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

FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-
- (6) El *Centre for Hemispheric Defence Studies* se creó en 1995 para formar los civiles y militares que iban a liderar las fuerzas armadas de Latinoamérica a iniciativa de la reunión de los ministerios de defensa de Williamsburg. Cubre el continente americano y tiene su sede en Washington D.C (www.chds.org). El *European Centre for Security Studies* (Marshall Centre) incluye los territorios desde Groenlandia y Eurasia (www.marshallcenter.org), el *Asia-Pacific Centre for Security Studies* cubre desde Mongolia hasta Australia desde Honolulu, Hawaii (www.apcss.org). El *Near East-South Asia Centre for Strategic Studies* abarca desde Mauritania al Himalaya (www.ndu.edu/nesa) y el *African Centre for Strategic Studies* (www.africacenter.org).
- (7) Las fuerzas armadas de Dinamarca han desarrollado instrumentos de cooperación subregional para facilitar la integración de los países bálticos en las organizaciones europeas de seguridad y apoyando el Centro de Entrenamiento para operaciones de paz de la OTAN en los Balcanes o el *International and Security Affairs Centre* de Belgrado donde los Ministerios de Defensa y Exteriores daneses apoyan programas de RSS. Noruega participa en el *Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support* (NORDCAPS) junto a otros países nórdicos y se especializa en cursos logísticos y de Mando en el *Norwegian Defence International Centre*. En Alemania, el Gobierno Federal cuenta con la Agencia de Cooperación y Desarrollo (GTZ) a la que encargó en 2001 la valoración de las nuevas áreas de la RSS (<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0032.pdf>) y Holanda subvenciona al *Centre for European Security Studies* para ofrecer formación RSS a los países de la Europa central y oriental desde 1993 (www.cess.org).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA COOPERACIÓN BILATERAL ESPAÑOLA EN EL ÁMBITO DE DEFENSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA RSS COMO INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La estructura de RSS británica refleja esa visión y comprende:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La estrategia pendiente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Sistema para la Reforma del Sector de la Seguridad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La política de la Reforma del Sector de Seguridad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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