles. Mientras este enfoque puede llevar a la transformación del aparato de seguridad, generalmente no logra incidir en las expectativas normativas de la reforma del sector de seguridad, que típicamente comprendería una mayor transparencia y responsabilidad de las organizaciones de seguridad y justicia y legitimidad democrática.

Las posibilidades de que estas reformas sean sostenibles, en sociedades que perciben un escaso beneficio directo de éstas, es reducido y, en algunos casos, como en los territorios palestinos, prácticamente inexistente. Trabajar para una reforma más sostenible, de la que puedan beneficiarse todas las partes, debería significar dar mayor peso a las necesidades de seguridad de los ciudadanos, incluido su deseo de un control eficaz de unas fuerzas de seguridad profesionales y eficientes por parte del Ejecutivo, de que rindan cuentas al Parlamento y de que el poder judicial y las organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer también sobre ellas un cierto control informal. Muchos ciudadanos de la región árabe consideran que los principales objetivos de la reforma deben ser la reducción de la corrupción y el nepotismo y un mayor respeto a los derechos humanos, particularmente dentro del aparato de seguridad.

Comprender la apropiación de la reforma del sector de seguridad es importante. Este aspecto está relacionado con la cuestión de la inclusión política y social en la formulación de políticas y el proceso de toma de decisión en las sociedades: ¿Cuál es la visión de la reforma? ¿Aborda esta visión las necesidades de seguridad de todos los ciudadanos o tan sólo la de unos pocos? ¿Apoyan los ciudadanos la visión, objetivos y estrategias y tienen la posibilidad de influir en las decisiones? ¿Quién define qué problema debe abordar la reforma? ¿Siguen la toma de decisiones el transcurso adecuado o algunos grupos disponen de más poder para influir en los resultados? ¿Imponen los actores externos su visión de la reforma o asisten a un proceso de reforma genuino que refleja el deseo de los ciudadanos?

Por ejemplo, la iniciativa occidental de formar y equipar la Guardia Presidencial y las Fuerzas de Seguridad Nacional en los Territorios Palestinos para contrarrestar el gobierno de Hamás ha tenido cuatro resultados importantes: (1) Estableció una nueva organización de seguridad fuera de todo control gubernamental o parlamentario, lo que va en contra de los objetivos de la reforma del sector de seguridad, esencial-

mente un sector de seguridad democráticamente responsable y legítimo. (2) Exacerbó la tensión entre Hamás y Fatah. Muchos han visto en los sangrientos enfrentamientos de 2007; que terminaron con la toma de control de Hamás de la Franja de Gaza, como consecuencia directa de esta política. (3) Se relegó el proceso institucional adecuado, especialmente en términos de distribución de recursos, control estratégico y operacional y procedimientos de responsabilidad dieron como resultado la progresiva disolución de las instituciones. Esto, en consecuencia, aceleró la descomposición del control central y la fragmentación del poder político. (4) Finalmente, también minó la credibilidad del compromiso de los donantes. En una encuesta llevada a cabo en 2007, el 84% de los palestinos no confiaba en el asesoramiento y la asistencia en materia de gobernanza del sector de seguridad proporcionados por los EEUU y Canadá, y el 69% no confiaba en el asesoramiento y asistencia europeos en el mismo campo².

Desde la perspectiva del desarrollo, la reforma del sector de la seguridad, erigida sobre una concepción dura de la seguridad, que no tiene en cuenta la importancia del desarrollo político para alcanzar la estabilidad a largo plazo, es parte del problema y no de la solución. Distintos grupos sociales pueden discrepar sobre la orientación de sus políticas, pero estas diferencias deben ser admitidas y discutidas como parte del proceso de negociación política, que ayuda a preparar el consenso y compromiso necesario para unas soluciones sostenibles.

Distintos países occidentales, por ejemplo, ofrecieron su apoyo a aquellos partidos políticos libaneses que solicitaban el desarme de Hezbollah, supuestamente como medida para el fortalecimiento del estado. Hezbollah, por su parte, insistió en que las instituciones del Estado, a las cuales los grupos armados libaneses debían entregar las armas, no estaban suficientemente desarrolladas y no gozaban de legitimidad. También surgieron dudas sobre si el desarme afectaría únicamente algunos de los grupos armados libaneses. En consecuencia, Hezbollah defendió la idea de que era necesario priorizar el desarrollo institucional antes que el desarme. Esto sirve de ilustración de cómo varios actores libaneses percibían de distinta forma las amenazas y la secuenciación necesaria de la reforma. A menos de que estas diferencias se reconozcan y aborden adecuadamente, la reforma del sector de seguridad difícilmente prosperará.

Debido a la incertidumbre en términos de resultados, en la práctica al proceso democrático se le asigna a menudo una baja prioridad. Parlamentos más autoritarios, como la Asamblea Nacional de Kuwait, pueden retrasar o rechazar la ratificación de tratados internacionales. Por ello, por su conveniencia y para preservar sus propios intereses, algunos países donantes prefieren ver la reforma del sector de seguridad en los países árabes en manos del Ejecutivo y manifestar su apoyo a los mecanismos de supervisión y control sin proponer ninguna medida concreta.

El éxito de la reforma del sector de seguridad, sin embargo, depende de su aceptación en la sociedad en general. Cuando los valores sociales, los intereses y el poder están involucrados, los aspectos de procedimiento, como la representación y participación de los actores implicados, son importantes y sería un error creer que la reforma puede aislarse de la política.

A largo plazo, tanto los países beneficiarios como los donantes se verán favorecidos por este mayor énfasis en el desarrollo de la gobernanza

A largo plazo, tanto los países beneficiarios como los donantes se verán favorecidos por este mayor énfasis en el desarrollo de la gobernanza, ya que una mayor responsabilidad hacia las necesidades de los ciudadanos derivará en una mayor sostenibilidad. En la región árabe, esta política de asistencia debe prestar atención a:

- Promover la inclusión política y social en el mundo árabe, sin excepción, fomentando la participación de los actores implicados de forma general en la discusión sobre los marcos legal y normativo así como en los debates políticos;
- Apoyar y asistir el desarrollo del diálogo de la política de seguridad nacional con el objetivo de facilitar el consenso hacia una visión de la seguridad compartida por la sociedad;
- Fomentar el proceso de toma de decisiones de la reforma del sector de seguridad a través del proceso institucional habitual;
- Promover y asistir el desarrollo de instituciones de control efectivo y supervisión con el objetivo de acercar la seguridad y la justicia a la gente;
- Fortalecer la transparencia y la responsabilidad en la gobernanza y reforma del sector de seguridad a través de la asistencia al desarrollo de una cultura de la transparencia y el cumplimiento de los derechos humanos que fomente la legitimidad de los actores nacionales;
- Promover y fomentar el desarrollo de capacidades de supervisión informales que permitan a las organizaciones de la sociedad civil y a los medios de comunicación participar en los debates nacionales sobre seguridad;

Mientras algunas agencias donantes han abrazado políticas sobre estos temas, su implementación sigue siendo poco sistemática, lenta, infra-dotada y a menudo inconsistente con las políticas y prácticas de otras agencias gubernamentales del mismo país. Para que avance la reforma del sector de seguridad en la región árabe, los donantes deben reconsiderar su disposición a tomar riesgos y a depositar más confianza en los ciudadanos árabes.

Notas

1. Ver OECD DAC *Handbook on Security System Reform, Supporting Security and Justice* (OECD, 2007), p. 23f.
2. Roland Friedrich, Arnold Luethold, Luigi de Martino, *Government Change and Security Sector Governance: Palestinian Public Perceptions*, Summary Report, 3 agosto 2007, (Ginebra: DCAF-IUED), pp. 25-26. Disponible en: http://www.dcaf.ch/mena/Palestine_Sec_Perceptions.pdf.