LA UNIÓN EUROPEA Y LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

Manuel S. Herráiz Martínez
Coronel de Ingenieros (DEM)

En el presente artículo se intenta analizar la labor que la Unión Europea desempeña actualmente en el ámbito de la Reforma del Sector de la Seguridad (SSR), la importancia que concede a este relativamente novedoso concepto, y el lugar que quiere ocupar en el concierto internacional en su contribución a la estabilidad y sostenibilidad de aquellos Estados que de una u otra forma están necesitados de este tipo de reformas.

Introducción

Los anhelos de paz perpetua y las condiciones para lograrla han sido objeto del estudio de eminentes filósofos como Kant ya desde el siglo XVIII, y de elaboración de numerosas teorías para alcanzar el deseado objetivo, y continúan siendo objeto de debate, de elaboración de nuevas fórmulas y de realización de renovados esfuerzos si cabe aún más en la actualidad.

Si diversos son los actores que enarbolan el protagonismo en esta decidida cruzada en la búsqueda de la paz, la Unión Europea no es un elemento menor. En el presente artículo se pretende hacer un análisis de la importancia que este organismo concede a este relativamente nuevo concepto, del lugar que Europa quiere ocupar en el concierto internacional, y del papel que desempeña actualmente en su contribución a la estabilidad y sostenibilidad de los gobiernos necesitados de estas reformas.

Aunque pueda parecer que el concepto de SSR en sus siglas inglesas, que es como nos referiremos a este concepto en lo sucesivo, contiene en sí mismo su propia definición, una descripción que podría ayudar a entender la complejidad del mismo sería la de un malabarista que tiene que mantener permanentemente en el aire un número determinado de

bolos para alcanzar el éxito en su espectáculo, de modo que la caída de tan sólo uno de ellos puede llegar a malograrlo.

Estos elementos, tomados al azar y sin pretensión de establecer *a priori* ninguna relación o prelación entre ellos, pueden ser tan aparentemente variados como los de conflicto, democracia, milicias, donantes, justicia, derechos humanos, legitimidad, género, pobreza, bienestar, y también conceptos más novedosos y específicos como propiedad local *(local ownership)* o prácticas de buen gobierno, a los que continuamente se siguen añadiendo otros nuevos en función del contexto y de las experiencias que se viven sobre el terreno en este campo.

Lo anterior sirve para ilustrar alguna de las señas distintivas de la SSR: su carácter abierto, al ser un concepto en continua evolución y cuya definición varía sustancialmente en función del contexto al que se aplique, y su naturaleza holística, porque no se puede pensar en una SSR sin tener en cuenta aspectos políticos, económicos y sociales, y a la inversa, el desarrollo de estos últimos se dificulta enormemente si no se dan las necesarias condiciones de seguridad que permitan su implantación.

En relación con la denominación del concepto, hay que señalar que ha habido, y seguramente aún hay en la actualidad, diversos términos para referirse a este tipo de reformas, aunque quizá el que más se está imponiendo actualmente sea el de «sector» de la seguridad al que nos referiremos en el presente artículo. Llamamos la atención sobre este aspecto para alertar sobre impresiones engañosas que puedan llevarnos a pensar que el concepto SSR «pertenece» más a unas organizaciones que a otras si atendemos exclusivamente a la similitud de los términos, y siguiendo esa misma lógica a caer en el error de dejar de lado a otros organismos que se han dedicado en profundidad a estas cuestiones, simplemente por el hecho de haber empleando o de estar empleando una terminología distinta.

Este sería el caso de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), cuya razón de ser está precisamente en el origen del concepto SSR, aunque empleando otros términos, como prevención de conflictos, gestión de crisis, rehabilitación en el posconflicto, control del armamento, derechos humanos, minorías, democratización y desarrollo económico, entre otros. Otras organizaciones sí se han adecuado a la terminología SSR, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las Naciones Unidas y organizaciones

regionales, principalmente en el contexto africano, adoptando términos como «la reforma del sistema de seguridad», «la reforma del sector de la justicia y la seguridad», o la «transformación del sector de la seguridad» respectivamente.

Conviene finalizar esta introducción, en primer lugar, poniendo de manifiesto el reconocimiento unánime de la comunidad internacional acerca de esta necesidad y de la importante dimensión que la SSR ha adquirido en el marco de la seguridad global, y en segundo lugar y refrendando lo anterior, aportando una valoración, a modo de tesis, recogida en la monografía de un alumno del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, que este autor considera muy acertada y útil para entender la esencia del concepto y la relevancia que se le está dando en el mundo occidental:

> «La SSR es el nuevo paradigma occidental de intervención a favor de la paz y del desarrollo» (1).

Antecedentes y marco general

Como ya se ha comentado, quizá haya que buscar los orígenes del concepto SSR en la OSCE, o más exactamente en su predecesora, la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), que ya desde su creación en los años setenta, si bien orientada únicamente a las relaciones Este-Oeste derivadas de la guerra fría, ha perseguido abordar la cuestión de la seguridad desde un Enfoque Integral *(Comprehensive Approach)* incorporando aspectos político-militares, económicos, ambientales y humanos, y abarcando una amplia gama de asuntos como los ya mencionados de democratización, desarme y control de armamento, respeto a las minorías y desarrollo económico, por citar sólo unos pocos, labor que continúa en la actualidad. A partir de la desintegración de la Unión Soviética, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea entraron a desempeñar un papel principal en este tipo de reformas, cada una con su particular enfoque: la OTAN dirigiendo sus actuaciones a la reforma de la Defensa, y la Unión Europea concentrando sus esfuerzos en aspectos de seguridad interior como la policía, el control de fronteras o las políticas de asilo y de ayuda a los refugiados.

---

(1) Cadoudal, R.: «La reforma del sector de seguridad. Nuevo paradigma occidental de acción a favor de la estabilidad global», *Monografía* del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

Es a partir de finales de los años noventa cuando todos estos aspectos comienzan a aglutinarse en torno al término SSR. Así, en el año 1999 el, a la sazón, secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, defendió ante el Banco Mundial refiriéndose al buen gobierno la necesidad de reformar los servicios públicos, entre los que había que incluir el sector de la seguridad, que debía estar sujeto a los mismos estándares de eficiencia, equidad y sometimiento a la Ley que cualquier otro servicio público. Es también en esta época cuando el concepto SSR empieza a ser considerado como una condición previa al desarrollo estable, y comienza a ser empleado por la denominada «comunidad del desarrollo» para que los donantes pudieran justificar su mayor implicación en asuntos tan impopulares y espinosos como la potenciación de todo lo relacionado con la seguridad.

La vinculación de la SSR a la idea de desarrollo ha propiciado una participación muy activa en este área de la OCDE. Prueba de ello es que el Manual elaborado en el año 2007 por su Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) está considerado como uno de los principales Documentos de referencia en la actualidad (2). De este Documento hay que señalar que está orientado fundamentalmente a los donantes, y marca las pautas por las que se ha de regir el esfuerzo económico que realizan estos importantes actores para obtener los resultados deseados de eficiencia y sostenibilidad de las donaciones.

Paradójicamente, el Manual de la OCDE no contiene una definición de la SSR en las más de 200 páginas que dedica a tratar exclusivamente de este concepto. Como quiera que siempre resulta conveniente contar con una definición para ayudar a entender un concepto, acudiremos de nuevo a la *Monografía* del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas ya mencionado para adoptar la excelente definición que se recoge en la misma:

> «Proceso cuyo objeto principal es proporcionar seguridad estatal y humana eficiente en un marco de gobierno democrático, adoptando un enfoque integral. La SSR contribuye a la promoción y consolidación de la democracia y los derechos humanos. Su implementación tiene dos aspectos principales: el desarrollo de unos cuerpos e instituciones de seguridad eficaces, y el desarrollo de

(2) *The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR)*, Supporting Security and Justice.

los mecanismos de control de los mismos conforme a normas democráticas» (3).

A los contextos ya mencionados de democratización de los países del Este, cuya denominación internacionalmente reconocida es la de contexto posautoritario, y de ayuda al desarrollo, denominado contexto de desarrollo, hay que añadir un tercero, el contexto del posconflicto, que completa el conjunto de los tres grandes contextos en los que encuentra aplicación el concepto SSR.

Para hablar del último de ellos, el contexto de posconflicto, hay que referirse ineludiblemente al Centro de Ginebra para la Democratización y el Control de las Fuerzas Armadas (DCAF). Éste fue creado en el año 2000 por iniciativa de la Confederación Helvética con la finalidad de contribuir a mejorar la Gobernanza del Sector de Seguridad (SSG) a través de la SSR.

El DCAF es una institución líder en el sector. Está compuesta por 61 Estados miembros de todo el mundo, y se dedica a proporcionar asesoramiento y apoyo a los Estados y organizaciones que lo soliciten, principalmente países en conflicto y «Estados frágiles», en el área de SSR. El Equipo Internacional Asesor en el Sector de la Seguridad (ISSAT) se creó en el año 2008 como parte integral del DCAF, está constituido por estamentos y organismos de 14 Estados miembros, todos ellos europeos excepto Canadá, entre los que no se encuentra España, y de tres organizaciones internacionales: la Organización de Naciones Unidas, la OCDE y la Unión Europea, y apoya a sus miembros proporcionando diversos servicios, entre los que se encuentra el de adiestramiento.

El *soft-power* y el *hard-power*

El término *soft-power* que en el año 1990 acuñara Joseph Nye para tratar de desmentir la opinión cada vez más extendida por aquel entonces de que Estados Unidos estaban comenzando su periodo de decadencia, ha sido utilizado desde entonces y sigue siéndolo en la actualidad para diferenciar dos formas radicalmente distintas de percibir también la política internacional.

---

(3) Cadoudal, R.: «La reforma del sector de seguridad. Nuevo paradigma occidental de acción a favor de la estabilidad global», *Monografía* del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

En los últimos tiempos este término ha servido de argumento para marcar diferencias políticas de unos países con respecto de otros, principalmente equiparando el término a la idea de multilateralismo en contraposición al supuesto unilateralismo que errónea o interesadamente se ha querido atribuir consecuentemente al término *hard-power*.

A este respecto conviene señalar la definición de *soft-power* que hace Joseph Nye (4) según la cual el *soft-power* «es la abilidad para conseguir lo que quieres mediante la atracción en lugar de la coerción o los pagos». De esta definición se deduce que la coerción –el palo– en sus distintas formas, ya sea esta puramente militar o de otra índole, como por ejemplo económica, y los incentivos –la zanahoria– del tipo que sea son en realidad dos caras de la misma moneda: el denominado *hard-power*. El *soft-power* tendría que ver según esta definición con el atractivo que un país o una comunidad despierta por su cultura, sus ideales o su política.

Este fue el principal activo de Estados Unidos durante al guerra fría, época en la que los ideales de democracia, libertad individual y prosperidad de Estados Unidos ejercían un enorme atractivo si se confrontaban con el sistema totalitario y opresivo del bloque soviético. En aquel entonces se trataba de ganar una guerra en la que existía una amenaza directa, tangible y medible contra Occidente.

Aquella guerra se ganó. Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 llevaron a Estados Unidos a declarar una nueva guerra, esta vez global, contra un enemigo mucho menos definido y medible y que ya no amenazaba de forma tan directa y tangible a todo el Occidente en su conjunto: el terrorismo. Esta percepción desigual de la nueva amenaza, junto con una desconcertante actitud comprensiva en algunos casos hacia los pretextos que los terroristas esgrimían para la perpetración de sus atentados terroristas, llegaron a encontrar eco incluso en organismos tan respetables como Naciones Unidas, que llegó a argumentar que el terrorismo era la única respuesta posible del débil ante los abusos del poderoso, y condujeron a una fractura dentro del mundo occidental que ha llevado a Europa a hacer lo posible por apartarse de la impopular política estadounidense de la última década.

Ahora de lo que se trata es de ganar la Paz con mayúsculas, una paz sostenible, esa paz perpetua tan anhelada, y para ello el *soft-power* se ha

(4) Nye, J. S. jr.: «Soft power: the means to success in world politics», *PublicAffairs*, 2004.

convertido en un elemento esencial. Desde esta perspectiva, puede decirse que, aunque mal empleado, el término *soft-power* es visto como un elemento distintivo de la Unión Europea para marcar las líneas maestras de su acción exterior y diferenciarlas de las del espejo en que continuamente se mira: Estados Unidos de América.

La aproximación *Bottom-Up*

Vista desde el terreno, la solución aportada por Occidente para la resolución de las crisis regionales ha estado basada principalmente en el despliegue de fuerzas militares que han asegurado mediante su presencia la implantación de los acuerdos de paz entre las partes en conflicto. La filosofía que se escondía detrás de este modo de actuación ha sido siempre la de que eran las propias fuerzas internacionales los principales, cuando no los únicos, garantes de la seguridad y la estabilidad del país en cuestión. La consecuencia de todo ello ha sido que la desaparición de dichas fuerzas ha llevado inevitablemente aparejada la desaparición también de la seguridad y estabilidad necesarias para garantizar el futuro de las regiones afectadas.

Es este convencimiento de la insuficiencia de la solución militar para «ganar la paz» el que ha llevado a las diferentes organizaciones a sentir la necesidad de adoptar un Enfoque Integral *(Comprehensive Approach)* que implique a instrumentos políticos, civiles y militares para las gestiones de crisis. Este es el caso de la OTAN, cuyo último Concepto Estratégico, aprobado en la cumbre de Lisboa en noviembre de 2010, recoge como una de las lecciones aprendidas de sus operaciones la necesidad de adoptar este enfoque integral para mejorar la capacidad de esta organización de contribuir a la estabilización y la reconstrucción en las situaciones posconflicto.

La aproximación *Top-Down* o el desarrollo normativo del concepto y la transformación de las estructuras

La Unión Europea ha recorrido un largo camino que arranca desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Aunque inicialmente orientado a cuestiones económicas, siempre ha tenido como telón de fondo la preocupación

por la seguridad. Inicialmente referida esta preocupación a la preservación de la paz en la propia Europa, la seguridad ha pasado con el paso de los años a formar parte de las dos grandes políticas que conforman lo que se ha venido en denominar el segundo pilar de la Unión: la Política Exterior y de Seguridad Común (CFSP, en sus siglas inglesas), y la Política de Seguridad y Defensa Común (CSDP, en sus siglas inglesas).

A pesar de los claros vínculos que deberían existir entre ambas, estas dos políticas no han ido siempre de la mano. De hecho, cuando la CFSP fue establecida en el Tratado de Maastricht a comienzos de los años noventa, la CSDP, o más bien su antecesora, la Política de Seguridad y Defensa Europea (ESDP, en sus siglas inglesas) no existía aun formalmente. Y a la inversa, cuando en el año 2003 se lanzó las primeras misiones de la ESDP, la CFSP estaba estancada debido a las diferencias entre los países miembros sobre la guerra de Irak.

A lo anterior hay que añadir que la política de la Unión Europea en materia de SSR no está contenida en un solo documento, sino en tres Documentos distintos correspondientes cada uno a organismos diferentes. Elaborados entre los años 2005 y 2006, estos Documentos establecen el apoyo de la ESDP a la SSR (5), el apoyo de la Comunidad Europea al SSR (6), y las conclusiones del Consejo sobre el marco político de la Unión Europea en materia de SSR (7) respectivamente. A pesar de que en este último se pone de manifiesto la necesidad de coordinación, cooperación y coherencia en las actividades de los diferentes pilares de la Unión Europea, no proporciona un método sistematizado para alcanzar este objetivo, dejando sin resolver los continuos problemas de solape de responsabilidades y de división del trabajo entre ellos.

La aprobación del Tratado de Lisboa en diciembre de 2007, y la creación del cargo de alto representante de la Unión para la Política de Asuntos Exteriores y de Seguridad han significado, en el primero de los casos, el fin definitivo de las vidas paralelas que seguían la CFSP y la ESDP, al

---

(5) *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform*, Council of the European Union, Bruselas, 13 de octubre de 2005, 12566/4/05 REV 4

(6) *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bruselas, 24 de mayo de 2006, COM(2006) 153 final.

(7) *Council Conclusions on a Policy Framework for Security Sector Reform*, 2736th General Affairs Council Meeting, Luxemburgo, 12 de junio de 2006.

presentar a esta última, la CSDP ya con sus siglas actuales, como una parte integral de la CFSP, y en el segundo, la consecución de una mayor coherencia institucional y una mayor eficacia en la acción exterior de la Unión Europea.

El cargo que estrenó y sigue ocupando en la actualidad la británica Catherine Ashton asume los cometidos de los ya desaparecidos altos comisionados para CFSP, por un lado, y de Relaciones Externas, por otro, a los que sustituye. Esta fusión permite poner fin al tradicional conflicto entre el primer y el segundo pilar de la Unión Europea –el pilar del desarrollo, bajo la Comunidad Europea, y el de la seguridad, a cargo de la CFSP-ESDP, respectivamente– en materia de SSR, por los problemas ya mencionados de solape de competencias entre ambos y de falta de claridad en la división de tareas y en los procedimientos de coordinación entre ellos.

El Tratado de Lisboa contempla asimismo la creación de un nuevo órgano para asistir a la alta representante en el desempeño de sus cometidos, el Servicio de Acción Exterior Europeo (EEAS por sus siglas inglesas). Sin detenernos a examinar las complejas relaciones y estructura de este nuevo organismo, baste decir que el EEAS integra en él las nuevas delegaciones de la Unión Europea, es decir, las «embajadas» de la Unión, que dejan de ser delegaciones de la Comisión, y las estructuras de gestión de crisis, como la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación (CMPD), la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CPCC), y el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS).

La SSR desde el punto de vista de la Unión Europea

En primer lugar, hay que decir que la Unión Europea reconoce el liderazgo de la OCDE en este campo, al adoptar explícitamente la definición de la SSR que establece ese organismo, lo cual no es de extrañar teniendo en cuenta el importante papel que concede la Unión Europea a la faceta del desarrollo en su política exterior.

El marco de la política de la Unión Europea para la SSR está constituido por los dos Documentos ya mencionados sobre el concepto de apoyo a la SSR de la ESDP y de la Comunidad Europea respectivamente, tal y como lo establecen las conclusiones de la 2736 reunión del Consejo Europeo celebrada en Luxemburgo el 12 de junio de 2006. En dichas con-

clusiones se marcan también los principios que debe presidir la actuación de la Unión Europea en este campo.

Estos principios pueden resumirse en la necesidad de que el proceso de reforma sea asumido por la propia nación *(national ownership)* y que esté diseñado para fortalecer el buen gobierno, las normas democráticas, el imperio de la ley, y el respeto a los derechos humanos. Otros requisitos son la sensibilidad hacia las cuestiones de género, el reconocimiento de la importancia del papel de la sociedad civil, y la necesidad de transparencia y de supervisión parlamentaria de los procesos de reforma de la seguridad.

Entre estas conclusiones del Consejo hay que destacar la necesidad que establece este órgano de analizar las situaciones caso por caso para asegurar una acción exterior de la Unión Europea efectiva y coherente en esta área, así como la de trasladar estos conceptos al campo operativo.

No se puede dejar de señalar la referencia que se hace en el Documento a la importancia de contribuir a alcanzar los compromisos de la Declaración del Milenio de septiembre del año 2000 y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, como tampoco la alusión que hace a los objetivos de seguridad contenidos en la Estrategia Europea de Seguridad (ESS).

La ESS (8), adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, es uno de los principales documentos de referencia en los que se basa la política europea para la SSR, como así lo reflejan los tres documentos ya mencionados que conforman este marco político.

En la ESS se señalan las principales amenazas para Europa, a saber, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los «Estados fallidos», y el crimen organizado, y se recogen los tres objetivos estratégicos de la Unión Europea: hacer frente a las amenazas en un mundo globalizado, construir seguridad a nuestro alrededor *(neighbourhood)*, y contribuir a un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

El Documento finaliza analizando las implicaciones políticas para Europa de esta estrategia, que se deben traducir en una Europa más activa

(8) E*uropean Security Strategy: A secure Europe in a better world*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

(preventive engagement), más capaz, aumentando los recursos para la Defensa y el uso compartido de los mismos *(pooled and shared assets)*, más coherente, integrando los diferentes instrumentos y capacidades disponibles; y en una Europa que trabaje con sus socios *(partners)*, y que considere el vínculo transatlántico como «irreemplazable».

El proceso de implantación SSR de la Unión Europea

El proceso de implantación de la SSR de la Unión Europea comenzó en 2007, un año después de adoptar también su política en materia de SSR ya mencionada.

Informes relevantes sobre el proceso de implantación de la política SSR de la Unión Europea muestran que hay una diferencia sustancial entre la definición de dicha política y el enfoque en la práctica. Como se mencionó anteriormente, la política define la SSR no sólo como un requisito para la seguridad del Estado, sino también para las personas, y al mismo tiempo, define el sector de la seguridad como un sistema que incluye no sólo a los actores principales en el campo de la seguridad, sino también a organismos de gestión y supervisión, de administración de justicia, y agentes de seguridad no estatales. Por lo tanto, sobre el papel, la política de la Unión Europea comporta un enfoque holístico de la SSR. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de los proyectos de apoyo a la SSR de la Unión Europea de los últimos años no han reflejando este carácter integral de la SSR, concentrándose únicamente en uno o dos aspectos del sector de la seguridad. No sólo se han ignorado casi por completo elementos tan relevantes como la supervisión democrática o el ejercicio de una gestión pública transparente, sino que, además, al concentrarse únicamente en los diversos aspectos de forma individual se ha tendido a ignorar las interrelaciones existentes entre ellos.

El paradigma de la SSR: Suráfrica

Suráfrica es un ejemplo claro de la importancia que puede llegar a adquirir el principio de *local ownership* para resolver con éxito situaciones tan difíciles como las que tuvo que afrontar ese país a partir del año 1994, tras la caída del régimen de segregación racial del *apartheid*.

El recién creado gobierno de Nelson Mandela se propuso como objetivo prioritario dentro del proceso de reconciliación nacional la reforma del sector de la Defensa, para dotar de legitimidad a las Fuerzas Armadas y alejar de la población la imagen de régimen militarista y excluyente que había presidido la vida del país desde el año 1948, cuando se promulgaron las primeras leyes racistas.

Así se puso en marcha un proceso integrador que duró más de dos años y en el que las mujeres desempeñaron un importante papel en sus demandas para que tanto el gobierno como las instituciones militares rindieran cuentas *(accountability)* de sus actuaciones durante el proceso, para que este fuera transparente y para que se involucrara a la sociedad civil en el mismo.

El resultado de todo ello fue que el proceso de revisión de la Defensa se convirtió en un proceso consultivo nacional en el que se procuró que todo el mundo pudiera expresar sus opiniones y sus preocupaciones. Esta participación contribuyó decisivamente a construir un consenso nacional en torno a los asuntos de Defensa, y dotó de legitimidad a las nuevas estructuras de seguridad.

Seguramente este gran éxito en el proceso de la reforma de la seguridad en Suráfrica no se habría conseguido de no haberse dado dos factores que perfectamente pueden tener encaje en el concepto de *local ownership*: el compromiso decidido del propio Gobierno surafricano para transformar el sector de la seguridad, sin necesidad de influencias externas, las de los donantes, que trataran de inculcar previamente esos principios para luego exigirlos como condición previa a las ayudas, y la legitimidad del propio Gobierno ante su población para poner también en marcha dichos procesos.

Un caso práctico: Guinea-Bissau

Guinea-Bissau es un interesante caso que ilustra a la perfección algunas realidades acerca de la aplicación práctica del concepto SSR, en particular en lo relativo a la propiedad local *(local ownweship)* y a las enormes exigencias económicas de este tipo de programas.

En relación con el concepto de «propiedad local», según el cual debe ser el propio país el que sancione e impulse las reformas necesarias, hay

que decir que una de las principales amenazas para que se cumpla esta condición es la existencia de regímenes políticos impredecibles y volátiles, circunstancia esta que se da con mucha frecuencia en Estados en proceso de consolidación democrática como el de Guinea-Bissau.

Desde su independencia de Portugal en el año 1974, Guinea-Bissau ha llevado a cabo un proceso lento de democratización que ha manteniendo en su Constitución un sistema de partido único durante 17 años, hasta su abolición y la adopción de un sistema político pluripartidista en el año 1991.

A esta lentitud en el proceso de consolidación democrática hay que añadir la presencia permanente del Ejército en la turbulenta vida política del país desde su independencia, debido a la sucesión de golpes de Estado, autonombramientos de cargos militares, como el de Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) del general N'djai, hasta ese momento segundo JEMAD, tras arrestar a su titular, el vicealmirante, Zamora Induta, en los sucesos del 1 de abril de 2010; asesinatos, como el del mismo presidente Vieira en el año 2009, e incluso guerras civiles, como la que sufrió el país entre los años 1998 y 1999.

Como cabía esperar, la corrupción también parece estar presente en medio de este torbellino que son las Fuerzas Armadas de Guinea-Bissau. En efecto, Guinea-Bissau se ha convertido en los últimos años en el epicentro del tránsito de la cocaína procedente de Iberoamérica con destino a Europa. A este respecto, informes recientes de Naciones Unidas señalan que altos cargos militares de este país estarían involucrados en actividades de tráfico de drogas. Corrobora esta sospecha, a modo de ejemplo, el nombramiento en octubre de 2010 del almirante Na Tchuto, como jefe de Estado Mayor de la Armada, a pesar de estar en la lista negra de tráfico internacional de droga de Estados Unidos.

El fallecimiento en enero del presente año del presidente Sahna, responsable de la confirmación oficial en su cargo en junio de 2010 del hasta entonces autonombrado JEMAD, el general N'djai, parecía haber eliminado un obstáculo para el necesario impulso de la comunidad internacional a la implantación del plan de SSR en Guinea-Bissau. Sin embargo, el 12 de este mismo mes de abril, dos semanas antes de celebrarse la segunda ronda de las elecciones presidenciales, se ha producido el enésimo golpe de Estado que pone en peligro la celebración de los comicios y amenaza con dejar una vez más en suspenso el proceso SSR también en aquel país.

Por su parte, la Unión Europea cerró su misión en apoyo de la SSR en Guinea-Bissau en septiembre de 2010, debido al incumplimiento de todos los requisitos exigidos para continuar con la misión, esto es, el restablecimiento del orden constitucional y del imperio de la ley, el fin de la detención ilegal del depuesto JEMAD, Zamora Induta, y el castigo de los responsables de los incidentes del 1 de abril. Esta misión se había lanzado en junio de 2008 bajo el segundo pilar de la Unión Europea, la CSDP, y ha invertido un total de ocho millones de euros en distintos proyectos encaminados a crear las condiciones para la implantación de la Estrategia Nacional de Seguridad de Guinea-Bissau, que había sido aprobada por la Asamblea Nacional de aquel país en enero de 2008.

A esta hay que añadir aportaciones adicionales de la Unión Europea por valor de más de 10 millones de euros, así como las de otras organizaciones globales y regionales como la Organización de Naciones Unidas (13 millones de dólares) o la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), y de países como: Brasil, Portugal, China, Estados Unidos, Angola, Suráfrica, Italia, España o Canadá.

Es difícil cuantificar el alcance de la ayuda de todos estos donantes desde que se iniciara el proceso de reforma, pero las cifras que se han podido aportar en este artículo y el considerable número de actores involucrados en esta tarea dan sin lugar a dudas una idea del enorme esfuerzo que se requiere para afrontar un proyecto de esta naturaleza, máxime teniendo en cuenta que en este caso se trata de uno de los países más pequeños de África, con tan sólo 30.000 kilómetros cuadrados de extensión y 1,5 millones de habitantes, y que todo ese esfuerzo no ha impedido que el país se encuentre sumido de nuevo en una situación de extrema incertidumbre tras el último golpe de Estado del pasado 12 de abril. Todas estas consideraciones obligan necesariamente a plantearse si merece la pena realizar el esfuerzo que supone emprender este tipo de reformas cuando no se dan las condiciones mínimas que permitan alentar expectativas realistas de que se puedan alcanzar los objetivos deseados.

Otras aplicaciones de la SSR

En los dos epígrafes anteriores hemos abordado el análisis sucinto de la SSR en dos países: Suráfrica y Guinea-Bissau, y hemos visto que los

procesos SSR en estos países se desarrollan en dos contextos distintos uno del otro.

En el caso de Suráfrica, el proceso SSR se produce tras la caída de un régimen autoritario. Por tanto, este caso entraría dentro del contexto denominado «posautoritario» que hemos definido en estas páginas. Pero esta catalogación quedaría incompleta si no se tuviera en cuenta una seña distintiva del régimen surafricano: su carácter segregacionista. De hecho, es esa particularidad y su deseo de erradicarla la que mueve el motor de las reformas en ese país, prestando para ello una especial atención a lo que en terminología SSR se denomina «cuestiones de género», que aquí tiene una acepción mucho más amplia de la comúnmente entendida, referida únicamente a la mujer, y se aplica a todo colectivo que sea objeto de discriminación, y por tanto de inseguridad, y que en este caso se centró principalmente en la población no blanca.

En el caso de Guinea-Bissau la situación de partida es distinta. Nos encontramos aquí con un país que consigue su independencia de Portugal y decide emprender un proceso de transición democrática, y cuya situación puede ser catalogada de «posconflicto»: inestabilidad política, administración frágil, pobreza y subdesarrollo, corrupción, infraestructuras deficientes, etc.

Estos dos ejemplos representan la importancia y la atención que se ha concedido hasta ahora a estos dos contextos. Sin embargo, esta forma de catalogar la acción SSR refiriéndola exclusivamente a los contextos posautoritario, posconflicto y de ayuda al desarrollo se está demostrando insuficiente para abarcar otros supuestos en los que la comunidad SSR internacional entiende que también podrían ser de aplicación dichas reformas, como los de preconflicto, crimen organizado, e incluso otros como el de la «primavera árabe», en los que la oportunidad en la adopción de reformas en ese sector podría evitar futuros conflictos o el deterioro de la estabilidad de los países en cuestión.

Habría que plantearse por tanto que quizá los principios SSR puedan tener una aplicación universal, sin tener que estar circunscritos a contextos predeterminados, y ser de aplicación también a los países del mundo desarrollado, incluso como medida preventiva de hipotéticas tensiones que pudieran poner en peligro en un momento determinado la estabilidad de un país o de una región.

Viabilidad del proyecto

A lo largo del presente artículo se ha puesto de manifiesto las dificultades de aplicar los principios y de alcanzar los objetivos de la SSR marcados por la Unión Europea. Estos problemas provienen principalmente de una organización compleja y excesivamente fragmentada de la propia Unión, que dificulta la necesaria coherencia en sus actuaciones, y de una implantación defectuosa de dichos principios, que no tiene en cuenta en la mayoría de los casos el necesario Enfoque Integral que garantice el éxito de los proyectos.

A estas dos causas achacables a la propia Unión Europea hay que añadir otras dos, estas externas a la organización, y por tanto universales, que pueden llegar a poner en peligro igualmente la viabilidad de las reformas. Nos referimos al principio de *local ownership* y a la propia viabilidad económica del proyecto.

La primera de ellas, la que se refiere al principio de *local ownership*, es posiblemente la más determinante desde el punto de vista de la percepción de las reformas por parte de la sociedad civil. En efecto, aquí siempre se planteará el dilema de si se debe respetar este principio, aunque pueda ir en ocasiones en detrimento de la «propiedad» de los donantes, es decir, de la firmeza en sus exigencias como condición previa a la donación, o si, por el contrario, han de prevalecer las condiciones de los donantes, aún a riesgo de que el apoyo económico aparezca ante la población como un intento de «comprar» la voluntad nacional.

En cuanto a la viabilidad económica del proyecto, en el caso de Guinea-Bissau antes explicado se pone de manifiesto el ingente esfuerzo, tanto económico como de aportación de recursos personales y materiales, que es necesario realizar para obtener resultados, en la mayoría de los casos, cuanto menos dudosos en relación con las expectativas del proyecto. En el caso de Somalia por ejemplo, la Comisión Europea ha invertido 592 millones de euros en apoyo a la creación de un Estado viable en ese país.

El problema de costes que para el mundo occidental y para Europa en particular supone apostar fuerte por este tipo de soluciones debe llevar a plantearse la posibilidad de una actuación muy selectiva, orientada exclusivamente a aquellos países en los que su inseguridad pueda afectar de forma directa a la propia seguridad de la Unión Europea, países para los que sería de aplicación el principio de que «su seguridad es nuestra

seguridad». A este respecto, Somalia y Guinea-Bissau son sin duda dos países cuya estabilidad y control democrático son importantes para los intereses de Europa, e incluso puede detectarse la mayor prioridad que la Unión Europea concede al primero de ellos si nos fijamos en el apoyo económico que recibe, 70 veces superior en términos absolutos y ocho veces mayor en ayuda *per cápita* que el recibido por Guinea-Bissau.

La cuestión que se plantea es si el gigantesco esfuerzo económico que con toda seguridad supondría el apoyo a todos aquellos países que pudieran entrar en la órbita de las políticas prioritarias de la Unión Europea, ya sea por razones de vecindad, de ampliación de la Unión, regionales o globales, esfuerzo que sería imprescindible cuantificar en cada caso, merecería la pena de ser realizado al confrontarlo con las expectativas reales de alcanzar los objetivos de buen gobierno, control democrático, imperio de la ley y respeto a los derechos humanos que se pretende alcanzar.

Bibliografía

Africa, S.: *The Transformation of the South African Security Sector: Lessons and Challenges,* Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011.

Cadoudal, R.: «La reforma del sector de seguridad. Nuevo paradigma occidental de acción a favor de la estabilidad global», *Monografía* del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

Commission of the European Communities: *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform,* {SEC(2006) 658}, 2006.

Council of the European Union: *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR),* 2005.

— *Policy Framework for Security Sector Reform-Council Conclusions,* Press Release 2736th Council Meeting, 2006.

DCAF: *Reform Security Sector,* 2006.

Derks, M. and More, S.: *The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform,* Clingendael Institute, 2009.

Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria: *Handbook on CSDP,* 2010.

European Security Strategy: A secure Europe in a better world, 2003.

Global Facilitation Network for Security Sector Reform: *A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR),* 2007.

Larrabure, J. L. and Vaz, E.: *Consultant Peace Building Fund Programme in Guinea Bissau 2008-2011,* Final Evaluation Mission, Final Report, 2011. 26 de septiembre-14 de octubre de 2011.

Nye, J. S. jr.: «Soft power: the means to success in world politics», *Public Affairs,* 2011.

The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR), Supporting Security and Justice.

UN General Assembly Resolution 55/2: *United Nations Millennium Declaration,* 2000.

United Nations Peacebuilding Support Office: *Mapping of Resources & Gaps For Peacebuilding in Guinea-Bissau,* 2008.