

La reforma del Sector de la Seguridad como política de Cooperación al Desarrollo del Estado Español

Irene Bernabéu Esteban* (UGR/ Universidad Saint Joseph de Beirut)

Trabajo en progreso

Reforma del sector de la seguridad (RSS) y cooperación al desarrollo

En los últimos años, las instituciones de seguridad de defensa nacional han sufrido cambios dramáticos en la mayoría de sociedades. Esto se produce en parte como consecuencia de la emergencia de nuevas amenazas para la seguridad del Estado, pero también como respuesta a la percibida necesidad de fortalecer el control político democrático sobre las instituciones de seguridad y defensa. Así, numerosos Estados se han embarcado en procesos de reforma que incluyen no sólo los actores operacionales de la defensa y la seguridad, tales como el ejército, la policía y los servicios de inteligencia, sino que abarcan las instituciones políticas civiles encargadas de su supervisión. Al conjunto de actividades desarrolladas en estos procesos es lo que se conoce como “reforma del sector de la seguridad” (RSS)¹.

Los problemas que pueden afectar seriamente el funcionamiento del sector de la seguridad son múltiples: la corrupción, la falta de control efectivo parlamentario y/o civil, la inexistencia de un adecuado marco jurídico que regule estas instituciones, un gasto militar desproporcionado, la presencia de guerrillas o excombatientes que necesitan ser desmovilizados, o la mera ineficacia de las fuerzas de seguridad. Estos y otros factores pueden generar lo que se conoce en los estudios de paz como violencia estructural en una sociedad, o amenaza securitaria proveniente del propio Estado según la escuela de Copenhague. Las consecuencias que se derivan de esta situación para la consolidación de una sociedad pacífica y democrática son necesariamente perjudiciales. Así, en condiciones de seguridad aceptables, la población planifica su vida tomando decisiones que ayudan a incrementar el tejido económico y social de la comunidad, como construir una vivienda, invertir dinero o emprender un negocio. Sin las condiciones de seguridad apropiadas, donde no prevalece la ley y el orden o donde los aparatos de seguridad están sobre dimensionados y acaparan buena parte de los recursos del Estado, invadiendo incluso la esfera política, los esfuerzos encaminados al desarrollo económico y social están condenados al fracaso. Por tanto, el buen funcionamiento de este sector es vital para el éxito de las políticas de desarrollo, el establecimiento de regímenes democráticos y la prevención de conflictos.

Por este motivo, la RSS se ha convertido en uno de los sectores clave de intervención tanto para organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el CAD (Comité de Asistencia al Desarrollo de la OECD) o el PNUD, como para grandes agencias nacionales de desarrollo (NORAD, DFI, GTZ, SIDA, USAID...). 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 las instituciones que componen el sistema de seguridad, de una manera consistente con los criterios de buen gobierno (control democrático, transparencia, respeto por los derechos humanos...). En su definición más amplia, la RSS se refiere a todas aquellas instituciones encargadas de la seguridad del Estado: ejército, servicios de inteligencia, cuerpo policial, sistema judicial y penal, ministerio de defensa y parlamento. Así mismo, la RSS puede abarcar actividades como la desmovilización de guerrillas y soldados, la puesta en marcha de programas de control de circulación de armas ligeras, o el entrenamiento de agentes y grupos de la sociedad civil para la supervisión de las instituciones de seguridad.

* Esta investigación fue realizada durante una estancia de investigación en el Norwegian Institute of International Affaire (NUPI) en Oslo, gracias a la financiación del Norwegian Research Council, motivo por el cual la autora quiere agradecer por su apoyo a ambas instituciones

¹ Esto se conoce internacionalmente como “security sector reform” (SSR). No obstante, algunos organismos como el Comité de Ayuda al Desarrollo (OECD), prefieren el término “system” (sistema) en lugar de “sector”.

No obstante, 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 que va a acometer la reforma.

Por otro lado, la intervención en el sector de la seguridad no ha estado exenta de polémica y ha tenido que superar numerosos prejuicios y reticencias por parte de los agentes de desarrollo. No obstante, en ocasiones estas preocupaciones no han carecido de fundamento ya que no todas las intervenciones en materia de RSS obedecen necesariamente a necesidades de desarrollo, sino que pueden estar motivadas por intereses en materia de política exterior, comercial o de seguridad para el país donante. Así, por ejemplo, la ayuda puede centrarse en aumentar la efectividad de parte del sector de la seguridad del país receptor de forma que pueda atajar potenciales problemas de seguridad para el país donante (pensemos por ejemplo en el tráfico de droga o inmigración ilegal) o garantizar la estabilidad de una región (mediante el fortalecimiento de instituciones que sirven al aparato represivo de un régimen dictatorial) o realizar una operación lucrativa de venta de armamento (bajo pretexto de modernizar las instituciones securitarias de un determinado Estado) pero obviar cuestiones relevantes para el desarrollo y los derechos humanos. Otro de los factores que convergen para hacer de la RSS un área conflictiva de intervención es el hecho de que agentes de cooperación al desarrollo, inclusive ONG's, tengan que cooperar estrechamente con las fuerzas del orden y el ejército, lo que en ocasiones enfrenta distintas lógicas institucionales. Por último, otro aspecto que dificulta la RSS es la interdependencia de las instituciones de seguridad, de forma que los esfuerzos deben de estar planificados y coordinados teniendo en cuenta todos los agentes e instituciones de seguridad del Estado donde se desarrolle la reforma. En este sentido, la experiencia pasada ha demostrado como, por ejemplo, reformar el sistema judicial sin que paralelamente se reforme el cuerpo policial rendía ineficaz la fiscalía criminal por falta de adecuado apoyo de la policía judicial, o como aumentar la efectividad del cuerpo policial sin hacer lo propio con el sistema penitenciario y judicial tan sólo producía la frustración de los agentes de policía y la saturación del sistema.

Con estas premisas presentes, la cuestión central radica en la claridad de las políticas y eficacia de los instrumentos de cooperación al desarrollo en materia de RSS. Cuanto más detallada y elaborada sean éstas, mayor es la posibilidad de que la RSS tengan un impacto positivo y menor es la posibilidad de que se produzcan intervenciones con otros objetivos disfrazadas de política de cooperación al desarrollo. Así mismo, una mayor claridad en las políticas y medios a disposición de la RSS propicia que los agentes envueltos en su ejecución puedan desarrollar su trabajo en un claro entendimiento de cuáles son los objetivos.

La cooperación Española en materia de RSS

La cooperación al desarrollo española ha incluido actividades en el campo de la RSS tales como el apoyo a la reforma judicial y legal. Esta cooperación técnica se ha desarrollado en países como México², Uruguay, el Salvador y Honduras mediante el envío de expertos en misiones cortas para trabajar en la modernización de los sistemas judiciales. De este modo se ha facilitado el apoyo a la figura de Defensor del Pueblo, jueces, fiscales, abogados del Estado, magistrados, asociaciones de abogados e, incluso, profesores universitarios. Algunas de las áreas específicas en las que se ha buscado mejorar son los procedimientos de investigación y notificación, medicina forense, reforma del sistema penitenciario y de desarrollo del sistema de regulación³. Asimismo, la Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial ha proporcionado formación en su propia sede a unos 220 jueces suramericanos⁴. Este tipo de cooperación tiene como objetivo abordar los problemas de corrupción e inadecuada protección de los derechos de los ciudadanos en estos países.

Del mismo modo, la cooperación española ha sido activa en la formación y reforma de los cuerpos policiales en los países receptores de ayuda, apoyando la mejora en la coordinación con las diferentes administraciones policiales, inclusive la reorganización de los ministerios del interior. Aquí, los principales actores de esta cooperación han sido el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. La intervención de esta última fue crucial para el proceso de reforma policial en el Salvador, donde adquirió el reconocimiento internacional por la labor realizada, pero su implicación

² ACTUACIONES DE LA SECIPI DE 2000 A 2004, p. 52. http://www.aeci.es/14-Documentacion/Publici-docs_secipi/docs_coop/pdf/actuaciones.pdf

³ Ver OECD/°DAC, *Development Cooperation Review; Spain. Paris, 2002, p. 29.*

⁴ Web del Ministerio de Justicia

en procesos de RSS abarca desde Nicaragua, hasta Kosovo, Albania, Macedonia, Mozambique, Angola, y Palestina⁵. Asimismo, la Guardia Civil en su Escuela de Especialización de Valdemoro, organiza cursos especiales de entrenamiento para policía extranjeros⁶.

Por otro lado, España contribuye al Fondo Fiduciario (Trust Fund) para la reforma judicial en Centro América, que ha posibilitado la realización de más de 270 cursos de formación en 7 países. Existe también un Acuerdo suscrito entre la Secretaría de Estado de Seguridad (ministerio del Interior) y el PNUD para apoyar la formación en sector policial. La colaboración con el PNUD también se ha extendido al entrenamiento de oficiales de policía en Mozambique, la desmovilización del ejército Guatemalteco⁷ así como de excombatientes de la guerra civil en Mindanao (Filipinas) y su conversión en policía civil⁸.

Todas estas actividades se han enmarcado dentro de la política de cooperación española en el *subsector de desarrollo institucional y buen gobierno*⁹. No obstante, la RSS no figura como un sector de intervención por derecho propio en ninguno de los planes anuales de la cooperación o documento estratégico alguno de la AECI. No será hasta el reciente Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008¹⁰ que se reconozca la reforma del sector de la seguridad como una de las prioridades sectoriales de la cooperación española. Efectivamente, el plan director pone de relieve la interconexión de las agendas en seguridad y desarrollo en la búsqueda de la seguridad humana¹¹, y es en esta intersección donde se ubican las estrategias para la RSS.

Sin embargo, el hecho es que la RSS como política de desarrollo española carece aún hoy en día de guía, orientación estratégica y de instrumentos adecuados. Esta desorientación no sólo concierne a la AECI, sino que se extiende al resto de instituciones implicadas en la RSS en el exterior. En suma, los ministerios del Interior, Defensa, Justicia y el propio Ministerio de Asuntos Exteriores.

Dado que ni la propia AECI clasificaba este tipo de actuaciones como reforma del sector de la seguridad, es comprensible que el resto de instituciones que participan en los procesos de RSS tampoco lo hayan hecho. De este modo, la RSS existe o es reconocida sólo mediante sus actividades aisladas, no como el proceso que es (o debiera de ser). Cada una de las instituciones implicadas en la RSS ha desarrollado su labor autónomamente, y tal vez sin hacer referencia a la política más amplia de desarrollo a la que cada una de las actuaciones debería estar ligada.

Por este motivo, a pesar de que España ha desarrollado numerosas actividades en materia de RSS, no puede decirse que haya implementado una verdadera política de RSS en claro entendimiento de que el objetivo final es contribuir a aumentar la seguridad de los ciudadanos y crear así las condiciones que posibiliten el desarrollo.

Si la comprensión de los procesos de RSS todavía es poca, los instrumentos específicos puestos a su disposición son aún menores, por no decir inexistentes. En primer lugar, aún están por redactarse las directrices o estrategia española que guíe este tipo de intervenciones, recogiendo las mejores prácticas, procedimientos y objetivos de la política de cooperación en materia de RSS. En este sentido, agencias de desarrollo como la noruega, británica o la danesa llevan ya mucha

⁵ Web de la Guardia Civil, Jesús N. Núñez Calvo, 'La proyección internacional de la Guardia Civil y la experiencia en Irak', *Instituto de Investigación Universitario sobre seguridad interior*, pp. 5-8.

⁶ Página web de la Guardia Civil

⁷ Ver: OECD/DAC, *Development Cooperation Review; Spain*. Paris, 2002, p. 29

⁸ ACTUACIONES DE LA SECIPI DE 2000 A 2004, p. 14. http://www.aeci.es/14-Documentacion/Publici-docs_secipi/docs_coop/pdf/actuaciones.pdf

⁹ Vid. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI)*, 2003, págs. 15, 20,24, 33; PACI 2002, págs.10, 13,19, 22, 33; PACI 2001, págs. 12,31. En estos planes anuales destaca la cooperación judicial como sector donde más ampliamente se ha actuado.

¹⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores, *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Enero 2005, págs. 37-38.

¹¹ *Ibidem*. Capítulo III, Sección 7 "Prevención de los conflictos y construcción de la Paz", págs. 93-94.

delantera a la AECI. En contraste con modelos como el británico, tampoco existe un panel o órgano específico de coordinación entre las diferentes instituciones implicadas en la RSS¹². Este tipo de órgano es de especial utilidad para la RSS, ya que como se ha visto anteriormente, la amplia gama de actividades que se puede desarrollar bajo esta denominación requiere de un gran esfuerzo de coordinación interministerial. Así, un tal órgano de coordinación serviría a varios propósitos: priorizar áreas de actuación sectoriales y geográficas, coordinar la actuación de los diferentes actores sobre terreno, mejorar la coherencia de las políticas de RSS, y dilucidar cuales de entre las actuaciones en materia de RSS son o no elegibles para su clasificación como AOD.

En este sentido, trabajando con el marco institucional existente en estos momentos, dentro del Comité Interministerial para la Cooperación Internacional se podría crear un subcomité específico en materia de SSR. No obstante, el hecho de que el sistema de cooperación al desarrollo español tenga disociados los instrumentos de cooperación técnica (materia de trabajo del mencionado comité) y financiera (que se trabaja en Comité Interministerial para el Fondo de Ayuda al Desarrollo) puede influir negativamente en los programas de RSS. Para que la RSS pueda tener éxito, no sólo debe de guardar una gran coherencia en las estrategias y coordinación de los agentes implicados, sino que es vital garantizar su sostenibilidad financiera en el futuro. Por este motivo, los esfuerzos encaminados a RSS pueden ser vanos si al diseñar una política de RSS no se contempla en paralelo las posibles necesidades financieras del país receptor y se actúa en consecuencia.

Es comprensible que si la RSS no ha sido identificada hasta muy recientemente como sujeto de cooperación, no encontremos tales instrumentos a su disposición. Si embargo, esta situación contrasta con las orientaciones del propio CAD, donde se insta a España a jugar un papel preeminente en materia de RSS, sobre todo para Suramérica¹³. Por añadidura, la RSS sigue siendo un concepto y campo de actuación en evolución. Las agencias de cooperación internacional y el mismo CAD se encuentran en pleno debate sobre la tipología de actuaciones en RSS que puede considerarse como ayuda oficial al desarrollo (AOD), más exactamente en lo que concierne a la reforma de los ejércitos. Por este motivo, la necesidad de articular una política de cooperación española en materia de RSS y dotarla de los instrumentos adecuados se hace aún más apremiante. Con ello no sólo se incrementará la eficacia y coherencia de las presentes y futuras actuaciones en este campo, sino que permitiría a España contribuir al debate internacional que tiene lugar en estos momentos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ball, N., *Enhancing Security Sector Governance: A Conceptual Framework for UNDP*, 2002.
- DFID (UK Department for International Development), *Poverty and the Security Sector. Policy Statement*, (London, 2000).
- GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), *Security-Sector Reform in Developing Countries: An Analysis of the International Debate*, Eschborn, 2000.
- *Ley 23/1998 de 7 de Julio de Cooperación Internacional Para el Desarrollo.*

¹² El Reino Unido cuenta con dos mecanismos de financiación en material de prevención de conflictos: la Global Conflict Prevention Pool (GCPP). La financiación de este mecanismo proviene de la Foreign and Commonwealth Office (FCO), the Department for International Development (DFID) y el Ministry of Defence (MoD). Dentro de la GCPP, la RSS es una estrategia temática. La relevancia de este tipo de sistema es que permite planificar y coordinar las actuaciones de los diferentes ministerios, lo que posibilita una mayor coherencia de las políticas en materia de RSS. Igualmente, si éstas resultan ser clasificables como AOD, este mecanismo aglutina los medios técnicos y financieros que facilitan la puesta en marcha y viabilidad de los proyectos acometidos.

¹³ Ver, por ejemplo, OECD/DAC, *Development Cooperation Review; Spain*. Paris, 2002, p.33

- Ministerio de Asuntos Exteriores, *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI)*, 1998.
- *Ibidem*, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, *Plan Director de la Cooperación Española 2000-2004*, Noviembre 2000.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Enero 2005.
- Núñez Calvo, Jesús N., 'La proyección internacional de la Guardia Civil y la experiencia en Iraq', *Instituto de Investigación Universitario sobre seguridad interior*
- Nupi Working Group on Security Sector Reform: *Security Sector Reform as a Development Issue*, DAC/OECD, Paris, 1999
- OECD/DAC, 'Security Issues and Development Co-operation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence', *The DAC Journal: International Development*, Vol. 2, No. 3, 2001;
- OECD/DAC: *Security System Reform and Governance. Policy and Good Practice*, Guidelines and Reference Series, 2004.
- Welch, C., and Mendelson Forman, J., *Civil-Military Relations: USAID's Role*. Centre for Democracy and Governance, US Agency for International Development, Washington, D.C., 1998.
- World Bank, *Security, Poverty Reduction and Sustainable Development: Challenges for the New Millennium*, Washington, D.C., September 1999;

ACRONIMOS

- AECI Agencia Española de Cooperación Internacional
- AOD Ayuda Oficial al Desarrollo
- GTZ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/ Agencia para la Cooperación Técnica (Alemania)
- CAD Comité de Asistencia al Desarrollo (OCDE)
- DFID UK Department for International Development/ Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
- FAD Fondo de Ayuda al Desarrollo
- GTZ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/ Agencia para la Cooperación Técnica (Alemania)
- NORAD Norsk Byrå for utviklingsSamarbeid / Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo

- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa
- PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- RSS Reforma del sector de la seguridad
- SIDA Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete / Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo Sueca.
- USAID US Agency for International Development/ Agencia de los EE.UU para el Desarrollo Internacional