

# SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



ieeee.es  
Instituto Español de Estudios Estratégicos

COLLANTES CELADOR, Gemma (2007) “La UE y su política hacia la reforma del sector de seguridad: ¿Un nuevo ejemplo de división ‘conceptual-contextual’?”, 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. 157-168

**SEDMED**  
Seguridad y Defensa  
en el Mediterráneo

[www.sedmed.org](http://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.*

## LA UE Y SU POLÍTICA HACIA LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD: ¿UN NUEVO EJEMPLO DE DIVISIÓN 'CONCEPTUAL-CONTEXTUAL'?

**Gemma Collantes Celador**

*Investigadora post-doctoral.  
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)*

El concepto de la Reforma del Sector de Seguridad (SSR, en sus siglas en inglés), que vio la luz por primera vez en el dominio público con el gobierno laborista del Reino Unido tras su victoria electoral de 1997, es relativamente reciente<sup>1</sup>. El a menudo citado discurso del antiguo Secretario de Estado para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Clare Short, en el Royal College of Defence Studies de Londres en 1998, se ha convertido en un símbolo del primordial papel que el Reino Unido tuvo en este concepto, pero también una clara indicación de su novedad. Short apeló a “una asociación entre la comunidad de desarrollo y el ejército” para abordar las “cuestiones interrelacionadas de seguridad, el desarrollo y la prevención de conflictos”<sup>2</sup>. Su declaración separaba efectivamente la asistencia militar y la cooperación en materia de defensa – a menudo referida como “vieja diplomacia de defensa” – que caracterizó las épocas del colonialismo europeo y de la Guerra Fría. Dicho de otro modo, la asistencia técnica se marcaba el objetivo del fortalecimiento de las fuerzas armadas y de seguridad de los países aliados sin tener en cuenta la dimensión de la gobernanza, incluida la responsabilidad democrática de esas fuerzas<sup>3</sup>.

Como campo de estudio y práctica, el desarrollo de la SSR se ha visto influenciado por numerosas tendencias. Éstas incluyen el replanteamiento de los conceptos de seguridad relacionados con la Guerra Fría a favor de unas definiciones basadas en los ciudadanos, vigentes desde finales de los 80 en África, Asia y América Latina; en las “nuevas guerras” de los 90, para utilizar la terminología de Mary Kaldor; y, más recientemente, en las consecuencias del 11 de septiembre de 2001<sup>4</sup>. Por consiguiente, la SSR está relacionada actualmente con muchos problemas acuciantes, desde la reducción de la pobreza hasta el desarrollo sostenible, la gobernanza y la resolución de conflictos<sup>5</sup>. La SSR ha ampliado su alcance, pasando de un enfoque inicial más limitado al sector de la defensa hasta la inclusión de otros agentes de seguridad así como de nuevos aspectos relacionados con la justicia, el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR); y la proliferación de armas pequeñas y ligeras.

Debido a los cambios en la naturaleza del alcance del SSR, este concepto ocupa una posición preeminente en la agenda política de los principales actores internacionales, desde Estados particulares (como el Reino Unido u Holanda) que han desarrollado políticas especiales o enfoques

La SSR está relacionada actualmente con muchos problemas acuciantes, desde la reducción de la pobreza hasta el desarrollo sostenible

*Una versión más corta de este capítulo se incluyó en el documento EuroMeSCo de enero de 2008 (no. 66) sobre las lecciones de los procesos de reforma policial de Turquía y Palestina en el desarrollo de la estrategia de la SSR de la UE en el Mediterráneo. Gran parte de este documento está basado en entrevistas realizadas en Bruselas con profesionales y expertos de la UE (incluidos los representantes de los Estados Miembros) en abril de 2007. Por razones de confidencialidad, no se revelan sus nombres y cargos. La autora asume cualquier responsabilidad por el contenido así como de cualquier error u omisión de este documento.*

gubernamentales exhaustivos para la SSR o para las instituciones internacionales como la OCDE, la ONU y la UE. Las dos últimas han dado un paso más en los últimos años al producir conceptos políticos, institucionalizando sus esfuerzos en este campo, en búsqueda de una mayor coherencia, exhaustividad y coordinación. Hasta el Banco Mundial ha sucumbido, aunque de forma más tímida que otras instituciones, a la necesidad de incorporar políticas relacionadas con la seguridad.

Este capítulo se centra en el estudio de las respuestas institucionales a la naturaleza multidimensional de la SSR. Ofrecerá un análisis de los esfuerzos de la UE para mejorar su actuación en este campo centrándose en dos documentos recientes de concepción política. Se pondrá el acento en los principales rasgos y sinergias de los documentos, utilizando el ejemplo de la asistencia a la policía para ilustrar la disposición de la Unión a comprometerse activamente en el campo de la SSR. Con todo esto, el artículo se alinea con aquellos académicos que apuntan a la "existencia de una división 'conceptual-contextual' entre los objetivos declarados de la SSR y su implementación real"<sup>6</sup>.

### Los conceptos de la UE de SSR: ¿Qué, dónde y cuándo?

Existen dos documentos sobre la SSR, el *Concepto de la UE para el apoyo de la PESD a la Reforma del Sector de Seguridad* de 2005 (a partir de ahora 'Concepto de SSR del Consejo') y el *Concepto de la Comunidad Europea para el apoyo a la Reforma del Sector de Seguridad* de 2006 (a partir de ahora 'Concepto de SSR de la Comisión'). Como se explicará más adelante en este capítulo, estos documentos fueron unidos bajo un marco político común en 2006. Estos dos conceptos de SSR se basan en varios documentos de referencia de la UE, incluida la *Estrategia Europea de Seguridad*, que defiende una Unión preparada para llevar a cabo una gran variedad de misiones. Además, la reforma del sector de seguridad, con un enfoque más amplio de construcción institucional, se menciona en el documento de estrategia como uno de los posibles enfoques para cumplir los objetivos de la EU, incluida la prevención y/o resolución de conflictos violentos, la lucha contra el terrorismo y la fragilidad de los Estados. Es posible encontrar un mensaje similar en el documento *Objetivo Global Civil 2008*, aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2004. Éste hace un llamamiento a avanzar en las misiones como la Misión Petersberg para incluir, entre otros, el apoyo a la SSR y al DDR.<sup>7</sup>

Los conceptos de SSR del Consejo y la Comisión también bebían de los esfuerzos previos en este campo. Por ejemplo, a nivel estratégico, en 2004 tanto la Comisión Europea como un número de Estados Miembros de la UE se comprometieron ampliamente en el desarrollo de las directrices de *Reforma del Sistema de Seguridad y Gobernanza* del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, debido, en parte al ser miembros de este comité. A nivel operacional, la Unión, a través de los mecanismos tanto del Consejo como de la Comisión ya se ha comprometido para una serie de años a la implementación de varios aspectos de la SSR. Por ejemplo, la Comisión ha ofrecido apoyo en materia de SSR a más de 70 países, a través de sus programas geográficos y temáticos, desde el Este de Europa hasta el Norte y Sur del Cáucaso y Asia Central, los Balcanes Occidentales, África, el Caribe y el Pacífico, los países del

Sur del Mediterráneo, Oriente Medio, América Latina y Asia. El apoyo ofrecido hasta ahora ha fracasado en áreas de reforma de la aplicación de la ley, la justicia e instituciones del Estado que trabajan con la gestión y el control de los agentes de seguridad. Otras actividades han estado directamente relacionadas con el respeto de los derechos humanos que, en palabras de la Comisión, “también abarca el sector de seguridad y, por ello, indirectamente afecta a la reforma del sector de seguridad”<sup>8</sup>. Además, algunas de las actividades de la Comisión tenían como objetivo fortalecer un enfoque regional de seguridad, que “también tiene un impacto positivo sobre los esfuerzos de la SSR a nivel nacional”<sup>9</sup>.

El Consejo se ha centrado más en el despliegue de misiones civiles y militares en el marco de la PESD, empezando en enero de 2003 con la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina. Sin embargo, hasta 2005 ninguna de estas misiones debía abordar la SSR en conjunto, sino aspectos específicos del sector de seguridad como los puramente militares, las relaciones civil-militares, la reforma política, el Estado de Derecho y la gestión de las fronteras<sup>10</sup>. La misión de asesoramiento y de asistencia de la UE para la reforma de la seguridad en la República Democrática del Congo (RDC) ha roto con este esquema. Esta misión se ha comprometido con la reintegración y reforma del ejército, el asesoramiento a las autoridades de seguridad en materia de buena gobernanza y, en ocasiones, en aspectos relacionados con la reforma de la policía y las aduanas, lo que ha llevado a algún solapamiento con las Misión de Policía de la UE en Kinshasa (abril 2005-junio 2007)<sup>11</sup>. Se está preparando una nueva misión de SSR para Guinea Bissau, que se prevé que pueda ser desplegada durante la primavera de 2008.

La existente evidencia de la implicación del Consejo y de la Comisión en actividades relacionadas con la SSR parece ilustrar que la UE no es nueva en este campo. Sin embargo, algunos críticos sostienen que las actividades operacionales incluidas en los documentos del Consejo y de la Comisión, como prueba de su experiencia, necesitan una mayor evaluación crítica ya que muchas han sido recalificadas para ingresar dentro de la SSR<sup>12</sup>. Dejando de lado este asunto, lo que hace diferente a sendos documentos de la UE sobre SSR es su énfasis en dotar a la Unión de un enfoque integral nuevo hasta ahora. Según un oficial del Consejo, “el concepto de SSR no es ‘nuevo’ de por sí [...] muchos Estados Miembros han aplicado parte de la SSR con anterioridad [...] la única novedad en esta idea es que el trabajo relacionado con la SSR tiene que ser integral”<sup>13</sup>. Para lograr esta exhaustividad, los dos conceptos de SSR han intentado sentar las bases para una coordinación satisfactoria entre los pilares de la UE, a la vez que se aseguraba “una comprensión común de la SSR entre los 27 Estados Miembros”<sup>14</sup>.

Los conceptos de SSR del Consejo y de la Comisión adoptan en gran medida las directrices CAD de la OCDE como punto de partida, que definen el sector de la seguridad como<sup>15</sup>:

Un sistema que comprende:

- Los actores principales de seguridad: fuerzas armadas; policía; gendarmería; fuerzas paramilitares; guardias presidenciales, servicios de inteligencia y seguridad (tanto civiles como militares); guardia costera; guardia fronteriza; autoridades aduaneras; unidades de seguridad en la reserva o locales (fuerzas de defensa civil, guardias nacionales, milicias).

La implicación del Consejo y de la Comisión en actividades relacionadas con la SSR parece ilustrar que la UE no es nueva en este campo

- Cuerpos de gestión y control de la seguridad: El Ejecutivo; órganos consultivos de seguridad; los legisladores y comités selectos legislativos; ministerios de defensa, interior y asuntos exteriores; autoridades consuetudinarias y tradicionales; órganos de gestión financiera (ministerios de finanzas, oficinas presupuestarias, unidades de auditoría financiera y de planificación) y organizaciones de la sociedad civil (consejo de revisión civil y comisiones de quejas públicas).
- Instituciones judiciales y de cumplimiento de la ley: poder judicial; ministros de justicia; cárceles; investigación delictiva y servicios de enjuiciamiento; comisiones de derechos humanos y defensores del pueblo; sistemas judiciales consuetudinarios y tradicionales.
- Fuerzas de seguridad no reglamentarias, con quien generalmente los donantes no suelen trabajar: ejércitos de liberación; guerrillas; unidades de guardaespaldas privados; compañías de seguridad privada; milicias de los partidos políticos<sup>16</sup>.

Ambos documentos subrayan la importancia de asegurar y/o fortalecer la responsabilidad, la efectividad y la eficiencia del sector de seguridad cuando afrontamos las necesidades de seguridad internas y externas, el control civil de los actores de seguridad, la protección de las normas democráticas y los principios de buena gobernanza, los derechos humanos, la transparencia y el Estado de Derecho. También reconocen la importancia de la apropiación local y de enfoques personalizados que puedan asegurar que la asistencia de la UE en materia de SSR es la más adecuada para las necesidades de la población local, del país y de la región.

África parece haber estado presente en las mentes de los oficiales del Consejo y la Comisión encargados del proceso de establecer el borrador de los dos documentos de SSR por distintos motivos: (1) factores históricos, especialmente en países como el Reino Unido o Francia; (2) la existencia de fuertes vínculos entre África y la UE y su proximidad a la Unión; (3) los apremiantes problemas relacionados con los conflictos por los que se ve afectado este continente y sus efectos en la UE en forma de tráfico de personas y de drogas así como de inmigración ilegal. Sin embargo, esto no significa que ambos conceptos fueran creados para su implementación en África solamente. Al contrario, la intención era crear una herramienta global que la UE pudiera utilizar en contextos distintos de todo el mundo. De hecho, cuando los unimos, ambos documentos identifican un número de escenarios posibles para las acciones de la UE en relación a la SSR, desde una situación inmediata de post-conflicto hasta un contexto donde los países se someten a unos procesos de democratización a largo plazo en escenarios relativamente estables. Los dos documentos de la SSR reconocen que todo escenario presenta su propio conjunto de necesidades y combinación de acciones del Consejo y la Comisión. En este marco, los países del sur del Mediterráneo y los Balcanes Occidentales son dos otras regiones idóneas para recibir la asistencia de la UE en materia de SSR<sup>17</sup>. Estas dos regiones apelan a la UE porque, al estar comprendidas en las políticas de la Unión de ampliación y vecindad, el estado de su seguridad va en consonancia con las necesidades de seguridad interiores de la UE.

## Los conceptos de la UE en materia de SSR: ¿Cómo y por quién?

Los dos conceptos de SSR recogen la propuesta de la OCDE de establecer un enfoque integral y multi-sectorial que busca encontrar anclajes entre los actores de seguridad local al realizar las actividades de reforma. Esto, en vez de concentrarse en un solo actor, o en un número muy reducido, a menudo independientes entre ellos, como era la tendencia de las anteriores acciones de los donantes. Esta búsqueda de exhaustividad va más allá en el caso de la UE, si tenemos en cuenta que el documento del Consejo hace un llamamiento a la integración de las actividades de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en el marco de la SSR.

Se ha observado que el DDR puede constituir un pilar importante en la SSR y se considera clave para la resolución de conflictos y la estabilidad interna. En estos casos, la SSR requiere actividades del tipo DDR. No obstante, la SSR va más allá del DDR y debe considerarse como concepto primario; el DDR debería abordarse de forma separada, aunque consistente con el concepto de SSR, teniendo en cuenta que la Comisión es particularmente activa en el campo de la Reintegración<sup>18</sup>.

La importancia de esta relación fue asimismo remarcada en el *Concepto de DDR* de 2006, donde se puso de manifiesto que el proceso de DDR “debería considerarse un aspecto de Reforma del Sector de Seguridad y establecer su punto de partida en la valoración de las futuras necesidades y estructuras del conjunto del sistema de seguridad, reconociendo al mismo tiempo qué partes del DDR quedan fuera de la SSR”<sup>19</sup>. La UE se ha involucrado en actividades de DDR durante mucho tiempo, especialmente a través de las acciones de la Comisión y de los programas bilaterales de los Estados Miembros. Estos antecedentes se vieron reforzados en 2005 con la Misión de Observación de Aceh, en Indonesia, en el marco de la PESD, desplegada para vigilar el desarme de los miembros de los antiguos movimientos de resistencia (GAM) y la retirada paulatina de las tropas gubernamentales indonesias.

Los documentos del Consejo y la Comisión en materia de SSR también especifican qué tipo de apoyo puede brindar la UE en áreas concretas, incluida la reforma militar, la reforma policial, la justicia y el Estado de derecho, el sector de las fronteras y las aduanas, la reforma financiera y monetaria del sector de la seguridad y el funcionamiento del gobierno y la división de responsabilidades. Tomando, por ejemplo, el caso de la reforma policial, el documento del Consejo especifica que, la UE puede, entre otros, ofrecer asistencia en los siguientes campos:

- asesoramiento de las necesidades policiales;
- definición de los objetivos de una estrategia de política policial integral y estratégica, completamente integrada en los objetivos del sector de Justicia/Estado de derecho;
- desarrollo de una metodología para lograr estos objetivos, incluidos factores críticos y de éxito así como su cálculo;
- organización del sector policial, incluido el control y la inspección presupuestaria;
- administración, transparencia y responsabilidad, así como control político;

El DDR puede constituir un pilar importante en la SSR y se considera clave para la resolución de conflictos. No obstante, la SSR va más allá del DDR y debe considerarse como concepto primario

El documento *Objetivo Global Civil 2008* ha dotado a la UE de las directrices para el fortalecimiento de las capacidades de gestión civil de crisis

- educación del sector policial en los principios de la acción policial moderna y de la gestión de la policía, incluido el respeto a los derechos humanos, la legislación internacional y en materia de género;
- guía y acompañamiento de las fuerzas policiales en sus tareas diarias durante el periodo de transición;
- colocación de expertos en el ministerio nacional de asuntos interiores para observar y asistir a las autoridades locales en aspectos relacionados con los asuntos internos de la SSR;
- lanzamiento de campañas de sensibilización para asegurar la confianza y la cooperación de la comunidad<sup>20</sup>.

Para llevar a cabo esta asistencia a la policía, el Consejo tiene a su disposición una gran variedad de mecanismos desarrollados desde finales de los 90. En 2000, en la Cumbre de Santa Maria da Feira, los Estados Miembros de la UE aprobaron la acción policial como área prioritaria, además del Estado de derecho, la administración civil y la protección civil. También se concluyó que para 2003, los Estados Miembros de la UE deberían contribuir voluntariamente con hasta 5.000 oficiales de policía para misiones internacionales en una gran variedad de operaciones de prevención de conflicto y gestión de crisis, hasta 1.000 de los cuales estarían listos para ser desplegados en 30 días si fuera necesario. Desde entonces, estos objetivos policiales se han ido cumpliendo y ampliando. Asimismo, el documento *Objetivo Global Civil 2008* ha dotado a la UE de las directrices para el fortalecimiento de las capacidades de gestión civil de crisis, tanto en materia de capacidades como en los posibles escenarios para su despliegue<sup>21</sup>. Esto ha permitido el progreso en la contribución de los Estados Miembros, por ejemplo, de especialistas en los campos de policía fronteriza, crímenes sexuales y violentos, tráfico de personas, crimen organizado y derechos humanos así como en el desarrollo de Equipos Civiles de Respuesta, Unidades Policiales Integradas y Unidades Policiales Constituidas. Estos avances se complementan ahora con un nuevo *Objetivo Global Civil 2010*, adoptado durante la Presidencia portuguesa de la UE, entre julio y diciembre de 2007. Basándose en la idea de que los compromisos hechos en el *Objetivo Global Civil 2008* no se han cumplido, este nuevo documento da más peso a las cuestiones de calidad, por encima de la cantidad de las capacidades<sup>22</sup>. La construcción de las capacidades de gestión civil de crisis de la UE se ha dado hasta ahora de forma similar –que empezó con anterioridad– a la construcción de las capacidades de gestión militar de crisis.

El proceso de especificar el papel de la UE en la asistencia policial también ha ido acompañado por la creación de un número de estructuras y planes, incluido el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis, la Unidad Policial en el Secretariado del Consejo y el Plan de Acción Policial para fomentar la consistencia en el seno de la UE así como con otros actores externos<sup>23</sup>. Más recientemente, el Consejo de Ministros de la UE acordó la reorganización del Secretariado del Consejo para abordar mejor las necesidades de las operaciones civiles de la PESD, incluidas aquellas de naturaleza policial. El resultado final – el establecimiento de una Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CPCC, por sus siglas en inglés) – complementará el “nuevo” directorado de gestión civil de crisis (DGE IX) en el Secretariado del Consejo. Este último, siguiendo su reestructuración, abordará la parte política-civil (pol-civ) de la gestión de crisis, como la preparación del concepto de gestión de cri-

sis<sup>24</sup>. También seguirá gestionando los aspectos horizontales relacionados con la PESD civil, incluidos conceptos, capacidades y formación<sup>25</sup>. Nótese que ninguna de estas capacidades y estructuras se creó para servir a las actividades de la SSR, sino a la gestión de crisis en general. Sin embargo, con el consentimiento de los Estados Miembros, también se pudieron aplicar a misiones de este tipo.

Centrándonos ahora en la Comisión, ésta puede contribuir directamente a la promoción de los aspectos de gobernanza de la reforma/asistencia de la policía, incluido el control democrático y la vigilancia civil, las relaciones policiales-judiciales, la independencia de la politización, la asistencia de la sociedad civil, un uso eficaz de los recursos públicos, el respeto por los derechos humanos y la construcción de capacidades de las organizaciones regionales y/o subregionales que aborden la dimensión regional de la SSR, incluidos los aspectos policiales. Existen, de hecho, varios instrumentos policiales y financieros Comunitarios bien establecidos que ya han sido utilizados y podrían volver a serlo en el futuro. Éstos incluyen instrumentos a corto plazo (como el Instrumento de Estabilidad, administrado por el DG Relaciones Exteriores) y aquellos incluidos en la Cooperación Económica y para el Desarrollo, la Política Europea de Vecindad y Asociación, el Instrumento de Ayuda a la Pre-Adhesión, el proceso de Ampliación (incluyendo los programas de apoyo a la colaboración entre autoridades *-twinning programmes-*), y las políticas de Democracia y Derechos Humanos, Prevención de Conflictos y Gestión de Crisis<sup>26</sup>. Además, también existe la dimensión externa de aquellas políticas relacionadas con el área de Libertad, Seguridad y Justicia.

Sin embargo, como se recoge en el documento de la Comisión, las herramientas a su disposición se podrían utilizar de una forma más efectiva. Por ejemplo, la SSR (incluida la asistencia/reforma policial) debería priorizarse bajo las mencionadas políticas e instrumentos financieros, así como claramente integrada en los Documentos Estratégicos de país o regionales y en los Planes de Acción que programan los instrumentos. Para que la última propuesta pudiera darse dependería, al menos de forma parcial, de la buena comunicación entre los documentos de estrategia bilateral de los Estados Miembros. Otras propuestas en consideración incluyen trabajar hacia una política efectiva e integral y en la programación de un diálogo con las partes implicadas en los países socios, introduciendo unos estándares internacionales de SSR, asegurando una planificación coordinada (como ha empezado a tener lugar a través de las misiones de recogida de datos del Consejo y la Comisión), la expansión y mejora del rango de conocimiento de los expertos, el diseño de una formación específica en materia de SSR, y la mejora de la cooperación con los socios internacionales<sup>27</sup>. Por su parte, el documento del Consejo sobre SSR sugiere que la SSR debe ser apropiada localmente y los planes nacionales de desarrollo en áreas como la reducción de la pobreza también se deberían tener en cuenta<sup>28</sup>.

Los autores del documentos de SSR del Consejo se dan cuenta que la reforma del sector de la seguridad es un proceso horizontal que incluye elementos que no se pueden abordar utilizando tan sólo los instrumentos de gestión de crisis. Consecuentemente, el documento llama a su complementariedad con otras áreas exteriores de la acción de la UE:



Hay cierto escepticismo sobre la viabilidad de la búsqueda de la UE de exhaustividad y coherencia en sus actividades de SSR

En cualquier situación, el Secretariado de Consejo General y la Comisión deberán seguir trabajando en estrecha colaboración tanto para asegurar una clara y funcional división de las responsabilidades como para asegurar la máxima coherencia y efectividad de los esfuerzos generales de la UE. Probablemente, el documento sobre el concepto de SSR de la Comunidad se erigirá sobre las mismas premisas<sup>29</sup>.

Y, efectivamente, así es. El documento sobre SSR de la Comisión aboga por la coherencia no sólo en el seno de las misiones de la PESD, sino también con las actividades de ciertos Estados Miembros de la UE. También menciona la necesidad de una mejor cooperación a nivel multilateral para asegurar mayores niveles de sinergia y evitar las duplicaciones innecesarias, no sólo en el marco de la ONU, sino también con terceros estados, otras organizaciones internacionales y ONGs. Un ejemplo de esta búsqueda de coordinación es el trabajo que la Comisión ha realizado en el marco del CAD, de la OCDE, para desarrollar, junto con otros Estados Miembros de la UE y otros donantes bilaterales y multilaterales, el manual conjunto del donante sobre la implementación de la SSR de 2007<sup>30</sup>. Este documento ofrece a los donantes una serie de directrices comunes en áreas como la metodología de valoración en materia de SSR, diseño de programas, gestión y evaluación y desarrollo de enfoques integrales que permitan una mejor gestión y unos vínculos más fuertes entre desarrollo, seguridad, políticas y práctica en el campo de la justicia. El objetivo final de este manual del donante es lograr unos mayores niveles de eficiencia, coherencia y sostenibilidad y adecuación a las necesidades de los ciudadanos en la implementación de las *Directrices de Reforma del Sistema de Seguridad y Gobernanza* del CAD, de la OCDE<sup>31</sup>.

### Conceptos de la SSR de la UE: Problemas

Hay cierto escepticismo sobre la viabilidad de la búsqueda de la UE de exhaustividad y coherencia en sus actividades de SSR. Esto crea ciertos problemas que fueron apareciendo durante la fase de formulación de la política, y que siembran la duda sobre su implementación. La UE no unificó los documentos del Consejo y de la Comisión bajo un concepto de SSR general, como se pretendía inicialmente. Como se menciona en el documento del Consejo, "se debe considerar la unión de estas dos tendencias en el marco de un concepto más amplio para la SSR"<sup>32</sup>. Esto se consideró necesario inicialmente ya que, como especifica el título, tanto los documentos del Consejo como de la Comisión sobre SSR fueron redactados para mostrar que cada institución podía contribuir a un proceso de SSR, por lo que el documento de la Comisión se presentó en forma de una "Comunicación"<sup>33</sup>. Sin embargo, se decidió descartar esta idea original de unir los dos conceptos bajo un marco común en junio de 2006. Este marco regulador común pone de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque integral, multisectorial, para la SSR que las siguientes Presidencias y la Comisión puedan convertir gradualmente en acciones operacionales para la acción de la Comunidad y de la PESD.

Hay varias explicaciones del porqué de este cambio de planes. Como aclaraba un oficial de alto rango del Consejo, "para los foráneos un solo concepto común hubiera sido mejor pero más costoso en cuanto a tiempo y Austria quería completar esta tarea antes del final de su

Presidencia"<sup>34</sup>. La redacción de los dos conceptos de la SSR tardó un total de ocho meses. El documento de la Comisión fue el que más tardó, ya que se debieron consultar a todos los países y a todas las oficinas temáticas. Por ello, según este oficial del Consejo, el desarrollo de un documento común en base a estos dos documentos habría sido demasiado largo en un momento en que la Presidencia austriaca estaba determinada a terminar con el proceso iniciado por el Reino Unido. Un oficial de la Comisión, sin embargo, dio una opinión distinta para explicar este cambio de planes:

Debido a la cantidad de instrumentos políticos utilizados para dar apoyo a la SSR y la distinta naturaleza de los programas comunitarios y actividades de la PESD, no vimos la necesidad de revisarlos y erigirnos con un único documento. En su lugar, nos centramos en su implementación y en cómo lograr una mayor coherencia en situaciones como en la RDC, en Kosovo, Afganistán, etc<sup>35</sup>.

A pesar de lo razonable que pueda parecer este punto de vista, el hecho es que la falta de un único documento sobre SSR refuerza la opinión de muchos académicos y profesionales de que la coordinación y colaboración entre el Consejo y la Comisión no es la adecuada.

En relación con la cooperación interna en la UE, es necesario añadir a la anterior ecuación institucional la necesidad de cooperar con las políticas nacionales de aquellos Estados Miembros activos en el campo de la SSR, y de asegurar unas mejores relaciones civil-militares, que siguen siendo dos áreas con demasiadas cuestiones abiertas. Algunos de los retos a los que se enfrenta la UE en cuanto a su relación con los Estados Miembros son elocuentemente resumidos por un oficial del Consejo, que remarcó que,

"La SSR es todavía muy joven. Tiene la posibilidad de convertirse en algo 'bonito' si somos capaces de gestionarla de forma coherente, si los Estados Miembros están dispuestos a cooperar, si están dispuestos a aportar las capacidades necesidades a la UE [...] por ahora, esto no es tan evidente [...] por el momento, los Estados Miembros no son transparentes con la UE en cuanto a qué está haciendo cada uno de ellos en materia de programas de SSR en los distintos países"<sup>36</sup>.

La redacción del Concepto DDR en 2006 ofrece la imagen contraria. Los distintos actores implicados relacionados con la UE (incluyendo a los Estados Miembros) estaban preparados, en palabras de un oficial de la Comisión, para "romper la estructura institucional existente para reconocer el nexo entre seguridad y desarrollo" que llevaría a la Comisión y al Consejo a trabajar conjuntamente en la redacción de un único concepto<sup>37</sup>. Esta historia de "éxito" podría explicarse por el campo de acción más estrecho, el menor número de actores de la UE involucrados y la disminución de ubicaciones de la acción de la UE.

Los problemas de cooperación interna pudieron contrarrestarse por la exitosa implementación de los documentos de la SSR. En este sentido, se pueden ya apuntar ciertas iniciativas positivas. Por ejemplo, el desarrollo de misiones de recogida de datos conjuntas de la Comisión, el Consejo y los Estados Miembros, la campaña de sensibilización de EuropeAid entre otros Directorados Generales y Delegación de la CE para acelerar el proceso

Los documentos del Consejo y de la Comisión sobre SRR representan un importante paso adelante en el desarrollo de la identidad exterior de la UE

de compartir la información de buenas prácticas, y la participación de la Comisión en la redacción del manual de SSR de 2007 del DAC, de la OECD. Sin embargo, estos movimientos no son sino tímidos pasos si la UE debe enfrentarse a aquellos escépticos que siguen viendo los documentos de SSR como otro “tigre de papel” que se perderá y será olvidado en la pila de documentos producidos por la UE<sup>38</sup>. De hecho, hay un elenco de desafíos potenciales que la UE debe abordar. Entre ellos, un mayor trabajo en el desarrollo de enfoques regionales de la SSR (como piden los dos conceptos de SSR) y puntos de referencia (*benchmarks*) para medir la implementación de las actividades de SSR, la dependencia de la eficacia de la SSR de los planes de cooperación efectivos que incluya a los múltiples actores externos que se pueden encontrar sobre el terreno (desde donantes bilaterales hasta organizaciones internacionales y ONGs), y las costosas implicaciones políticas, económicas y de capital humano de los enfoques integrales. Encontrar soluciones a estos retos es esencial si tenemos en cuenta que la implementación eficaz de una política de SSR coherente requiere tener en cuenta aspectos como la planificación, el presupuesto, los recursos humanos y financieros y la cooperación y competición entre los actores relevantes.

## Conclusiones

Damien Helly (de Saferworld) comentó en 2006 que la SSR se convertiría en un futuro inmediato en el componente esencial en las políticas de la UE de implementación de la defensa, seguridad, desarrollo, gestión de crisis y prevención de conflictos de la EU ya que representaba “una herramienta formidable para llevar a cabo iniciativas innovadoras en todo el mundo” y en distintos escenarios<sup>39</sup>. También ha profundizado en las razones que hacen de la UE un candidato ideal como defensor de la SSR, incluido su estatus de donante, su presencia flexible y constante en muchos países y la variedad de herramientas (políticas, de desarrollo y de seguridad) de que dispone<sup>40</sup>.

A pesar de las críticas, los documentos del Consejo y de la Comisión sobre SRR representan un importante paso adelante en el desarrollo de la identidad exterior de la UE. El enfoque descrito en estos documentos, subrayado por los principios de adherencia a las normas democráticas y a los principios aceptados internacionalmente de los derechos humanos y del Estado de derecho, respeto por los procesos de reforma apropiado nacional y regionalmente y la coordinación con otras áreas de acción de la UE basándose en los procesos de reforma sensible con las cuestiones de género y multisectoriales, permitirán a la Unión responder de forma más efectiva a una variedad de retos, incluido los conflictos violentos, la pobreza, la fragilidad del Estado y el terrorismo, para mencionar tan sólo algunos.

Sin embargo, para convertir estos compromisos en resultados tangibles y beneficiarse de sus fortalezas, la UE necesita tratar una serie de asuntos destacados, como la mejora de la coordinación interna entre los miembros de la familia de la UE, así como externamente con una gran variedad de actores así como la naturaleza costosa de este esfuerzo. El proceso no empezó bien, como ilustra la redacción del marco de la política común de un único concepto de SSR. No obstante, dado que esta nueva política de la UE se encuentra todavía en fase de implementación, es demasiado pronto para predecir cómo irá.

## Notas

1. Distintos actores utilizan variaciones del término de forma intercambiable. Mientras la comunidad de desarrollo tiende a optar por “reforma del sector de la seguridad”, el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE prefiere el término “reforma del sistema de seguridad” y el Programa de Desarrollo de la ONU (PNUD) adopta la expresión “reforma de la justicia y del sector de la seguridad”. Gobernanza del Sector de Seguridad y la Transformación del Sector de la Seguridad (a menudo en los discursos africanos) son otras alternativas. Este capítulo ha optado por el término “Reforma del Sector de Seguridad” por ser el más utilizado entre los académicos y los profesionales. Para una explicación más detallada de la terminología, ver Michael Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, Occasional Paper no. 4, Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2003.
2. Nicole Ball y Dylan Hendrickson, *Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, Practice and Research*, Ottawa: International Development Research Centre (IDRC), 2006, p. 10.
3. Andrew Cottley y Anthony Forster (2004), tal y como se cita en Heiner Hänggi y Fred Tanner, “Promoting Security Sector Governance in the EU’s Neighbourhood”, *Chaillot Paper* no. 80, Paris: Institute for Security Studies, julio 2005, p. 20.
4. Para un estudio detallado de la evolución y los elementos clave de la SSR, ver Jane Chanaa, *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Adelphi Paper no. 344, Oxford: Oxford University Press & International Institute for Strategic Studies, febrero 2002.
5. Ball y Hendrickson, *Trends in SSR*, op. cit., p. 3.
6. Eric Scheye y Gordon Peake, “To Arrest Insecurity: Time for a Revised Security Sector Reform Agenda”, *Conflict, Security & Development*, vol. 5, no. 3, diciembre 2005, p. 295.
7. Council of the EU, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Bruselas, 12 diciembre 2003, p. 12; Council of the EU, *Civilian Headline Goal 2008*, Documento no. 15863/04, Bruselas, 7 diciembre 2004, p. 2.
8. Para más información, ver European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: a Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, Document no. COM(2006)253final, Bruselas, 25 mayo 2006, p. 6.
9. Ibid.
10. Para una lista de las misiones en curso y finalizadas de la PESD, consultar la página web del Consejo de la UE, [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=en](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=en).
11. Entrevistas con oficiales del Consejo y de la Comisión, Bruselas, Abril 2007; International Crisis Group, *Security Sector Reform in the Congo*, Africa Report no. 104, 13 febrero 2007.
12. Ver, por ejemplo, Andrew Sherriff, “Security Sector Reform and EU Norm Implementation” in David M. Law (ed.), *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, Münster: Lit Verlag and DCAF, 2007, p. 94.
13. Entrevistas con un oficial del Consejo, Bruselas, abril 2007. Uno de los ejemplos utilizados para ilustrar este enfoque integral y exhaustivo es el hecho de que el Consejo se haya implicado en la elaboración del borrador del documento de la SSR del Consejo. El proceso fue dirigido por una célula civil-militar dentro del personal militar de la UE. En palabras de otro oficial del Consejo, “la SSR es otra herramienta para unificar todos los mecanismos y elementos existentes. La misma función se consigue con otras iniciativas, incluido el Enfoque Integral a la Cooperación Civil-Militar, desarrollado por la UE”. Entrevista, Bruselas, abril 2007.
14. Entrevista con un oficial del Consejo, Bruselas, abril 2007.
15. Para un debate sobre las diferencias entre la definición de la SSR de la UE y la del CAD, de la OCDE, ver la contribución de Willem van Eekelen’s en David Spence and Philipp Fluri (eds.), *The European Union and Security Sector Reform*, London: John Harper Publishing, 2008.
16. Subrayado en el original. Council of the EU, *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)*, Document no. 12566/4/05 REV 4, Bruselas, 13 octubre 2005, pp. 5, 7-8.
17. Entrevistas con oficiales del Consejo y de la Comisión, Bruselas, abril 2007. Los Balcanes Occidentales han estado recibiendo ayuda relacionada con la SSR durante más de una década, aunque no de una manera integral y exhaustiva.
18. Council of the EU, *EU Concept for ESDP Support to SSR*, op. cit., p. 7.
19. Council of the EU y European Commission, *EU Concept for Support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*, Documento no. 16387/06, Bruselas, Aprobado por el Consejo de la UE 11 de diciembre de 2006 y por la Comisión Europea en 14 de diciembre de 2006, p. 12.
20. Council of the EU, *EU Concept for ESDP Support to SSR*, op. cit., p. 14. Sería interesante comparar y contrastar esta lista de roles de asistencia policial con los dos conceptos genéricos, preparados por la Unidad de Policía en el Secretariado de Consejo hace algunos años, sobre misiones de sustitución (policial) y de fortalecimiento. Estos dos conceptos genéricos tratan temas generales (administración, organización, etc.). Las misiones de sustitución policial se componen de oficiales de la policía armados con poder policial ejecutivo (cubrir el vacío del cumplimiento de la ley). Las misiones de fortalecimiento policial consisten en oficiales de la policía desarmados con papeles que van desde la educación y la formación, la asistencia, el asesoramiento y la observación de la policía local (por ejemplo, la construcción de capacidades). En el momento de escribir este artículo, la autora no había tenido acceso a estos dos documentos sobre estos conceptos genéricos. Michael Merlingen and Rasa Ostrauskaite, “ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges”, *European Foreign Affairs Review*, vol.10, no. 2, verano 2005, p. 222.

21. Council of the EU, *Civilian Headline Goal 2008*, op. cit.; Gustav Lindstrom, *The Headline Goal*, Section on ESDP, Paris: Institute for Security Studies 2007, pp. 5-6; Council of the EU, *Civilian Capabilities Improvement Conference – Ministerial Declaration*, Document no. 14713/05 (Presse 306), Bruselas, 21 noviembre 2005, p. 2.
22. Council of the EU, *Civilian Headline Goal 2010*, Document no. 14823/07, Bruselas, 9 noviembre 2007.
23. Annika Hansen, "Security and Defence: The EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina", in Walter Carlsnaes et al. (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, London & Thousand Oaks, CA: Sage Publishers, 2004, pp. 173-185; European Council, *Presidency Conclusions*, Document no. SN200/00, Santa Maria da Feira, 19-20 Junio 2000.
24. Por ejemplo, la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución contribuirá a llevar a cabo una cooperación civil-militar efectiva (civ-mil) durante la fase de planificación de las misiones a través de su participación en la capacidad de planeamiento conjunta civil y militar en el Célula Civ-Mil, dentro del personal militar de la UE.
25. Entrevista con un oficial del Consejo, Bruselas, abril 2007; "EU Continues to Improve its ESDP Structures in Order to Reinforce its Role as a Global Player", *ESDP Newsletter*, Issue 4, julio 2007, p. 6.
26. Entrevistas con oficiales de la Comisión, Bruselas, abril 2007; European Commission, *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, op. cit., pp. 6-7, 9. Por ejemplo, países beneficiarios de la asistencia de la Comisión bajo los instrumentos de pre-accesión son apoyados con el objetivo de realizar reformas en sus sistemas legales así como en los sistemas policiales, de enjuiciamiento, judicial, penitenciario, de aduanas y de gestión de fronteras.
27. European Commission, *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, op. cit., pp. 10-12; Interviews with Commission and Council officials, Bruselas, abril 2007.
28. Council of the EU, *EU Concept for ESDP Support to SSR*, op. cit., p. 5.
29. Ibid, p. 4.
30. Entrevista con un oficial de la Comisión, Bruselas, abril 2007.
31. OECD DAC, *Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Paris, 2007, Foreword.
32. Council of the EU, *EU Concept for ESDP Support to SSR*, op. cit., p. 21.
33. Este punto fue subrayado por un oficial del Consejo durante una entrevista, Bruselas, Abril 2007.
34. Entrevista, Bruselas, Abril 2007.
35. Entrevista, Bruselas, Abril 2007.
36. Entrevista, Bruselas, abril 2007.
37. Entrevista con un oficial de la Comisión, Bruselas, abril 2007.
38. La existencia de este escepticismo se sacó a colación en varias entrevista llevadas a cabo en Bruselas en abril de 2007.
39. Damien Helly, "Security Sector Reform: From Concept to Practice", *European Security Review*, no. 31, diciembre 2006, p. 12.
40. Damien Helly, "Developing an EU Strategy for Security Sector Reform", *European Security Review*, no. 28, febrero 2006, p. 7. Para otros documentos sobre la ventaja comparativa de la UE en materia de SSR ver Saferworld, *Developing a Common Security Sector Reform Strategy for the EU*, documento basado en un seminario de expertos organizado por la Presidencia del Reino Unido de la UE, Comisión Europea, Saferworld and International Alert, enero 2006.