

CAPÍTULO TERCERO

EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD: EL VALOR AÑADIDO DE LA UE COMO ACTOR DE SEGURIDAD GLOBAL

EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD: EL VALOR AÑADIDO DE LA UE COMO ACTOR DE SEGURIDAD GLOBAL

CRISTINA CHURRUCA MUGURUZA

INTRODUCCIÓN

El interés de la Unión Europea (UE) en la reforma del sector de la seguridad como un instrumento de su política exterior hacia los países en desarrollo y en transición ha experimentado un gran desarrollo en los últimos años. Esta evolución se explica por un lado porque en la actualidad, tanto la comunidad internacional como la Unión Europea son cada vez más conscientes de que la reforma del sector de la seguridad, o *reforma del sistema de seguridad*, como también se la conoce, que refleja la naturaleza multisectorial del sistema de seguridad, desempeña un importante papel en la prevención de los conflictos, el restablecimiento de la paz y la democratización, y contribuye al desarrollo sostenible. Por otro, el interés de la UE afirmar su identidad en la escena internacional y asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional ha contribuido a que esta juegue un papel cada vez más relevante en este ámbito.

En los últimos años se ha alcanzado un consenso en el ámbito internacional sobre dos cuestiones interrelacionadas. La primera es que la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo son condiciones interdependientes e indispensables para la paz y el desarrollo sostenible y se refuerzan mutuamente. Esta concepción está recogida en el concepto de seguridad humana (1). La segunda es el reconocimiento de que esos ele-

(1) Sobre el concepto de seguridad humana véase CHURRUCA, CRISTINA. «*Human Security as a policy framework: Critics and Challenges*», Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos/Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2007, Bilbao: Universidad de Deusto, 2007, pp.15-35.

mentos fundamentales sólo pueden alcanzarse dentro del estado de Derecho. La reforma del sector de la seguridad (RSS) es una de las esferas donde mejor se plasma esta interrelación.

Una premisa fundamental para entender la reforma del sector de la seguridad es que se trata de un «sistema» que afecta a todo el Estado. Por ello, dado que la reforma del sector de la seguridad afecta a las instituciones que garantizan la soberanía del Estado en términos weberianos, su reforma no es viable sin el consentimiento, cooperación y plena implicación del Estado, es decir del gobierno, que va a acometer la reforma. En este contexto, tomando como base las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, entendemos la RSS como un sistema que incluye la reforma tanto de los órganos que garantizan la seguridad de los ciudadanos como de las instituciones oficiales encargadas de la gestión y vigilancia de estos órganos como de las instituciones de administración de justicia y de las fuerzas de seguridad no establecidas por la ley (2). La RSS se debe considerarse como un planteamiento holístico e integral y debe basarse en la propiedad nacional «national ownership» y la asociación «partnership».

La política de la Unión en apoyo de la RSS y su acción en este ámbito reflejan la naturaleza de la acción exterior de la UE y su condición como actor internacional. El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que uno de los objetivos de la Unión es «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común» (Art.2). La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), constituye el llamado *segundo pilar* de la UE y su desarrollo compete fundamentalmente al Consejo. Está por tanto separado de las políticas exteriores de cooperación al desarrollo y de la política comercial, respecto de las que la Comisión tiene competencias de proponer y ejecutar, *el primer pilar*. Desde 1999, prácticamente todas las reuniones del Consejo Europeo han tratado de desarrollar las capacidades civiles y militares de los Estados Miembros necesarias para la realización de operaciones autónomas o para la coordinación con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y la contribución a estas organizaciones. Este proceso, que forma parte integrante de la

(2) Vid. OCDE, *DAC Guidelines on Security System Reform and Governance*, OCDE, 2004 y OCDE, *OCDE Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice*, OCDE, 2007. p.5.

PESC, es lo que se denomina Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). La PESD se dirige, revisa y controla desde el Consejo. La política exterior de la UE incluye también ciertos aspectos de la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior, *el tercer pilar*, que implican una acción exterior cada vez mayor y cuya responsabilidad comparten el Consejo y la Comisión. Corresponde al Consejo y a la Comisión garantizar la coherencia de la política exterior común y asegurar, cada cuál conforme a sus competencias, su realización. La política de la Unión en apoyo de la RSS refleja la división de la acción exterior de la UE en distintos pilares.

El objetivo de este trabajo es mostrar la labor desempeñada por la Unión Europea en apoyo del sector de la seguridad, sus limitaciones y potencialidades. La reforma del sector de la seguridad es un claro ejemplo de la necesidad de sinergia entre instrumentos civiles y militares de la PESD y las actividades comunitarias. La hipótesis que manejamos es que la UE tiene el potencial de convertirse en un actor líder en este sector. La ventaja comparativa de la Unión es clara. Es la única organización en el ámbito mundial dotada de un amplio abanico de instrumentos de política exterior desde la diplomacia a la gestión civil y militar y con los recursos humanos y financieros necesarios. Con este fin el presente capítulo comienza planteando el enfoque y la política de la Unión con relación a la RSS. A continuación mostraremos la práctica de la Unión en materia de RSS para así evaluar los resultados de esta experiencia, los problemas encontrados, y presentar a modo de conclusión unas propuestas para su mejora. En este sentido adelantamos que, en nuestra opinión el desafío de las tres Cs, la necesidad de coherencia, coordinación y complementariedad de la política exterior y de seguridad (3), aunque sigue siendo fundamental ha sido sobrepasado por el desafío de la tres Ds, la imprescindible interconexión entre defensa, desarrollo y diplomacia (4). Este modelo pone el énfasis, la prioridad, en el pensamiento horizontal. Este es el desafío del futuro no sólo para la Unión sino para la comunidad internacional en general.

(3) La división en pilares de la acción exterior de la UE ha hecho que el logro de coherencia, coordinación y complementariedad entre las distintas políticas sea una cuestión fundamental en la agenda de la UE y una de las cuestiones claves en la reforma del TUE. Vid. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Council, *Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006) 278 final, Brussels, 08.06.2006.

(4) El precursor de este planteamiento ha sido el gobierno de Canadá que ha adoptado un modelo de 3 Ds (defensa, desarrollo y diplomacia). Vid. FITZ-GERALD, ANN «*Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government*», 2 Enjeux publics, Vol. 5, no 5, Juillet 2004.

LA POLÍTICA DE LA UE EN APOYO DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

La reforma del sector de la seguridad no constituye un nuevo ámbito de compromiso para la Unión Europea. Desde hace varios años, forma parte del proceso de integración y ampliación de la Unión Europea, así como de su política de cooperación. Durante estos últimos años, la UE ha desarrollado capacidades complementarias de gestión militar y civil de crisis para apoyar la reforma del sector de la seguridad en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Idealmente las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la acción de la Comunidad en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad deberían ser complementarias, especialmente en los países en situación de crisis o post-crisis. En este sentido la UE se ha involucrado en los últimos años en diversas áreas de la RSS como por ejemplo operaciones de policía y militares, esfuerzos encaminados al reforzamiento del Estado de derecho y el refuerzo de los sistemas judiciales y penales en diversos países, los aspectos civiles de la gestión de crisis y la protección civil. Algunos Estados miembros de la UE apoyan también muy activamente los procesos de reforma del sector de la seguridad en el ámbito bilateral. Sin embargo hasta hace muy poco la Unión carecía de un enfoque coherente con relación a la RSS.

No es hasta diciembre de 2003 que el Consejo Europeo adopta una Estrategia Europea de Seguridad (EES) que dota a la UE por primera vez de un marco y una dirección estratégica a su acción exterior. El documento titulado «Una Europa Segura en un mundo mejor» señala los desafíos globales y principales amenazas de seguridad e identifica los objetivos e implicaciones estratégicas para la UE. Entre estas está la necesidad de desarrollar las capacidades europeas en los diversos ámbitos y en particular ampliar la gama de las misiones de la Unión. La reforma del sector de la seguridad se encuentra entre estas misiones como parte del desarrollo institucional en el sentido más amplio (5). Posteriormente en el año 2005 se adopta la *Estrategia de la UE para África* donde la UE se compromete a desarrollar una capacidad estratégica para impulsar la reforma del

(5) Consejo de la Unión Europea, *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, 13 de diciembre de 2003. Para una crítica de la ESS véase: CHURRUCA, CRISTINA, «*Criticizing the EU security Strategy: The EU as a Regional Security Provider*», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Número 9 (2005), 20pp., [http://www.reei.org/reei%2010/C.Churruca\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/C.Churruca(reei10).pdf).

sector de la seguridad (RSS) en África en el marco de sus esfuerzos para promover la paz y la seguridad en todas las fases del ciclo de los conflictos (6). Aunque la Declaración conjunta de la Unión Europea sobre la política de Desarrollo de la UE, «*El consenso europeo sobre desarrollo*» adoptada por el Consejo el 22 de diciembre de 2005 no hace una referencia explícita a la reforma del sector de la seguridad, si se reconoce en cambio que «no habrá desarrollo ni erradicación de la pobreza sin paz y seguridad, y sin desarrollo y erradicación de la pobreza no habrá paz duradera» (punto 37) y el apoyo de la Comunidad a las medidas orientadas al refuerzo de la seguridad humana y de los principios de la gobernanza democrática como requisito para un desarrollo sostenible (punto 87) (7).

En este contexto el Consejo Europeo acordaba ese mismo año, en noviembre de 2005, un concepto que provee un marco para las actividades de la UE en apoyo de la reforma del sector de la seguridad en el ámbito del segundo pilar (8). A continuación la Comisión Europea adoptaba en mayo de 2006 una reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad (9). El objetivo de la reflexión de la Comisión y la lanzada por el Consejo con respecto al apoyo de la PESD a la reforma del sector de la seguridad, adoptada bajo la Presidencia británica, era que ambas se complementen mutuamente y confluyan en el marco de una reflexión global sobre la reforma del sector de la seguridad a escala de la Unión. Aunque la idea inicial era adoptar un concepto común que abarcará todas las actividades de la Unión en apoyo de la reforma del

-
- (6) La estrategia de la UE para África es la respuesta de la UE al doble reto que consiste en volver a situar a África en la vía del desarrollo sostenible y en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), del 2005 a 2015. Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, «*Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*», COM (2005) 489 final, Bruselas, 12.10.2005. Sobre esta cuestión véase: GOERENS, CHARLES, *Sécurité et développement de l'Afrique: une nouvelle approche pour l'UE*, Chaillot Paper, n.º 99, April 2007.
- (7) Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», DO C 46/01 de 24.2.2006. La declaración define, por primera vez en cincuenta años de cooperación, el contexto de principios comunes en el que la Unión y sus Estados miembros aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad.
- (8) Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad», COM(2006) 253 final, Bruselas, 24.5.2006.
- (9) Council of the European Union, «EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)», 12566/4/05, Brussels, 13 October 2005.

sector de la seguridad esto no fue posible (10). Finalmente en junio de 2006 el Consejo adopta un marco para la política de la Unión para la reforma del sector de la seguridad con el fin de establecer unos principios y unas orientaciones comunes para proveer un apoyo efectivo, coherente y sostenible a los países y regiones socios de la UE (11).

El marco de la política de la Unión para la reforma del sector de la seguridad

Las conclusiones del Consejo sobre el marco de la política de la Unión para la RSS señalan la importancia de adoptar un enfoque comprensivo que abarque a todos los pilares de la UE dado que la RSS debe entenderse como un proceso holístico, multisectorial y a largo plazo que se refiere al funcionamiento general del sistema de seguridad como elemento de las reformas de la gobernanza (12). El objetivo es dotarse de un marco estratégico para el desarrollo de las actividades pertinentes bien comunitarias o de la PESD o mediante una combinación de las dos con el objetivo de mejorar la coherencia y efectividad de la acción de la Unión en la RSS reconociendo que la reforma del sector de la seguridad debe considerarse una cuestión transversal, que rebasa los distintos componentes de la política exterior de la Unión. La idea es que este marco establezca las directrices generales y sea lo suficientemente flexible que permita elaborar enfoques específicos y caso por caso.

Este marco tiene como fin que la acción de la Unión en el ámbito de la RSS contribuya a promover los objetivos de su política exterior: la prevención, resolución y reconstrucción de conflictos y en este contexto hacer frente a los Estados frágiles como parte del objetivo general de reducir la inseguridad y erradicar la pobreza a través de la consolidación de la bue-

(10) El documento del consejo señalaba que la Comisión iba a desarrollar un concepto en cooperación estrecha con el Consejo y continuaba que «... At a larger stage, consideration should be given to bringing these two strands closer together. This would complete an overall SSR concept». *Ibid.* p.6. Ante la dificultad de consensuar un concepto entre 25 Estados miembros que sirviera de marco a toda la UE y a la vista que la presidencia austriaca llegaba a su fin el Consejo de Asuntos Generales adoptó unas conclusiones presentadas por el Comité Político y de Seguridad. Vid. *Developing a common security sector reform strategy for the EU*, Post-seminar paper, 28 November 2005, organized by the UK Presidency of the EU in conjunction with the European Commission, Saferworld and International Alert.

(11) Council of the European Union, «Council Conclusions on a policy framework for Security sector reform», 2736th GENERAL AFFAIRS Council Meeting – Luxembourg, 12 June 2006.

(12) *Ibid.* punto 1.

na gobernanza, la democracia y el Estado de Derecho en terceros países (13). La RSS se inscribe así en el conjunto de los esfuerzos desplegados por la Unión Europea para contribuir a la efectiva consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el desarrollo sostenible y la seguridad mundial, y para llevar a cabo su Declaración conjunta sobre la política de Desarrollo de la UE y la Estrategia de Seguridad Europea.

Como señalan las conclusiones del Consejo, el marco de la política de la Unión para la RSS esta constituido por los dos conceptos desarrollados por el Consejo y la Comisión. Estos conceptos, entendidos como complementarios, tienen lógicamente muchos rasgos en común (14). En primer lugar ambos se basan fundamentalmente en las *Directrices desarrolladas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE* y utilizan sus definiciones y principios (15). Así, la UE ha adoptado la definición amplia de la OCDE que entiende la RSS como un sistema que incluye el conjunto de las instituciones del Estado y demás entidades que desempeñan un papel en la seguridad del Estado y su población. Este sistema esta compuesto por:

- *Los principales responsables de la seguridad*, incluidas las fuerzas de seguridad: ejércitos; cuerpos de policía y gendarmería; fuerzas paramilitares; guardia presidencial; Servicios de inteligencia; guardacostas; guardias de fronteras; autoridades aduaneras; unidades locales de seguridad o unidades de reserva.
- *Los órganos de gestión de la seguridad y órganos de control*: Parlamento/poder legislativo; Gobierno/poder ejecutivo, incluidos los Ministerios de Defensa, Interior y Asuntos Exteriores; órganos consultivos nacionales en materia de seguridad; autoridades tradicionales y consuetudinarias; organismos de gestión financiera; sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, las instituciones académicas y las ONG.
- *Las instituciones judiciales*: Ministerios de Justicia; instituciones penitenciarias; servicios de investigación en el ámbito de lo penal y fiscalías; poder judicial (tribunales y órganos jurisdiccionales); Servicios encargados de la aplicación de la justicia (agentes judiciales y

(13) *Ibid.* punto 2.

(14) Ello es resultado de una excepcional colaboración interinstitucional, que debía ser la regla y no excepción entre las personas encargadas en la Comisión y el Consejo respectivamente de la elaboración de estos conceptos: Inger Buxton en la Comisión Europea y Christoff Deherre en el Consejo. Quiero agradecer en especial a este último el tiempo que dedico a explicarme y aclararme el alcance y contenido de la RSS.

(15) Vid. OCDE, *DAC Guidelines on Security System Reform and Governance*, *op.cit.*

ujieres); sistemas judiciales tradicionales y consuetudinarios; comisiones encargadas de la defensa de los derechos humanos y defensores del pueblo, etc..

- *Las fuerzas de seguridad extraoficiales*: ejércitos de liberación; guerrillas; liberación; guerrillas; unidades privadas de guardaespaldas; empresas de seguridad privada, etc. (16).

Siguiendo las directrices de la OCDE, la RSS significa la transformación del sistema de seguridad, que abarca a todos estos agentes, así como sus papeles, responsabilidades y acciones, en su esfuerzo común para que la gestión y el funcionamiento de este sistema se ajusten a las normas democráticas y a los principios de la buena gobernanza, contribuyendo de este modo al correcto funcionamiento del dispositivo de seguridad. Elementos esenciales de este enfoque son por tanto el control civil y la vigilancia parlamentaria. El objetivo de la Unión no es otro que contribuir explícitamente a la consolidación de la buena gobernanza, la democracia, el Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos y una utilización eficaz de los recursos públicos (17).

Directrices para el apoyo de la UE a la reforma del sector de la seguridad

La acción de la UE en apoyo a la RSS según este marco, tal y como señalan los conceptos del Consejo y la Comisión, deberá estar basada en la definición de RSS del CAD. Según esta definición los procesos de reforma del sistema de seguridad deberían:

- Ser procesos de reforma gestionados en el ámbito nacional o regional, destinados a reforzar la buena gobernanza, las normas democráticas, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, de acuerdo con las normas internacionales.
- Responder a las exigencias fundamentales de un sistema de seguridad eficaz, es decir, desarrollar un concepto de seguridad gestionado en el ámbito nacional, definir claramente las políticas que deben seguirse y garantizar la buena gobernanza de las instituciones encargadas de la seguridad.

(16) Comisión de las Comunidades Europeas, «Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad», *op.cit.* p.6 y Council of the European Union, «EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)», *op.cit.* pp.7-8.

(17) *Ibid.* p.4 y p.6 respectivamente.

- Percibirse como un marco que permite afrontar los distintos retos a los que se enfrentan los Estados y su población en materia de seguridad sobre la base de un enfoque multisectorial sensible al género, en la prestación de servicios de seguridad y acceso a la justicia, y centrándose en las necesidades de reforma de los distintos sectores clave. Esto incluye la separación de las tareas entre los distintos Servicios y organismos, así como la consideración del papel que la sociedad civil y otras estructuras de gobierno no estatales.
- Basarse en los principios de responsabilidad, rendición de cuentas (*accountability*) y transparencia que se aplican en todo el sector público, haciendo especial hincapié en la mejora de la gobernanza a través de una mayor vigilancia de los procesos de seguridad por parte de órganos civiles y parlamentarios.
- Basarse en el diálogo político ya entablado con los distintos países socios sobre los derechos humanos y las cuestiones de desarrollo y seguridad, y realizarse en sinergia con otros instrumentos (18).

De acuerdo a estos principios la reforma del sistema de seguridad va más allá del concepto de eficacia de los distintos Servicios (el ejército, la policía, las instituciones judiciales, etc.), y se centra más bien en el funcionamiento general del sistema de seguridad como elemento de la reforma, la concepción política y la estrategia de la gobernanza del sector público. La RSS debe entenderse como un proceso global destinado a reforzar el nivel de seguridad de todos los ciudadanos y a colmar el déficit de gobernanza. Lo que se trata es de garantizar que el sector de la seguridad no se sitúe o aborde fuera del sector público en su conjunto, sino que se perciba como una parte integral pero equilibrada de la asignación de los recursos públicos y del marco institucional del Estado. Para ello es fundamental que la acción de la Unión se base en la *apropiación local* («local ownership») y la *asociación* («partnership»). Cuando no exista un socio de gobierno en una situación de crisis o en el momento inmediato a un conflicto, el concepto del Consejo señala la importancia de que la Unión prepare el terreno para que a largo plazo el país en cuestión sea propietario de las reformas basadas en un proceso democrático y participativo.

(18) *Ibid.* pp. 8-9 y p.4 respectivamente. Los principios del marco de conclusiones del Consejo recogen de forma prácticamente idéntica los principios de la reflexión de la Comisión.

La complementariedad entre los conceptos del Consejo y la Comisión

Los conceptos del Consejo y la Comisión se complementan y refuerzan mutuamente. La principal diferencia no radica sólo en su ámbito de actuación (primer pilar y segundo pilar) sino que es de carácter estructural. La PESD se refiere a la gestión de crisis, se trata por tanto de acciones concretas de RSS a corto y medio plazo en un sentido estricto. En general, las misiones en el marco de la PESD proporcionan apoyo en las primeras etapas de la reforma del sector de la seguridad en situaciones de crisis o post-crisis e identifican nuevos ámbitos para la ayuda comunitaria, especialmente en sectores tales como la reforma del ejército o los Servicios de inteligencia. Por el contrario el enfoque de la Comisión es comprensivo y sus acciones se refieren a los aspectos de la RSS relativos a la gobernanza, y especialmente a la vigilancia ejercida por los Parlamentos, la independencia del poder judicial y la libertad de los medios de comunicación. Se trata por tanto de un enfoque más global frente a la reforma del sector de la seguridad. La idea es proporcionar un apoyo coordinado a los distintos sectores del proceso de reforma. Se trata de «garantizar un mayor grado de sinergia entre el apoyo concedido actualmente por la Comunidad y los Estados miembros en un marco bilateral, y, por otra, mejorar la coordinación entre las misiones llevadas a cabo en el marco de la PESD y la acción de la Comunidad y los Estados miembros» (19).

El objetivo del concepto del Consejo es dotar a la PESD de un concepto de apoyo a la RSS en un país socio. Se limita por tanto a las dimensiones de gestión civil y militar de crisis aunque incluye un «énfasis en la prevención de conflictos» (20). Así, el apoyo de la PESD a la RSS se refiere a una acción de la PESD que en general adoptará la forma de asesoramiento y asistencia a las autoridades locales (legislativo, ejecutivo y judicial) en cuestiones relativas a la reforma del sector de la seguridad en una manera consistente con las reglas democráticas y los principios sólidos de la buena gobernanza, los derechos humanos, la transparencia y el Estado de Derecho (21). En este contexto la RSS puede tener como objetivo un organismo individual o institución, como parte de un marco más amplio de SSR y parte de una amplia cooperación entre los diferentes donantes.

(19) Comisión de las Comunidades Europeas, «Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad», *op.cit.* p.11.

(20) Council of the European Union, «EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)», *op.cit.* p.6.

(21) *Ibid.* p.7.

El concepto del Consejo intenta complementar los conceptos de las misiones PESD en el ámbito del Estado de Derecho en la gestión de crisis y en el ámbito de la Administración civil (22). Asimismo reconoce que el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) pueden ser un pilar significativo de la RSS y en este sentido se considera como central para la resolución de conflictos y la estabilidad interna pero el concepto principal es la RSS.

El enfoque de la Comisión es fruto por un lado de la evolución del reconocimiento de la vinculación entre seguridad y desarrollo en cuya intersección esta el concepto de seguridad humana. La seguridad humana se ha convertido en un nuevo referente de la cooperación internacional que pone de manifiesto no solo la necesidad de reorientar y adaptar el marco general de esta última sino también de las políticas públicas situando la seguridad de los ciudadanos como objetivo fundamental y complementando de este modo la seguridad del Estado (23). Este planteamiento amplio de la seguridad ha llevado a que la prevención de conflictos se convierta en una prioridad de la política exterior común y por tanto de un elemento fundamental de todos los aspectos de sus relaciones exteriores. En este contexto de lo que se trata es de hacer frente a las raíces estructurales de la inseguridad. La Comisión considera la RSS como un área fundamental en la prevención de conflictos (24). Por otro la propia naturaleza de los instrumentos de la Comisión favorece planteamientos a largo plazo e integrados para tratar las causas fundamentales de la inseguridad. Como veremos en el siguiente apartado la Comisión secunda a través de instrumentos comunitarios y en el marco de un amplio abanico de políticas, los procesos de reforma emprendidos en los países y regiones con los que tiene firmados acuerdos de asociación en las distintas partes del mundo.

(22) «*Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management*», Council doc. 9792/03 de fecha 26 mayo 2003 o el «*EU Concept for Crisis management missions in the field of Civilian Administration*» Council doc. 15311/03 de fecha 25 de noviembre de 2003.

(23) El concepto de seguridad humana (libertad frente a la privación y libertad frente al miedo) es un concepto útil no sólo para definir las relaciones entre las necesidades del ciudadano y las responsabilidades de los Estados sino también para comprender que la cooperación y la coordinación entre los diferentes actores de la comunidad de donantes y el país en cuestión es la cuestión fundamental. Vid. CHURRUCA, CRISTINA. «*Human Security as a policy framework: Critics and Challenges*», op.cit..

(24) Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, «Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos», COM (200) 0211 final, 11.04.2001.

LA ACCIÓN DE LA UE EN APOYO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

El reconocimiento del carácter multidimensional de la seguridad y de la necesidad de un enfoque integrado y holístico de la RSS hace que esta sea una cuestión transversal que atañe a todo el marco institucional de la UE. El problema es que ni las conclusiones del Consejo sobre el marco de la política de la Unión para la RSS ni los conceptos del Consejo y la Comisión abordan la delicada cuestión de la división de competencias entre los distintos pilares. Únicamente se señala la importancia de que la Unión en su conjunto adopte un enfoque coherente y consistente cuando la complementariedad de las acciones adoptadas en el marco de la PESD y de la Comunidad es «vital». Asimismo se subraya la necesidad de una planificación coordinada entre los tres pilares y la necesidad de una evaluación conjunta de las necesidades y recursos disponibles. Esta es una clara limitación dado que el rápido crecimiento de PESC/PESD en los últimos años y el reconocimiento de la vinculación entre la seguridad y el desarrollo han ampliado de forma espectacular las zonas grises en las que las dos instituciones pueden actuar. Además el carácter transversal de la RSS hace que puede ser llevada a cabo a través de diversas políticas y estar sujeta a diferentes mecanismos de financiación dependiendo de la naturaleza de la actividad y del receptor (civil o militar), la escala temporal de la asistencia (emergencia o a largo plazo) y el contexto político (post-conflicto, transición o desarrollo).

La fragmentación de la RSS supone muchos desafíos para los donantes en general y para la Unión en particular. En el caso de la Unión, el Tratado de la Unión Europea y muchos documentos de la UE hacen hincapié en la necesidad de asegurar la unidad y coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo (Art. 3 de las Disposiciones Comunes). Como reconoce la Estrategia Europea de Seguridad el principal desafío para la Unión es que:

«A lo largo de los últimos años hemos ido creando una serie de instrumentos, cada uno con su propia estructura y su propio fundamento. El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. Todos ellos pueden influir en nuestra seguridad y en la de terceros países. La seguridad es la primera condición del desarrollo» (25).

(25) Vid. Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad*, op.cit. pp.12-13.

Los instrumentos de la UE en apoyo de la RSS pueden dividirse en dos tipos: los de asistencia en situaciones de crisis y situaciones post-conflicto a corto y medio plazo y aquellos que apoyan actividades a largo plazo en contextos de transición o desarrollo. Los primeros se refieren a la capacidad de reacción rápida de gestión de crisis tanto a la capacidad militar y a la capacidad civil de gestión de crisis de los Estados Miembros al servicio de la Unión, es decir a las misiones de la PESD, como a los instrumentos comunitarios, en concreto al Mecanismo de Reacción Rápida creado en el año 2001 y sustituido por el Instrumento para la Estabilidad a partir del año 2007 (26). Los instrumentos de financiación a largo plazo se refieren a los programas de asistencia gestionados por la Comisión. La mayor parte de la financiación para la formación de capacidades en el sector policial y judicial y el apoyo para el refuerzo del control democrático en general ha venido de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos y en su mayoría de los instrumentos geográficos específicos y del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El FED es el instrumento principal de la ayuda comunitaria a la cooperación al desarrollo prestada a los Estados África, Caribe y Pacífico y a los países y territorios de ultramar (PTU). El FED aún no es parte integrante del presupuesto comunitario general, sino que lo financian los Estados miembros (27).

La reforma del sector de la seguridad requiere la sinergia entre instrumentos civiles y militares de la PESD y las actividades comunitarias. Esta es fundamental, en particular, entre la acción relativa a la asistencia al desarrollo de la UE y la gestión civil de crisis en el marco de la PESD. En este sentido, la racionalización de los instrumentos de ayuda exterior propuesta por la Comisión y adoptada por el Consejo a finales de 2006 en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013, ofrece una oportunidad para mejorar la coordinación entre las respuestas a crisis por parte de la Comisión y en el marco de la PESD ya que las operaciones de gestión civil de crisis se financian con fondos comunitarios.

En lugar de la anterior gama de instrumentos geográficos y temáticos que se fue elaborando de manera ad hoc, se ha adoptado una estructura

(26) Nos referimos a los mismos en el apartado dedicado al apoyo de la Comisión a la RSS.
(27) El Tratado de Roma de 1957 previó su creación para la concesión de ayuda técnica y financiera, en un principio, a los países africanos, que en aquella época seguían estando colonizados y con los que algunos Estados tenían vínculos históricos. Aunque, a raíz de la petición del Parlamento Europeo, el presupuesto comunitario viene reservando, desde 1993, un título para el Fondo. El FED está sujeto a sus propias normas financieras, y lo dirige un comité específico. La ayuda concedida a los países ACP y a los PTU seguirá financiándose por medio del FED para el período 2008-2013.

simplificada que incluye seis instrumentos. Tres instrumentos apoyan directamente políticas exteriores específicas: el instrumento de preadhesión (IPA); que sustituye a los instrumentos existentes, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI), que completa los ya existentes y un nuevo instrumento de «cooperación al desarrollo y cooperación económica». Con el fin de hacer frente a las crisis y responder a determinados retos de alcance regional o internacional, hay otros tres instrumentos: la ayuda humanitaria, la ayuda macrofinanciera (AMF) y el instrumento de estabilidad.

El Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) integra las estructuras precedentes de ayudas de preadhesión y del proceso de estabilización y de asociación en favor de los países candidatos y de los potenciales países candidatos, respetando sus especificidades y los procesos propios de cada uno de ellos (28). El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI) sustituye la ayuda anteriormente prestada en virtud de diversos programas geográficos incluidos TACIS (para los vecinos del Este y Rusia) y MEDA (para los vecinos del sur del Mediterráneo), así como los programas temáticos como la IEDDH (Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos) (29). El Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), al reunir los distintos instrumentos geográficos y temáticos en un instrumento único, mejora el anterior marco de la cooperación al desarrollo de la Comunidad. Los programas geográficos abarcan cinco regiones: América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica (30). Por último el objetivo del nuevo Instrumento de Estabilidad (IDE) es dar una respuesta adecuada a las situaciones de inestabilidad y crisis y a los retos a largo plazo, con un aspecto de estabilidad o seguridad, hasta que pueda reanudarse la cooperación normal mediante uno de los instrumentos generales de cooperación y ayuda (31).

(28) Reglamento (CE) n.º 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006 *DO L 210* de 31.7.2006, p. 82/93. El IPA ofrece una asistencia racionalizada a los países con vocación europea para el período 2007-2013 sobre la base de las principales lecciones derivadas de los precedentes instrumentos de ayuda exterior y de preadhesión. El IPA pretende mejorar la eficacia y coherencia de la ayuda facilitada en un marco único: el Instrumento de Ayuda Preadhesión.

(29) Reglamento (CE) n.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, *DO L 310* de 9.11.2006.

(30) Reglamento (CE) n.º 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, *DO L 210* de 31.7.2006, pp.41-70. El Reglamento establece que la ayuda comunitaria se ejecute mediante programas geográficos y temáticos, y un programa de medidas complementarias para los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) signatarios del Protocolo del Azúcar.

(31) Reglamento (CE) n.º 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, *DO L 327* de 24.11.2006, p. 1/11. El Instrumento de Estabilidad sus-

El Instrumento de Estabilidad complementa los instrumentos geográficos financieros. Este permitirá dar una respuesta rápida a los retos de política urgentes, aplicando medidas no previstas en los tres instrumentos de política general. El IDE refleja la creciente importancia de la seguridad en la ayuda externa de la UE siendo el único instrumento que menciona explícitamente la posibilidad de financiar acciones en apoyo de la reforma del sistema de seguridad. El artículo 3 incluye entre las medidas de ayuda en respuesta a situaciones de crisis o crisis incipientes el apoyo al desarrollo de la buena gobernanza y la ley y el orden público, «incluida la cooperación técnica no militar para reforzar el control civil global, y supervisar el sistema de seguridad». Ello no quiere decir que los instrumentos geográficos no puedan financiar, como veremos más adelante que hacen, medidas de apoyo a la RSS. De hecho de acuerdo al artículo 2.1 la ayuda comunitaria prevista en DEI sólo «se prestará en la medida en que no pueda darse una respuesta adecuada y eficaz mediante dichos instrumentos.» Este instrumento se integra exclusivamente en el primer pilar, pero su diseño tiene en cuenta la necesidad de garantizar una coordinación operativa entre las acciones comunitarias y las medidas adoptadas en el marco de la PESC/PESD.

Una clara limitación del DEI, que puede mermar la efectividad inicialmente prevista, es que excluye la posibilidad de financiar la cooperación técnica militar así como medidas complementarias de la RSS como son el desarme, desmovilización y reintegración, y el control de armas pequeñas y armas ligeras. Ello es resultado de las negociaciones sobre este nuevo instrumento entre el Consejo y la Comisión. En vez de plantearse la necesidad de trabajar conjuntamente por el mismo objetivo en un espíritu de solidaridad interinstitucional, las negociaciones se redujeron a argumentos legales sobre la precisa delimitación de competencias institucionales (32).

La ambición de la Comisión era contribuir a la coherencia entre seguridad y desarrollo mejorando la sinergia entre la acción relativa a la asistencia al desarrollo de la UE y la gestión civil de crisis en el marco de la

tituye e integra a las líneas de financiación siguientes: Acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y de Asia, Acciones contra las minas terrestres antipersonas, Mecanismo de reacción rápida, Apoyo a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y a la Oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina (OAR), Cooperación Norte-Sur en materia de lucha contra las drogas y la toxicomanía y Acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en desarrollo.

(32) Vid. ISIS Europe, «*The Stability Instrument: defining the Commission's role in crisis response*», ISIS Briefing, 27. June 2005.

PESD en ámbitos como la RSS. La propuesta se basaba en la idea de la complementariedad de las actuaciones del Consejo y la Comisión en materia de gestión civil se habían desarrollado en una *zona gris*, en la que las dos instituciones podían legítima y legalmente actuar. Sin embargo, esta tolerancia inicial hacia la superposición de competencias parece haber llegado a su fin con el recurso presentado por la propia Comisión contra el Consejo ante el Tribunal de Justicia por usurpación de poderes. La Comisión consideraba que la lucha contra la proliferación de armas pequeñas se ha convertido en una parte integrante de su cooperación para el desarrollo y por tanto de su competencia mientras que el Consejo era reticente a coordinar su acción con la Comisión y a otorgarle competencias en políticas que contribuyan a promover la paz y la estabilidad. Algunos Estados miembros también temían que mediante la adopción de medidas a favor de la paz en sus programas de desarrollo la Comisión sobrepasaría sus competencias (33).

La opinión del Abogado General Mengozzi emitida el 19 de septiembre de 2007 en respuesta al recurso de la Comisión reconoce la necesaria vinculación entre la seguridad y desarrollo admitiendo que la Comisión y el Consejo puedan desarrollar similares actividades con diferentes objetivos, la primera en aras del desarrollo económico y social y el segundo para el mantenimiento de la paz y estabilidad, por lo que sugiere que el Tribunal de Justicia descarte la petición de la Comisión (34). Más allá de las implicaciones legales, el problema que se plantea es que, en vez de reconocer el solapamiento entre las distintas responsabilidades y la necesaria vinculación entre la seguridad y el desarrollo y trabajar conjuntamente con el mismo objetivo, las tensiones entre las dos instituciones prevalecen sobre el objetivo de la Unión de ser más coherente y más capaz en el ámbito internacional.

(33) La Comisión denuncia a finales del 2005 al Consejo solicitando al Tribunal de Justicia que anule la Decisión del Consejo 2004/833/CFSP de 2 de diciembre de 2004 en aplicación de la Acción Común 2002/589/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea a la ECOWAS en el marco de la moratoria Sobre Armas Pequeñas y Ligeras, y que declare inaplicable, debido a su ilegalidad, el título II de la Acción Común 2002/589/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2002, sobre el aporte de la Unión Europea a la lucha contra la acumulación y la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras. El argumento de la Comisión es que si esta última tiene una base legal para actuar (ie. El Acuerdo de Cotonou) entonces las acciones del Consejo en el mismo ámbito (en este caso reforzar la capacidad de ECOWAS para ocuparse de armas pequeñas y armas ligeras) son una usurpación de los poderes de la Comisión. El Consejo argumenta en contra planteando restringir los poderes de la Comisión a los ámbitos que no son de la PESC.

(34) Opinión del abogado General Mengozzi de 19 Septiembre de 2007, Caso C-91/05.

La práctica del apoyo de la UE a la RSS revela que la coordinación entre la Comisión y el Consejo se asume o se da por hecho pero realmente ocurre en contadas ocasiones sobre la base del caso por caso (35). Un ejemplo de coordinación ha sido el envío de un Equipos Civiles de Respuesta (Civilian Response Team; CRT), para evaluar el apoyo de la Unión a la RSS en República Democrática del Congo y en Guinea-Bissau (36). Estos son además los dos únicos ejemplos, y en particular el de Guinea-Bissau de una verdadera acción de la Unión en apoyo de la RSS entendida esta como la reforma de un «sistema» que afecta a todas las instituciones del Estado y que requiere su consentimiento, cooperación y plena implicación. De cualquier modo la coordinación no es la práctica habitual. La propuesta de la Comisión de vincular su acción a la del Consejo a través de programas conjuntos de formación, metodologías de evaluación de necesidades y listas de expertos conjuntas hasta la fecha han quedado en letra muerta a la espera de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (37). A excepción de los dos casos señalados, que mencionaremos al final de este apartado, la acción de la UE en apoyo del sector de la seguridad se ha desarrollado por un lado en el ámbito de la PESD y por otro en el ámbito de las competencias de la Comisión. Sin embargo esto no quiere decir que las misiones PESD en apoyo del sector de la seguridad no se coordinen con los programas de la Comisión y con otros actores presentes en el terreno. El éxito de las misiones depende en gran medida precisamente de esta coordinación.

-
- (35) Como señala Gourlay, Catriona: «Under the pressure of producing a swift result and a political signal in response to a crisis, coherence with ongoing or planned EC actions is often assumed rather than explored». Vid. GOURLAY, CATRIONA, «*Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management*» en Varios Autores, «*Civilian Crisis Management: the EU way*», Institute for Security Studies, Chaillot Paper n.º 90, June 2006 p.105.
- (36) Por Equipo de Respuesta Civil se entiende una capacidad de reacción rápida para la gestión civil de crisis, de tamaño y composición flexibles, formada por expertos de los Estados miembros y, en principio, con la participación de la Secretaría del Consejo. Para garantizar la coherencia de la acción exterior de la UE, se ha decidido invitar a expertos de la Comisión Europea a que participen, cuando proceda. El equipo de respuesta civil se forma a partir de un grupo de expertos de toda la UE, previamente seleccionados por los Estados miembros, utilizando procedimientos y criterios acordados. Vid. CHURRUCA, CRISTINA, «*Marco Institucional de gestión de crisis de la Unión Europea*» en *Marco institucional y medios civiles de gestión internacional de crisis en España: compromisos, alternativas y ventajas*, Documento CITpax n.º 5, Febrero de 2006.
- (37) DOELLE, PATRICK y GOUZÉE DE HARVEN, ANTOINE, «*Security Sector Reform: A Challenging Concept at the Nexus Between Security and Development*» en SPENCE, DAVID and FLURI, PHILIPP, «*The European Union and Security Sector Reform*», London: John Harper Publishing, 2008, pp.55-56.

Las misiones PESD en apoyo de la RSS

La RSS constituye uno de los aspectos fundamentales de la gestión de crisis de la UE definido en la Estrategia Europea de Seguridad adoptada en diciembre de 2003 (38). El objetivo de la UE de mantener la paz y la consolidación de la seguridad internacional (Art. 11 TUE) establece las bases para la participación de la Unión en la RSS en terceros países. Esta ha sido respaldada en los últimos años por el espectacular desarrollo de la capacidad de la UE de gestión de crisis.

Como consecuencia de la crisis de Kosovo, el Consejo Europeo decidió en 1999 dotar a la UE de una capacidad autónoma para la gestión militar y civil de crisis respaldada por las capacidades y estructuras necesarias para dirigir y realizar operaciones en el ámbito de las llamadas misiones Petersberg, que han sido incluidas en el Art.17.2 del Título V, sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), del TUE (39):

- humanitarias o de evacuación de personas;
- de mantenimiento de la paz;
- de fuerzas armadas para la gestión de crisis, incluidas operaciones de restablecimiento de la paz (40).

Desde 1999, prácticamente todas las reuniones del Consejo Europeo han tratado de desarrollar las capacidades civiles y militares de los Estados Miembros necesarias para la realización de operaciones autónomas o para la coordinación con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y la contribución a estas organizaciones. Este proceso,

(38) El proyecto de tratado sobre la constitución tenía una referencia explícita a estas misiones. El Tratado de Lisboa incluye una referencia genérica a las «misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas» (nuevo artículo 28 A. 1).

(39) El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que uno de los objetivos de la Unión es «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común» (Art.2). La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), constituye el llamado *segundo pilar* de la UE y su desarrollo compete al Consejo. Está por tanto separado de las políticas exteriores de cooperación al desarrollo y de la política comercial, respecto de las que la Comisión tiene competencias de proponer y ejecutar.

(40) El nombre de Petersberg hace referencia al castillo de Petersberg donde en noviembre de 1992 estas misiones fueron concebidas, inicialmente por la Unión Europea Occidental. Para reflejar su posterior ampliación, el Tratado de Constitución Europea propone incluir en su ámbito las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad.

que forma parte integrante de la PESC, es lo que se denomina Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). La PESD se dirige, revisa y controla desde el Consejo. La adopción de la EES, al señalar la voluntad de la UE mejorar y aumentar su capacidad de gestión de crisis como elemento esencial de su política exterior, ha dado un mayor impulso político a la PESD.

El Consejo Europeo adoptó en Helsinki (diciembre 1999) el Objetivo Principal 2003, es decir, el objetivo de dotar a la UE de la capacidad de desplegar para 2003, en el plazo de 60 días y durante un mínimo de un año, hasta 60.000 hombres (Fuerza de Reacción Rápida) y un catálogo de las capacidades militares requeridas para ello. A la vista de la imposibilidad de alcanzar esta capacidad y como reflejo de la EES, el objetivo fue revisado a finales de 2004. El nuevo Objetivo Principal 2010 incluye el compromiso de los Estados miembros de dotarse para 2010 de los medios necesarios para responder a la totalidad de las operaciones de gestión de crisis previstas en el TUE, y su ampliación de acuerdo a la ESS a las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad.

El desarrollo de las capacidades civiles de gestión de crisis se planteó en principio de forma complementaria al desarrollo de las capacidades militares, en las que se concentraron los esfuerzos de los Estados miembros. La adopción de la EES, que subraya fundamentalmente la necesidad de mejorar la capacidad de gestión de crisis militar, y la posterior creación de la Agencia Europea de Armamento, hicieron dudar sobre el compromiso real de los Estados miembros de reforzar sus capacidades civiles de gestión de crisis. Sin embargo a la vista de que la gran mayoría de las operaciones lanzadas desde finales de 2004 son civiles, y del reconocimiento (al menos teórico) de que el valor añadido de la UE en materia de gestión de crisis depende de su habilidad para utilizar de forma rápida medios civiles y militares, el desarrollo de capacidades civiles ha sido dotado de un nuevo impulso a partir de 2005.

Los Consejos Europeos de Feira (1999) y Gotemburgo (2001) identificaron cuatro ámbitos prioritarios para desarrollar la gestión de civil de crisis de la UE: cooperación policial, consolidación del Estado de Derecho, administración civil y protección civil. Asimismo el Consejo Europeo de Gotemburgo la prevención de conflictos como prioridad de la política exterior de la Unión, y como un elemento fundamental de todas las relaciones exteriores de la Comunidad.

La reforma del sector de seguridad se concibe no sólo como un instrumento de prevención de conflictos en estados frágiles sino también como una labor fundamental en países que emergen de un conflicto y es un elemento central de esfuerzos más amplios de creación y reforma de instituciones en países que se encuentran en un contexto más estable. Dependiendo de la situación en que se encuentre el estado en cuestión un amplio espectro de diferentes medidas de RSS pueden ser necesarias. Así la RSS lo que busca es «aumentar la capacidad de un estado para satisfacer toda la gama de sus necesidades de seguridad tanto internas como externas de una manera compatible con las normas democráticas y los sólidos principios de la buena gobernanza, los derechos humanos, la transparencia y el imperio de la ley. Se refiere no sólo a la estabilidad estatal y al régimen de seguridad de las naciones, sino también a la seguridad y el bienestar de sus pueblos. La RSS implica abordar las cuestiones de la forma en que el sistema de seguridad está estructurado, regulado, gestionado, y dotado de recursos. También es importante tener en cuenta la seguridad externa en relación con los vecinos y la estabilidad regional (41)».

A partir de enero de 2003, desde que la PESD es operativa, el Consejo ha desplegado 21 misiones que incluyen en mayor o menor medida aspectos relativos a la reforma del sector de la seguridad. Podemos distinguir tres tipos de misiones PESD: civiles, militares y civil-militares (42). A su vez, las misiones civiles pueden clasificarse en tres tipos: 1) asistencia directa a la reforma del sector de la seguridad, como las misiones de construcción de capacidades en el sector de la seguridad, que comprenden actividades de formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; 2) asistencia en el sector de la administración judicial y civil, o las misiones de Estado de derecho, donde también puede incluirse la formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; y 3) misiones de observación y supervisión, en el que la actuación de la Unión se limita a observar y a certificar que se cumplen ciertos estándares o acuerdos contraídos. A finales de marzo de 2008 nueve misiones se han completado y doce estaban en curso incluyendo la misión de asistencia fronteriza en Moldavia y Ucrania (43). Cinco de estas misiones eran operaciones militares y sólo

(41) Traducción propia, Council of the European Union, «EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)», *op.cit.* p.9.

(42) Las misiones civil-militares se refieren a las misiones en las que participan personal civil y militar. Las misiones civiles a aquellas en las que sólo participa personal civil y militares a aquellas en las que participa personal militar y el mandato de la misión es militar (protección de civiles, creación de un espacio seguro etc.).

(43) Vid. Las operaciones PESD en: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=EN&mode=g.

había una operación de tipo civil-militar: una acción de apoyo civil-militar en la región de Darfur en Sudán. Las quince restantes eran misiones civiles de gestión de crisis: reforma del sector de la seguridad (2), asistencia y formación de policía (7), estado de derecho (3), observación (1) y asistencia fronteriza (2). Estas misiones se han desarrollado en Europa, África y Asia. Como se observa en la tabla resumen de las misiones PESD todas ellas incluyen en su mandato aspectos de la RSS (44).

Algo común a todas las misiones es que la precondition para que se pueda lanzar una misión civil de la PESD es que exista una invitación formal del Estado anfitrión, que haya una autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o que haya cualquier otro tipo de autorización siempre conforme a la Carta de las Naciones Unidas o a la ley internacional. Esto es importante por dos motivos principalmente: por un lado, la Unión Europea se asegura que su misión no sea vista como una injerencia en asuntos internos de un país al existir una invitación; y por otro lado, existe un compromiso por parte de ese país para que la misión se lleve a cabo en las condiciones en que se acuerda. El objetivo es la apropiación local («local ownership»), es decir, que la Unión Europea no imponga nada en sus misiones, sino que de lo que se trata es de dotar a ese tercer Estado de los instrumentos necesarios para que sea él mismo el que resuelva sus problemas. Se trata de pasar todas las responsabilidades a las autoridades locales en el menor tiempo posible (45).

Las misiones que más han abundado hasta el momento han sido las misiones de formación y asesoramiento de la policía. Éstas son, además, las que mayor desarrollo han experimentado, porque han podido aplicar las lecciones aprendidas de una a otra misión. De estas misiones, tres, están ya terminadas, EUPOL KINSHASA en República Democrática del Congo (RDC), EUPOL PROXIMA y EUPAT, ambas en Macedonia. La misión que más interés ha suscitado y que está considerada como la primera misión civil PESD de la Unión Europea es la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia, una de las más largas y ejemplo del compromiso de la Unión en los Balcanes.

(44) Para análisis extensivo de estas operaciones PESD véase: Ruiz, XIRA, «La evolución de las misiones civiles de la política europea de seguridad y defensa», en UNISCI Discussion Papers, n.º 16, *Enero / January 2008*, pp.61-84 y de la misma autora «La Unión Europea y las misiones PESD», en UNISCI Discussion Papers, n.º 11, Mayo 2006, pp.14-26; GONZÁLEZ ALONSO, LUIS NORBERTO, «De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7 n.º 15, mayo-agosto 2003, pp. 653-682.

(45) Vid. NOWAK, AGNIESZKA, (ed.), «*Civilian Crisis Management: the EU way*», European Union, Paris, Chaillot Paper, n.º 90, June 2006.

A pesar de que el desarrollo de una acción conjunta coordinada y coherente de la UE en apoyo de la RSS no es todavía una realidad, las misiones de la PESD se sitúan en el marco más amplio de la política exterior de la Unión y como complemento a los programas de asistencia de la Comisión, por ejemplo en el contexto del proceso de preadhesión (caso de las misiones de apoyo a Bosnia y Herzegovina) y del proceso de Estabilización y Asociación, y en el contexto más amplio del esfuerzo de la comunidad internacional para apoyar a los diferentes países en sus esfuerzos para asumir la responsabilidad en el establecimiento de Estado de derecho y en el imperio de la ley y el orden.

Misiones PESD

| País/Misión | Fechas | Descripción | Principal Foco RSS | Personal Aprox. | Presupuesto |
|--|---|---|--|--|--|
| Balcanes Occidentales | | | | | |
| Bosnia y Herzegovina Misión de Policía de la UE (EUPM) | Enero 03-presente | 1.ª Misión PESD, sucesora de la Fuerza de Policía Internacional de la ONU (IPTF) para la implementación de la Paz en BiH | Reforma de la Policía Lucha contra el crimen organizado Vigilar el ejercicio del control político sobre la policía | 330 Oficiales de Policía de (2003-2005) Alrededor de 200 Oficiales de policía (2006-2008) | 38 millones (2005) 12 millones (2006) |
| Bosnia y Herzegovina Operación Militar de la UE (EUFOR Althea) | Dic. 04-presente Operación en curso | Aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton y París; Contribución a un entorno más estable y seguro en BiH. Continuación de la operación SFOR de la OTAN, (se llevó a cabo con los recursos y capacidades de la OTAN); la operación militar más amplia liderada por la UE | Creación de un entorno propicio para las fuerzas de seguridad locales | 7000 tropas EUFOR 500 personas de la Unidad de Policía Unificada | 71,7 millones (2004-2007) |
| Kosovo Misión de la UE para el restablecimiento del estado de derecho (EULEX Kosovo) | Febr. 08-presente Operación en curso | Apoyo a las autoridades kosovares para crear un Estado de derecho funcional y sostenible Hasta que sea plenamente operativa (120 días) la misión se desarrolla sobre la base del Grupo de Planificación de la UE (EUPT Kosovo) (46) | Reforma de los sistemas policial, judicial, aduanas y servicios correccionales | Alrededor de 1900 policías, jueces, fiscales y funcionarios de aduanas | 205 millones los primeros 16 meses |

- (46) El Grupo de Planificación de la UE (EUPT Kosovo) fue establecido el 16 de abril de 2006 con el objetivo de preparar la transición entre tareas de UNMIK y una posible operación de gestión de crisis en el campo del estado de derecho, y otras áreas. La EUPT contaba en marzo de 2008 con aproximadamente 70 miembros internacionales y 50 locales en el terreno divididos en cuatro grupos: una oficina del jefe del grupo de planificación, un grupo de policía, un grupo legal y un grupo de administración.

| País/Misión | Fechas | Descripción | Principal Foco RSS | Personal Aprox. | Presupuesto |
|---|---|--|---|--|-------------------------|
| Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) Operación Militar de la UE (EUFOR Concordia) | Marzo-Dic. 03 Operación finalizada | 1.ª Misión militar, sucesora de la operación de la OTAN Allied Harmony (Aplicación del Acuerdo de Ohrid, 2001) | Creación de un entorno propicio para las fuerzas de seguridad locales | 350 personal militar | 6,2 millones (2003) |
| Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) Grupo de Asistencia de Policía de la UE (EUPAT) | Di. 05-Mayo 06 Operación finalizada | Formación y Asesoramiento a la Policía Local | Reforma policial, formación de policía de fronteras, lucha contra la corrupción y el crimen organizado | 30 asesores policiales | 1,5 millones (2005) |
| Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) Misión de Policía de la UE (EUPOL Próxima) | Dic.03-Dic.05 Operación finalizada | Entrenamiento y Asesoramiento de la Policía Local. Gestión Local y Construcción de confianza con la población | Lucha contra el crimen organizado; desarrollo del estado de derecho; Reforma del Ministerio de Interior (incluyendo la policía); creación de policía de fronteras | 200 personal internacional | 15 millones (2004) |
| Cáucaso Sur | | | | | |
| Moldavia-Ucrania/ Misión de Asistencia Fronteriza (EUBAM) | Dic. 05-presente Operación en curso | Formación y Asesoramiento a la policía de fronteras y agentes de aduanas | Reforma del Servicio de Aduanas y Policía de Fronteras; Control Fronterizo | 7 oficiales de campo 101 personal internacional | 20,2 millones (2006-07) |
| Georgia Misión de la UE para el restablecimiento del estado de derecho (EUJUST-Themis) | Julio 04-Julio 05 Operación finalizada | Asistencia en el Desarrollo de una Aproximación Coordinada, en el Proceso de Reforma del Estado de Derecho | Sistema Judicial (en particular el sistema de justicia criminal) | 10 expertos internacionales | 2,3 millones (2004-05) |
| Oriente Medio | | | | | |
| Territorios Palestinos Misión de Policía de la UE (EUPOL COPPS) | Nov. 05-presente Operación en curso | Aplicación del Plan para el Desarrollo de la Policía Civil Palestina; formación de la Policía y de Oficiales de Justicia Penal | Reforma de la Policía y la Justicia Penal | 30 personas | 6,1 millones (2005) |

El apoyo de la Unión Europea a la reforma del sector de la seguridad: el valor...

| País/Misión | Fechas | Descripción | Principal Foco RSS | Personal Aprox. | Presupuesto |
|--|---|--|---|--|--|
| Rafah Paso Fronterizo en los Territorios Palestinos Misión de Asistencia Fronteriza (EU BAM Rafah) | Nov. 05-presente Operación en curso | Adecuación con los Principios acordados para el Paso fronterizo, entre Israel y la Autoridad Palestina | Formación en trámites aduaneros y control de mercancías | 80 personas | 7,6 millones (2005) |
| IRAK MISIÓN INTEGRADA POR EL ESTADO DE DERECHO EN IRAK (Eujst Lex) | Junio 05-presente Operación en curso | Formación de jueces, magistrados, mandos policiales y oficiales penitenciarios | Apoyo al Estado de Derecho | 20 personal internacional | 10,9 millones (2005) |
| Asia | | | | | |
| Afganistán Misión de Policía de la UE (EUPOL Afganistán) | Junio 07-presente Operación en curso | Contribuir a la creación de procedimientos civiles de policía de apropiación afgana y de conformidad con las normas internacionales | Supervisión, tutoría, asesoramiento y capacitación a nivel del Ministerio del Interior afgano, las regiones y las provincias | 195 personal internacional (policía y expertos en justicia y cumplimiento de la ley) | 43,6 millones hasta septiembre. 2008 |
| Aceh, Indonesia Misión de Observación de la UE (AMM) | Sept. 05-Dic. 06 Operación Finalizada | Seguimiento de la aplicación del Acuerdo de Paz | Desmilitarización, Desmovilización y Reintegración (DDR) | 130 personas (de los Estados Miembros de la UE) | 15 millones (2005-2006) |
| África | | | | | |
| Darfur, Sudán Apoyo de la UE a la Misión de la Unión Africana (AMIS III) | Junio 05-Dicbre. 07 | Apoyo político, logístico y financiero a la misión de Observación de la Unión Africana en Darfur | Asesoramiento para la reforma policial | 60 personal internacional | 1,1 millones (2006) |
| Kinshasa, RDC Misión de Policía de la UE (EUPOL Kinshasa) | Abril 05-Junio 07 Operación finalizada | Establecimiento de una unidad de Policía Integrada (IPU) para la protección de las instituciones estatales y el refuerzo de las fuerzas de seguridad locales | Reforma Policial | 30 expertos internacional | 4,3 millones (2005) 3,5 millones (2006) |
| República Democrática del Congo/ Misión de Policía de la UE (EUPOL RD Congo) | Julio 07-presente Operación en curso | Sucede a EUPOL Kinshasa Apoyo y asistencia a las autoridades congoleesas en la RSS en el ámbito de la policía y de su interacción con la justicia | Reforma de la policía Reforma de la justicia Asistencia a la policía judicial Puesta en marcha de un centro operacional en la policía nacional | 39 expertos internacional | 5,5 millones |

| País/Misión | Fechas | Descripción | Principal Foco RSS | Personal Aprox. | Presupuesto |
|--|---|---|---|------------------------|---|
| República Democrática del Congo/ Misión de la Reforma del Sector de la Seguridad (EUSEC DR Congo) | Junio 05-Junio 07 | Misión de Asesoría y Asistencia en RSS | Asesoría para una comprensión de lo que es RSS | 8 expertos | 1,6 millones (2005) 4,75 millones (2006) |
| República Democrática del Congo/ Misión de la Reforma del Sector de la Seguridad (EUSEC DR Congo) | Junio 07-presente Operación en curso | Continúa la misión anterior Reforma comprensiva de sector de la seguridad. Papel coordinador de los esfuerzos internacionales en apoyo a la RSS en cooperación con las NNUU | Completar la integración de las distintas facciones armadas en el ejército Reestructurar y reconstruir el ejército congoleño Asistencia técnica para establecimiento de una cadena de pagos del Ministerio de Defensa | 40 expertos | 9,7 millones |
| República de Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU) | Febrero 08-Operativa en Mayo 08 | Misión de Asesoría y Asistencia en SSR Asociación con el gobierno | Reestructuración de las fuerzas armadas Reorganización y reestructuración de los cuerpos policiales Investigaciones penales Capacitación de la Policía Judicial | 15 expertos | 5,6 millones |

Las operaciones de la PESD en apoyo de la RSS en Afganistán (EU-POL AFGANISTÁN), República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo y EUSEC RD Congo) o Bosnia y Herzegovina (EUPM) son parte de un compromiso global de la UE con estos países y de un enfoque coordinado que incluye una orientación política en el ámbito local a través de la figura de los Representantes Especiales de la UE y de un esfuerzo de reconstrucción gestionado en particular a través de las delegaciones de la Comisión Europea. En Afganistán la Unión apoya el papel de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) en la coordinación de los esfuerzos civiles de los donantes y, junto con la UNAMA, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) dirigida por la OTAN, los EE.UU. y otros actores clave, incluidas las instituciones financieras internacionales, trabaja en pro de una cooperación y coordinación eficaces entre la comunidad internacional y con el Gobierno de Afganistán (47).

(47) Vid. EUROPEAN UNION, EU COUNCIL SECRETARIAT, «Fact sheet de la Unión Europea. EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)» en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/071212_%20factsheet_EUPOL_AFGH.pdf.

Uno de los ámbitos geográficos claves para la UE de apoyo a la RSS ha sido y son los Balcanes Occidentales. La SSR en los Balcanes occidentales es parte de un programa más amplio establecido en la cumbre de Salónica en 2003 en el marco del proceso de estabilización y asociación. La UE ha mantenido su compromiso a través de sus operaciones de la PESD en la Región. La Misión de Policía de la UE (EUPM) en Bosnia y Herzegovina ha logrado importantes logros en el desarrollo de dispositivos policiales sostenibles. A pesar de las enormes dificultades que tuvo la misión en los primeros años (2003-2005) entre las que se incluyen un mandato excesivamente ambicioso, la propia inexperiencia de la UE en el ámbito de la gestión civil de crisis, los problemas de coordinación dentro de la familia de la UE, el papel de las personalidades, la lentitud de la MPUE a veces para corregir los errores, la falta de recursos suficientes y de personal, y el difícil contexto local (48) que incluso llevaron a sugerir su fin y su reemplazo por otra nueva misión, la operación ha tenido resultados concretos (49). Algunos de los logros de la Misión hasta la fecha incluyen: la transformación del Estado y de la Agencia de Protección e Investigación en una agencia de policía operativa con poderes ejecutivos ampliados para la lucha contra el crimen organizado; el desarrollo de otras instituciones en el ámbito estatal, en cooperación con la CE, como el Ministerio de Seguridad y el Servicio Estatal de Fronteras. En este contexto hay que destacar el desarrollo de la propiedad local del proceso de reforma a través de la creación de la Junta Directiva de la policía, presidida conjuntamente por la Misión y las autoridades locales. También señalar el progreso hacia la reforma de la policía en el que la Misión desempeña una función de asesoramiento: el refuerzo de las prácticas policiales de las comunidades; avance en las áreas de responsabilidad, competencias profesionales y gestión policial y la introducción de reformas técnicas para armonizar estándares y procedimientos policiales que permitan a la policía cooperar eficazmente en el ámbito nacional a pesar de la compleja fragmentación política del sistema (50).

(48) Vid. sobre esta operación: Gema Collantes Celador, «The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina?», *IBEI WORKING PAPERS*, 2007/9.

(49) Vid. International Crisis Group, «Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU» *Europe Report* No.164, 2005.

(50) COLLANTES CELADOR, GEMA, «The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina?», *op.cit.*, pp.11-24.

Las misiones de la EU en apoyo a la RSS en la República Democrática del Congo y en la República de Guinea-Bissau

Las misiones de la UE en la República democrática del Congo y en la República de Guinea-Bissau son las dos únicas operaciones que tienen como objetivo específico el apoyo a las autoridades del país en la reforma del sector de la seguridad desde un planteamiento holístico e integral y desde la asociación.

A raíz de una invitación oficial del Gobierno de la República Democrática del Congo (RDC), el 2 de mayo 2005, el Consejo adoptó la Acción Común 2005/355/PESC relativa a la misión de la Unión Europea para prestar asesoramiento y asistencia para la reforma del sector de seguridad en la RDC. Tras la ratificación en 2005 de la Constitución de la Tercera República del Congo, la celebración de las elecciones en 2006 marcó el fin del proceso de transición y permitió en 2007 la formación de un gobierno que preveía en particular una reforma global del sector de la seguridad, la elaboración de un concepto nacional así como acciones prioritarias de reforma las áreas de la policía, las fuerzas armadas y la justicia. Las Naciones Unidas han reafirmado su apoyo al proceso de transición y la reforma del sector de seguridad (SSR) por medio de varias resoluciones del Consejo de Seguridad, y está llevando a cabo la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), que contribuye a la seguridad y la estabilidad del país.

Junto a las medidas de cooperación al desarrollo llevadas a cabo por la Comisión, la UE ha mostrado su constante apoyo a la RSS con el despliegue de otras misiones: militares (ARTEMIS y EUFOR RD Congo) y civiles (EUPOL Kinshasa seguida por EUPOL RD Congo) relativas a la reforma de la policía en el marco de la RSS. El objetivo es que las misiones de la PESD en la RDC, EUSEC RD CONGO y EUPOL RD CONGO, desarrollen sinergias conjuntas en la búsqueda de objetivos específicos (51).

Con el acuerdo del Presidente de la República Democrática del Congo, Joseph Kabila, la Unión Europea decidió continuar con su compromiso con la integración, la reconstrucción y la reestructuración del ejército congoleño, ampliando el mandato de la misión EUSEC RD CONGO. La misión ha tenido su mandato renovado por segunda vez, lo que demuestra el com-

(51) La acción común de junio de 2006 preveía la posibilidad de la fusión de ambas en una misión única. Vid. Acción Común 2007/406/PESC del Consejo de 13.06.2007, *DO L* 151/52.

promiso de UE en la recuperación y estabilización de la RDC. La extensión entró en vigor el 1 de julio de 2007 para un período de doce meses.

En estrecha cooperación y coordinación con otros miembros de la comunidad internacional, la misión EUSEC RD CONGO pretende ofrecer un sólido apoyo a las autoridades congoleñas de seguridad, prestando asesoramiento y asistencia con el fin de garantizar la seguridad del pueblo congoleño y la posibilidad de la reconciliación nacional y la estabilidad en la región. La misión se compone de alrededor de cuarenta personas y poco a poco ha ido extendiendo su presencia a todo el territorio de la República Democrática del Congo, la integración de todas las facciones de los antiguos beligerantes en un ejército nacional reestructurado es uno de los elementos clave del proceso que conduzca a la estabilización del Congo y la región. Consejeros también están presentes en las administraciones provinciales dependientes del Ministerio de Defensa (Fuerzas Armadas Regionales) (52).

La misión EUSEC RD CONGO participa en una serie de actividades, entre las que el apoyo para el pago de los salarios a los soldados y la ayuda en la elaboración de un estatuto militar y reglamentos administrativos y financieros, y el apoyo técnico y logístico para el censo biométrico de todas las FARDC tropas son las prioridades. Estas medidas aunque imprescindibles son claramente insuficientes. La transición fue en cierto modo un éxito. Se unificó un país dividido y mejoró la seguridad en gran parte de su territorio. Los seis principales grupos armados se integraron para formar un ejército nacional. Sin embargo el ejército integrado se ha convertido en el peor abusador de los derechos humanos y la corrupta administración pública no está en condiciones de proporcionar los servicios sociales más elementales (53).

La reforma requiere una verdadera voluntad política para abordar la impunidad de los oficiales del ejército y la policía y de tribunales independientes. Los principales problemas son bien conocidos: fuerzas de seguridad poco disciplinadas, mal equipadas y con frecuencia abusivas, la continuación de control de las milicias de las grandes zonas del Este y el riesgo de disturbios civiles y la violencia represiva, en el oeste, donde hay poca autoridad gubernamental. Como subraya un informe del Grupo In-

(52) EUROPEAN UNION. COUNCIL SECRETARIAT, «The EUSEC RD Congo Mission», *Press Release*, October 2007.

(53) Vid. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Congo: Consolidating the Peace*, Africa Report N.º 128, 5 July 2007.

ternacional de Crisis los donantes a menudo han tratado la reforma del sector de seguridad como de carácter puramente técnico, pero la gestión de los asuntos públicos y los problemas de seguridad son inherentemente políticos y debe ser tratados como tal. La lógica de la transición fue a comprar la paz mediante el acomodo de todos los signatarios de la operación en lucrativas posiciones, el coste fue la continuación de la impunidad de las violaciones de los derechos humanos y la corrupción, y dejó intactas las redes de clientelismo que impregnan el estado y el ejército, socavando muchas reformas necesarias (54). El camino a seguir consiste en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Los donantes a su vez deben vincular la ayuda (más de la mitad del presupuesto) a un marco político y desarrollar una nueva asociación con las instituciones del Congo para hacer frente a las prioridades de la paz.

A invitación del gobierno de Guinea-Bissau (carta de 10 de enero de 2008) la Unión ha decidido desplegar una operación en apoyo de la RSS que tras una fase preparatoria desde marzo comenzará a ser operativa a principios de mayo de 2008. El propósito de la misión es proporcionar asesoramiento y asistencia sobre la reforma del sector de la seguridad en Guinea Bissau con el fin de contribuir a crear las condiciones para la aplicación de la Estrategia Nacional de Reforma del Sector de Seguridad (adoptada por las autoridades de Guinea-Bissau y aprobado por la mesa redonda internacional de donantes para Guinea-Bissau en su reunión de noviembre de 2006 (55).

Más concretamente, la UE SSR Guinea-Bissau persigue los siguientes objetivos principales:

- Asesorar y contribuir al desarrollo de planes detallados de reorganización/reestructuración para las fuerzas armadas;
- Apoyar el desarrollo de planes detallados para la reorganización y reestructuración de los cuerpos policiales, incluida la definición de un marco jurídico y la incorporación de la lucha contra los estupefacientes;
- Asesorar sobre la planificación y el desarrollo de una efectiva capacidad de las investigaciones penales;

(54) Vid. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Security Sector Reform in Congo*, Africa Report N.º 104, 13 Febrero 2006. Vid. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Congo: Consolidating the Peace*, op.cit.

(55) Vid. EUROPEAN UNION. COUNCIL SECRETARIAT, «The EU mission in support o security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau)», *Press Release*, February 2008.

- Asesorar sobre la Oficina Central Nacional de Interpol en Bissau;
- Asistir en la planificación y asesoramiento sobre la organización de actividades de capacitación de corto plazo para las la Policía Judicial, según sea necesario.

La UE RSS Guinea-Bissau forma parte de un enfoque coherente de la UE y complementario de las actividades en el marco del Instrumento de Estabilidad y del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), así como de los acciones bilaterales Estados miembros. Tres expertos se encuentran actualmente desplegados en el marco del Instrumento de Estabilidad para 12 meses de proporcionar asesoramiento estratégico al Ministro de Defensa y el comité técnico del proceso de RSS. Esto será seguido de un apoyo a más largo plazo de la Comunidad Europea en el marco del FED. La dotación global de Guinea-Bissau en el marco del 9.º FED asciende a 92,3 millones de euros, de los cuales 19,5 millones de euros para el estado de derecho. En el marco del 10.º FED (2008-2013), el apoyo a la SSR continuará con un potencial importe de 27 millones de euros en el marco del sector «prevención de conflictos». Este abarcará la justicia, las reformas de la administración, y SSR (56).

A diferencia de la misión en la RDC, esta operación cuenta con el compromiso y la completa asociación de las autoridades de Guinea-Bissau lo que puede ser una garantía de éxito.

La acción de la Comunidad en apoyo de la reforma del sector de la seguridad

La CE ha venido respaldando la reforma del sector de la seguridad en países y regiones relativamente estables, en países en transición o implicados en procesos de democratización a largo plazo, así como en países recién salidos de algún conflicto o inmersos en un proceso a largo plazo de pacificación y reconstrucción. De los más de más de 70 países que recibieron apoyo de la Comunidad a través de programas geográficos y temáticos en el periodo comprendido entre el año 200 y el 2005 más de la mitad no estaban en situación de crisis o de en una fase de post-crisis. La mayor parte de la asistencia de la Comunidad se ha conducido en particular a través del proceso de estabilización y asociación (PEA) que constituye el marco político de la UE para los países de los Balcanes Occidentales hasta su adhesión y la Política Europea de

(56) Vid. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Congo: Consolidating the Peace*, op.cit.

Vecindad (PEV) hacia los países vecinos europeos y del mediterráneo. Asimismo la CE ha prestado y presta su apoyo en el Norte del Cáucaso, en Asia Central, en África, en el Caribe y en el Pacífico, y en América Latina y en Asia (57).

El apoyo abarca la reforma de los organismos encargados de la ejecución de la ley, las instituciones judiciales y las instituciones estatales encargadas de la gestión y supervisión de los sistemas de seguridad. Son asimismo numerosas las actividades destinadas a contribuir al refuerzo del control civil y de la gobernanza democrática del sector público en general, así como a garantizar el respeto de los derechos humanos, que en la medida en que también afectan al sector de la seguridad contribuyen indirectamente a la reforma de dicho sector. En relación con estas medidas, la CE apoya el refuerzo de las capacidades de las organizaciones regionales y subregionales responsables de las actividades vinculadas al sector de la seguridad, así como las reformas necesarias en el ámbito de la paz y la seguridad que también pueden repercutir positivamente en los esfuerzos desplegados en el ámbito nacional para la reforma del sector de la seguridad.

Son varias las políticas y estrategias relevantes para la ayuda en este ámbito. Aunque los principios que regulan el apoyo a la reforma del sector de la seguridad deberían ser idénticos para todas las formas de apoyo comunitario en la materia, los enfoques seguidos y los métodos de aplicación pueden variar en función de los marcos estratégicos y los contextos nacionales. Las políticas e instrumentos en cuestión se refieren a la cooperación al desarrollo, la ampliación, el proceso de estabilización y asociación, la política europea de vecindad, la prevención de conflictos y gestión de crisis así como a, la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia. La promoción de la democracia y los derechos humanos es una cuestión transversal integrada en la política de cooperación para el desarrollo, la política europea de vecindad, los acuerdos de asociación, etc. (58).

(57) Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, «Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad», *op. cit.*, Anexo 2. Ámbitos en los que la CE apoya la reforma del sector de la seguridad. Ejemplos de regiones y países.

(58) Los acuerdos bilaterales de la CE incorporan cláusulas de derechos humanos que también se incorporan en todos los instrumentos de política de desarrollo. La Iniciativa Europea sobre Democracia y Derechos Humanos es el principal instrumento para el apoyo de la UE a iniciativas de la sociedad civil en este ámbito y será sucedido por un nuevo programa temático 2007-13.

La política de desarrollo de la UE y la RSS

La promoción de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y el buen gobierno son vistos como partes integrantes de la política de cooperación al desarrollo de la UE y constituyen un ámbito en el que la Comunidad es especialmente activo, como se reconoce en «el consenso europeo» sobre el desarrollo. Este subraya que la seguridad y el desarrollo son aspectos importantes y complementarios de las relaciones de la UE con terceros países. Además, declara que la UE debe mejorar su respuesta a las asociaciones difíciles y de los Estados frágiles, y que redoble sus esfuerzos en la prevención de conflictos y apoyo a la prevención de la fragilidad de los Estados, por ejemplo a través de la reforma de la gobernanza, el imperio de la ley, y la construcción de las instituciones del Estado viable (59). Asimismo la Comunicación de la Comisión sobre la Gobernanza y Desarrollo pone de relieve el hecho de que la reforma del sistema de seguridad es un componente integral de la buena gestión pública. El objetivo de la RSS como política de cooperación al desarrollo es el de mejorar las condiciones de seguridad de la población mediante el aumento de la eficacia y efectividad de todas las instituciones del Estado que desempeñan un papel en la seguridad de la su población de una manera consistente con los criterios de buen gobierno (control democrático, transparencia, respeto por los derechos humanos...).

La acción de la Comunidad en virtud de la primera Estrategia de la UE hacia África: «La UE y África: hacia una asociación estratégica» adoptada en diciembre de 2005, es el primer marco político europeo integrado para mejorar la coordinación así como la coherencia de las políticas e instrumentos de la EU y de los Estados miembros. De acuerdo a esta estrategia el apoyo comunitario se centra en el ámbito de la gestión pública, la paz y la seguridad en particular en el aumento del apoyo a la reconstrucción post-conflicto, la nueva Comisión de Consolidación de la paz de Naciones Unidas, el fortalecimiento de Estados frágiles; DDR y los programas de SSR en los Estados de África; promoción de los derechos humanos, el buen gobierno y el apoyo a los esfuerzos de África para mejorar la gobernanza incluido el apoyo al Mecanismo de examen entre África y Parlamentos Africanos. Al adoptar esta estrategia la CE no sólo se compromete en el ámbito nacional y regional sino también a nivel en el Pan-Africano (60).

(59) Comunicación de la Comisión sobre la gobernanza y el desarrollo, COM (2003) 615 final.

(60) The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership, Council of the European Union, (doc. 15702/1/05 Rev 1) adopted by the European Council 15-16 December 2000.

La política de ampliación y el proceso de Estabilización y Asociación en apoyo de la RSS

El proceso de ampliación es una herramienta importante para el logro de SSR en Europa central y oriental. También ha inspirado importantes reformas en Turquía, Croacia y los Balcanes occidentales, que son todos los candidatos o posibles candidatos a la adhesión a la UE.

La reforma del sector de seguridad en los candidatos o posibles candidatos esta en parte cubierto por los criterios políticos de Copenhague (que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, el respeto y la protección de las minorías), la adhesión a la UE. La perspectiva de la adhesión a la UE también lleva consigo una serie de obligaciones muy concretas en las áreas de control de las fronteras, migración, asilo y visados, la cooperación policial, o la cooperación judicial en materia civil o penal, que corresponde a la política de la UE de libertad, seguridad y justicia. El cumplimiento de los requisitos de la adhesión en estos sectores no es sólo acerca de la transposición en las legislaciones nacionales relacionadas con el acervo de la UE. Los países deben también demostrar su capacidad para implantar con éxito este acervo, y, más generalmente, se suman el resto de los relacionados con la legislación y la práctica de sus servicios, de acuerdo con las normas de la UE comúnmente aceptados y las mejores prácticas (61).

La Política Europea de Vecindad y la RSS

La política europea de vecindad lanzada en mayo de 2004 está particularmente destinada a promover la buena gobernanza y el desarrollo económico en sus alrededores. La reforma del sector de la seguridad y la cooperación en materia de amenazas a la seguridad común, así como en la justicia y los asuntos de seguridad se encuentran entre las prioridades señaladas en los planes de acción ya aprobados con siete países socios (Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania) o actualmente en preparación con Armenia, Azerbaiyán, Egipto, Ge-

(61) En la Cumbre de Salónica (junio de 2003), el PEA se enriqueció mediante la inclusión de las Asociaciones Europeas, identificando a corto y medio plazo las prioridades que los países tienen que hacer frente, con el fin de ayudarles en sus reformas y los preparativos para la futura adhesión. A partir del 1 de enero de 2007, los países candidatos, así como los países candidatos potenciales, serán cubiertos por el Instrumento de Preadhesión IPA, que ayudará a los países beneficiarios para adaptar progresivamente a las normas y políticas de la Unión Europea, incluidos, cuando proceda, el acervo comunitario.

orgia y el Líbano. Para apoyar su aplicación se ha adoptado un nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) que ofrece un nuevo enfoque a la cooperación transfronteriza y la capacidad de la Comunidad para apoyar una gama más amplia de actividades de la que es posible en virtud de los instrumentos financieros anteriores (MEDA y TACIS) (62).

La política de prevención de conflictos y gestión de crisis y la RSS

La Comunicación de la Comisión sobre la prevención de conflictos hizo hincapié en la necesidad de adoptar medidas más específicas en las áreas de:

- La democracia del Estado de derecho y la sociedad civil, con énfasis en los procesos electorales, las actividades parlamentarias y la administración de justicia.
- La reforma del sector de seguridad, en que la Comisión tiene la intención de desempeñar un papel cada vez más activo.
- Después de los conflictos específicos de la adopción de medidas tales como la desmovilización, desarme y reintegración, la identificación de desarme, desmovilización y reinserción como una dimensión importante de la RSS (63).

Asimismo la CE, la Comisión, participa en las actividades de gestión civil de crisis en situaciones de crisis e inmediatamente posterior a una crisis. El desarrollo de la PESD y la experiencia internacional en gestión de crisis durante la década pasada ha planteado a la Comisión un doble desafío: mejorar los instrumentos y los procedimientos comunitarios para hacerlos más flexibles y adecuados a las necesidades de la respuesta en caso de crisis; y asegurar el desarrollo coordinado y coherente entre los instrumentos comunitarios y los nuevos instrumentos disponibles en el marco de la PESD/PESC. El Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) creado en 2001 ha demostrado ser un mecanismo importante para mejorar la capacidad de intervenir con rapidez y eficacia en situaciones de crisis o de posibles situaciones de crisis (64). Basándose en los instrumentos comunitarios existentes, el RRM, proporcionó la rapidez y la flexibilidad necesarias para movilizar cualquier instrumento comunitario (a excepción de

(62) Implementing and Promoting the European Neighbourhood Policy, Communication to the Commission SEC (2005) 1521.

(63) Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, «Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos», *op.cit.*

(64) Reglamento (CE) n.º 381/2001, *DO L 57 de 27.2.2001*, p. 5.

la ayuda humanitaria, que cuenta con procedimientos específicos de urgencia y se rige por el principio de imparcialidad y no-discriminación).

Aunque de naturaleza a corto plazo, ha demostrado ser un instrumento importante para reforzar la capacidad europea para intervenir de forma rápida y efectiva en crisis o situaciones potenciales de crisis. Este ha demostrado su utilidad para dar un empuje inicial en el área del apoyo a la reforma del sector de seguridad que luego es seguida por asistencia a largo plazo a través de las líneas presupuestarias regionales, asegurando que el compromiso CE no es a corto plazo, pero tiene una perspectiva a largo plazo en el pre- y el post-conflicto. El Instrumento de Estabilidad, que reemplaza el mecanismo de reacción rápida desde 2007, proporcionar la financiación a corto plazo y que la Comunidad pueda actuar con rapidez y de manera más flexible con el apoyo a las primeras etapas del proceso de reforma, preparando el camino para la ayuda de la CE más a largo plazo (65).

Dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia

La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia se refiere a todos los terceros países con los que la UE tiene relaciones, tanto a los socios que aspiran a la adhesión a la UE y, por tanto, tienen la obligación de adaptarse al acervo o a las mejores prácticas de la UE así como de otros países que se pueden beneficiar de la experiencia de la UE y sus modelos. La dimensión de libertad, la seguridad y la justicia forman parte cada vez más importante de las relaciones con terceros países a través de acuerdos de estabilización y asociación o de acuerdos de asociación. Compartir los valores de la libertad, de seguridad y de justicia con los países terceros contribuirá a la promoción de las relaciones exteriores de la UE mediante la promoción de los objetivos del Estado de Derecho, los valores democráticos y de instituciones sólidas. Ejemplos de la cooperación con terceros países de la zona JLS son: la gestión de las fronteras, la migración y el asilo, así como los acuerdos de readmisión, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, incluido el tráfico de seres humanos y drogas, así como el blanqueo de dinero; policía y la aplicación de la ley, la cooperación judicial, así como cuestiones relacionadas con la justicia, la lucha contra el terrorismo. La ayuda comunitaria se ofrece en virtud de diversos programas y estrategias externas en estas áreas, que abarcan, por ejemplo, las instituciones y la creación de capacidades. En diciembre de 2005, el Consejo adoptó una estrategia para la dimensión exterior de la

(65) Reglamento (CE) n.º 1717/2006, DO L 327/1 de 24.11.2006.

justicia y los asuntos de interior que destaca como prioridades temáticas claves que la Unión debe responder a las amenazas a la seguridad del terrorismo y la delincuencia organizada y al reto de gestionar los flujos migratorios para el beneficio mutuo de los países socios y de la UE (66).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: EL VALOR AÑADIDO DE LA UNIÓN COMO ACTOR DE SEGURIDAD GLOBAL

El desafío de la UE es ser capaz de utilizar coherentemente toda la gama de capacidades y recursos potenciales, civiles y militares, de que dispone (Comunidad, PESC/PESD, Estados miembros) seleccionando entre ellos los mas adecuados para responder de forma coherente a la totalidad de las operaciones de gestión de crisis, como la prevención de conflictos, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y la estabilización posterior a los conflictos. Un buen programa de SSR requiere una combinación de esfuerzos y competencias militares, civiles, financieras, diplomáticas y de ayuda al desarrollo que por el momento están dispersas entre los distintos plantillas y órganos de la UE, sin contar con las capitales nacionales. La UE es en muchos aspectos uno de los mejores potenciales para llevar a cabo una moderna y ambiciosa RSS pero no la opción más fácil.

El hecho que la UE no sea una potencia militar con ambiciones estratégicas en la mayor parte del mundo hace de ella un buen portador del mensaje de la necesidad de RSS. La Unión Europa tiene un genuino interés en promover normas de convivencia pacífica nivel regional y no en buscar aliados y protegidos militares en diferentes regiones del mundo. La búsqueda de la paz y estabilidad regional mediante la promoción de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos son objetivos de la política exterior europea.

La UE tiene mucho que ofrecer en el área de la RSS. Desde sus comienzos la UE ha sido un importante actor en el campo de la cooperación para el desarrollo y es actualmente el principal donante de ayuda al desarrollo (la Comunidad y sus Estados Miembros). A raíz de la creciente experiencia de la Unión en operaciones civiles y militares de gestión de

(66) Vid. MONAR, JÖRG «Chapter 6: Justice and Home Affairs: Security Sector Reform Measures as Instruments of EU Internal Security» SPENCE, D. y FLURI, PH., «The European Union and Security Sector Reform», op.cit. pp.126-140.

crisis, la UE surge como un importante promotor de seguridad en el ámbito internacional. Con el fin de guiar su política exterior, la UE ha creado mejor dicho «innovado» programas y metodologías, entre las que se encuentra la RSS sin duda uno de los instrumentos más prometedores de su acción exterior. La UE dispone de una amplia red de cooperación que se extiende a gobiernos nacionales, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales y que le convierten en un actor global. Esta particularidad es de crucial importancia en un área donde la coordinación es esencial.

La reforma del sector de la seguridad pone de manifiesto la necesidad de sinergia entre instrumentos civiles y militares de la PESD y las actividades comunitarias. En particular, es fundamental la correlación entre la acción relativa a la asistencia al desarrollo de la UE y la gestión civil de crisis en el marco de la PESD. En este sentido, la racionalización de los instrumentos de ayuda exterior en el marco de las s perspectivas financiera de 2007-2013, es una oportunidad, de fomentar la sinergia entre las respuestas a crisis por parte de la CE, bilaterales y en el marco de la PESD. Asimismo la complementariedad y coherencia entre la acción de la Unión y las políticas de los Estados miembros es vital. Para ello hacen falta claros objetivos políticos que hasta ahora han estado ausentes.

Las acciones en apoyo de la RSS de la UE en el marco de la PESD han respondido a la situación internacional y a las prioridades políticas de los Estados miembros, pero no se han enmarcado en una estrategia más amplia de la Unión que tuviera en cuenta programas y acciones comunitarios existentes, así como su contribución a la prevención de crisis mediante programas a largo plazo de prevención de conflictos. La adopción de objetivos específicos para el conjunto de la acción exterior de la Unión podría contribuir a la coordinación entre prioridades políticas y competencias entre el Consejo y la Comisión. Asimismo ayudaría a paliar el problema de que las misiones se configuran a partir de lo que los Estados miembros están dispuestos a contribuir, y no por los objetivos de las mismas. La ampliación de las competencias del Alto Representante de la Unión que será responsable no sólo del desarrollo de la PESC/PESD en el Consejo sino también de las competencias de relaciones exteriores de la Comisión introducida por el Tratado de Lisboa podrá en gran medida solucionar este problema (Art. 18 modificado del TUE). El Tratado de Lisboa permitirá a la Unión Europea expresarse con más claridad ante sus socios internacionales y hacer de la Unión un actor más coherente en la escena global combinando los instrumentos con que cuenta la política exterior

europea a la hora de elaborar y aprobar nuevas políticas (67). El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también será Vicepresidente de la Comisión, dará mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE. Estará asistido por el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior.

La RSS significa el nexo entre la seguridad y desarrollo. El concepto exige una respuesta integrada. La fragmentación de la RSS supone muchos desafíos para los donantes en general y para la Unión en particular. La evidencia sugiere que la falta de coordinación y sostenibilidad de las intervenciones en apoyo a la RSS ha sido socavada por falta de una financiación previsible y a largo plazo, y por la existencia de múltiples canales de financiación que han conducido a menudo a un apoyo mal coordinado e incoherente. En este contexto la coordinación dentro y entre las organizaciones es fundamental para la efectividad de la RSS. La cuestión de la coordinación ha llevado en el ámbito estatal al desarrollo de «whole of government approaches» (WHA), es decir, enfoques que integren a todos los departamentos de un gobierno y a fondos de financiación común (68). En el caso de la Unión, la diferenciación en pilares de su acción exterior el TUE, hace especialmente necesaria la apelación a «asegurar la unidad y coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo» (Art. 3 de las Disposiciones Comunes). Sin embargo la necesidad de una respuesta holística e integrada en la RSS manifiesta, en nuestra opinión que al desafío de las tres Cs (coordinación, coherencia y complementariedad de la acción exterior) hay que agregarle el desafío de la tres Ds (la unión de la defensa, el desarrollo y la diplomacia en un plan-

(67) El 13 de diciembre de 2007 los dirigentes de la UE firmaron el Tratado de Lisboa, culminando así unas negociaciones sobre asuntos institucionales que habían durado varios años. El Tratado de Lisboa modifica los Tratados de la UE y la CE ahora en vigor, pero no los sustituye. El nuevo texto proporcionará a la Unión el marco jurídico y los instrumentos necesarios para hacer frente a los retos del futuro y dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos.

(68) El reconocimiento de estos problemas lleva a la OCDE a adoptar en el año 2007 el manual sobre la RSS. El propósito del manual es asegurar que el apoyo de los donantes a los programas de SSR sea a la vez eficaz y sostenible. Vid. *OCDE Handbook on Security Sector Reform*. op.cit Vid. *OCDE Handbook on Security Sector Reform*. op.cit Algunos de los principales donantes occidentales han desarrollado iniciativas con este efecto, como el Canadá, con su Programa de Seguridad Humana, y el Reino Unido, con su Estrategia de reforma del sector de la seguridad. Estas iniciativas fomentan la planificación y la coordinación entre departamentos dedicados a la cooperación internacional. Vid. En este sentido, FITZ-GERALD, ANN, «Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government» op.cit.

teamamiento común). Este es el desafío del futuro. Este modelo pone el énfasis, la prioridad, en el pensamiento horizontal. Sin embargo el desafío de la coordinación es enorme y a la vista de la experiencia adquirida una asistencia efectiva requiere la designación de una institución líder y una gestión jerárquica además de la adopción de marcos de evaluación y enfoques de desarrollo comprensivo. La experiencia de la UE en la República Democrática del Congo donde la UE ha estado preparada para asumir el papel coordinador en cooperación con las Naciones Unidas de los todos los esfuerzos internacionales en apoyo del gobierno congolés constituye un precedente.

Las crisis actuales requieren un enfoque comprensivo y multidimensional que combine la ayuda de emergencia con medidas de protección de los derechos humanos y medidas de rehabilitación, con estrategias a largo plazo que aborden las causas últimas de los conflictos. En este contexto, el valor añadido de la UE es doble: por un lado, dispone de capacidades militares y civiles de gestión de crisis, y, por otro, puede garantizar la continuidad entre medidas de emergencia-rehabilitación y desarrollo durante todas las fases de una crisis (alerta temprana, prevención, gestión de crisis y reconstrucción post-conflicto). Es la única organización en el mundo con la estructura, el mandato, el proceso de toma de decisiones y la financiación requerida para hacer frente al desafío de la gestión de crisis en sentido amplio. La adopción de la ESS fue una señal clara de una nueva voluntad política de los Estados miembros. Esperemos que el nuevo consenso encontrado entre los Estados miembros para la ratificación del Tratado de Lisboa se plasme en un renovado interés en la afirmación de la Unión como actor de seguridad global.