CITpax
TOLEDO INTERNATIONAL CENTRE FOR PEACE

La Reforma del Sector de la Seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española

Madrid, 3 de julio de 2008

MINISTERIO DE DEFENSA
DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES
INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Real Instituto Elcano

CITpax
TOLEDO INTERNATIONAL CENTRE FOR PEACE

Con el apoyo de

COMISIÓN EUROPEA
Representación en España

© Centro Internacional de Toledo para la Paz – CITpax 2008

Todos los documentos del CITpax están disponibles en nuestra página web: www.toledopax.org

Los puntos de vista expresados en este documento, no reflejan necesariamente la opinión del CITpax

Diseño y maquetación, Departamento de comunicación, CITpax

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) es una fundación sin ánimo de lucro que tiene como objetivo contribuir a la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis y la consolidación de la paz en el marco del respeto y promoción de los derechos humanos fundamentales y los valores democráticos.

CARTA DE LOS DIRECTORES

El Seminario sobre "La reforma del Sector de Seguridad (RSS): una nueva dimensión de la acción exterior española" ha sido posible gracias a la cooperación entre el Instituto Español de Estudios Estratégicos, el CITpax y el Real Instituto Elcano.

Nuestro objetivo cuando nos planteamos la organización de este Seminario era tratar de contribuir a dotar a España de una estrategia y un concepto propio y coherente de RSS, en consonancia con su proyección internacional, así como promover la investigación sobre este tema en España.

Cada vez parece más claro que nuestro país necesita contar con expertos en RSS. En el contexto de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea se ha expresado la necesidad de elaborar listas de expertos en esta materia. Se trata, pues, de un desarrollo prioritario para nuestro país que asumirá la Presidencia de la Unión en 2010.

El Seminario fue inaugurado por la Ministra de Defensa y contó con la participación de reconocidos expertos españoles y extranjeros. Los debates se articularon en torno a tres mesas redondas. En la primera se hizo un análisis comparado del desarrollo del concepto en distintos países, prestándose especial atención a la situación en el Reino Unido, país en el que se han llevado a cabo experiencias muy interesantes en este área. En las mesas segunda y tercera se analizó la situación de la RSS en España, haciéndose hincapié en la idoneidad del concepto para contribuir a la vertebración de una acción exterior integrada.

Como clausura del Seminario se dio lectura a una presentación del Ministro de Asuntos Exteriores eslovaco, Sr. Kubis, que ha sido relator de Naciones Unidas sobre RSS.

Además de los ponentes - entre los que hubo académicos, representantes de organizaciones internacionales, de los Ministerios españoles de Defensa, Exteriores y Justicia, así como del CNI – también participó de manera muy activa un nutrido grupo de expertos invitados, lo que, sin duda, contribuyó a enriquecer el debate.

El Seminario ha resultado una experiencia muy positiva y ha impulsado el debate sobre RSS en España. Los tres organizadores – el CITpax, el Instituto Español de Estudios Estratégicos y el Real Instituto Elcano – se complacen ahora en presentar las Actas del Seminario, así como las Conclusiones del mismo. Y esperamos tener la posibilidad de hacer un seguimiento del tema en el año que comienza.

Emilio Cassinello
Director General, CITpax

Jaime Rodríguez-Toubes
Director, IEEE

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente, RIE

CONTENIDOS

Acrónimos 7

Actas y conclusiones 9

Acta de intervenciones 13

Discursos íntegros 47

Carme Chacón, Ministra de Defensa 47
S.E. Jan Kubis, Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Eslovaquia 50
Bernardino León, Secretario General en Presidencia 55

Ponencias escritas 61

Chandra Lekha Sriram, "SSR in context: from DDR to rule of law" 61

General Juan Esteban Verástegui, "Misión de la UE para la Reforma del Sector de Seguridad en Guinea Bissau" 66

Alicia Cebada Romero, "La Reforma del Sector de Seguridad: ¿un nuevo ámbito de la acción exterior española?" 75

Programa 95

Lista de ponentes y expertos invitados 100

Acrónimos

AECID	**Agencia Española de Cooperación y Desarrollo**
ARYM	**Antigua República Yugoslava de Macedonia**
CAD	**Comité de Ayuda al Desarrollo**
CICIG	**Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala**
CIDOB	**Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo**
CNI	**Centro Nacional de Inteligencia**
CMI-Norway	**Chris Mielsen Institute for Development Studies and Human Rights**
DCAF	**Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces**
DDR	**Desmovilización, Desarme y Reintegración**
DFID-SSDAT	**Department for International Development, Security Sector Development Advisory Team (UK)**
DGPOLDE	**Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo**
DIGENPOL	**Director General de Política de Defensa**
DIGERINS	**Director General de Relaciones Institucionales**
ECOWAS	**Economic Community of West African States (Comunidad Económica de Estados de África Occidental)**
EUBAM Rafah	**Misión de Asistencia Fronteriza de la UE en Rafah (Palestina)**
EUJUST LEX	**Misión Integrada de la UE para el fortalecimeinto del Estado de Derecho en Irak**
EUPOL-AFG	**Misión de Policía de la UE en Afganistán**
EUPM	**Misión de Policía de la UE en Bosnia Herzegovina**
EUPOL COPPS	**Misión de Policía de la UE en los territorios Palestinos**
EUPOL RD CONGO	**Misión de Policía de la UE en la República Democrática del Congo**

FFAA	**Fuerzas Armadas**
IBEI	**Institut Barcelona d'Estudis Internacionals**
IEEE	**Instituto Español de Estudios Estratégicos**
IdEE-CEU	**Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo CEU**
MAEC	**Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación**
MdD	**Ministerio de Defensa**
MINUGUA	**Misión de las Naciones Unidas en Guatemala**
MINUSTAH	**Misión de las Naciones Unidas en Haití**
MIR	**Ministerio del Interior**
NNUU	**Naciones Unidas**
OCDE	**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico**
ONUCA	**Misión de las Naciones Unidas en América Central**
ONUSAL	**Misión de las Naciones Unidas en El Salvador**
OSCE	**Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa**
OTAN	**Organización del Tratado del Atlántico Norte**
OOII	**Organizaciones Internacionales**
PRT	**Equipo de Reconstrucción Provincial**
SEGENPOL	**Secretario General de Política de Defensa**
UE	**Unión Europea**
UNMIK	**Misión de las Naciones Unidas en Kosovo**
UNMIR	**Misión de las Naciones Unidas en Ruanda**
UNMIT	**Misión de las Naciones Unidas en Timor Leste**
UNIOSIL	**Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona**

Actas y Conclusiones

España ejerce desde la Transición una importante, amplia y diversa actividad exterior en el campo de la paz, la seguridad y el desarrollo internacional, que ha incidido en múltiples aspectos relacionados con lo que hoy se denomina Reforma del Sector de la Seguridad (RSS).

Su actividad solidaria como actor de paz se ha desplegado principalmente a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), del Ministerio de Defensa (MD) y del Ministerio del Interior (MIR).

La labor de las Fuerzas Armadas y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad está muy bien reconocida y acreditada a nivel internacional en operaciones para el mantenimiento de la paz y de reconstrucción post-conflicto. Cabe destacar aquí el valor añadido de la Guardia Civil como cuerpo polivalente – con estructura militar y competencias policiales y militares – de especial utilidad en misiones de RSS.

En el ámbito de la RSS también aportan un valor añadido la propia experiencia española de transición a un régimen de libertades, la presencia en los principales organismos internacionales, la imagen de neutralidad internacional y las relaciones preferenciales mantenidas con el mundo árabe y Latinoamérica.

En concreto, el MAEC se ocupa de los aspectos diplomáticos y de desarrollo de la acción exterior española: en los organismos internacionales trabaja para desarrollar las herramientas de respuesta necesarias para prevención y gestión de los conflictos internacionales; y en el marco de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), contribuye a la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto, financiando programas de cooperación con países en vías de desarrollo.

Por su parte, el Ministerio de Defensa desarrolla los aspectos militares de la acción exterior española, dedicando recursos y efectivos a misiones multinacionales para el mantenimiento de la paz. Muchas de estas misiones inciden sobre aspectos clave de la RSS como la desmovilización, desarme y reintegración de excombatientes (DDR), la reforma de las fuerzas armadas, la formación de cuerpos militares, etc[1]. Gracias a esta valiosa experiencia, se pueden encontrar en Defensa algunos de los perfiles mejor cualificados del país para desempeñar labores de RSS.

Por último, el MIR desarrolla el componente policial de la acción exterior española a través de la participación del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil en misiones de seguridad y en proyectos de cooperación internacional al desarrollo. El MIR puede desarrollar su actividad de forma autónoma, de la mano de la AECID o en el marco

[1] En el marco de Naciones Unidas, Defensa contribuye con efectivos en América Central (ONUCA), El Salvador (ONUSAL), Guatemala (MINUGUA), y Ruanda (UNMIR). En el marco de la Unión Europea, Defensa está presente Guinea-Bissau, Angola y Bosnia. Finalmente, Defensa está presente en Afganistán liderando un Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) en el marco de la OTAN.

de las principales organizaciones internacionales (OOII)[2].

El Centro Nacional de Inteligencia (CNI) apoya la labor de los tres ministerios, contribuyendo activamente con sus informes de inteligencia a la prevención de conflictos y consolidación de la paz en el ámbito internacional.

Desde el punto de vista normativo y operativo, la acción exterior española se desarrolla preferentemente en el marco de Naciones Unidas, Unión Europea, OTAN, OSCE, y OCDE. No obstante, España también ha desarrollado regulaciones propias para intervenir en el exterior cuando sea necesario y ha desplegado programas de cooperación propios a través de la AECID[3].

Desde el punto de vista temático o sectorial, España ha apoyado con sus capacidades diplomáticas, civiles y militares, procesos de reforma policial y militar, incluyendo el despliegue de efectivos, la asistencia técnica y actividades de formación. Y desde el punto de vista regional, la acción exterior española se ha localizado en Europa del Este, Latinoamérica, Mediterráneo y recientemente en África.

Sin embargo, como actor de paz, España se enfrenta a algunos desafíos y carencias específicos que inciden en el desarrollo de su acción en RSS. A continuación se ofrece una lista con los principales problemas identificados y las recomendaciones más importantes lanzadas por los participantes durante el Seminario:

- No existen en este momento en España ni una estrategia integral de RSS ni una estrategia de seguridad nacional que la prevea, tal y como están apareciendo en otros países europeos como Holanda, Francia y Reino Unido[4]. Quizás la futura Directiva de Defensa Nacional deba incluir entre sus objetivos el desarrollo de una Estrategia Integral de Seguridad y Defensa en la que concurran las aportaciones varios ministerios, muy notablemente MD, MIR, MAEC, Justicia, Economía y Presidencia del Gobierno.

- En el ámbito de la RSS, la coordinación interministerial española ha sido insuficiente. Con frecuencia, el MD, el MIR y el MAEC han desplegado su acción de apoyo a la RSS en el exterior de forma independiente o autónoma. España tiene que realizar un esfuerzo para reforzar el diálogo y la coordinación interministeriales así como el diálogo y la coordinación con otros actores nacionales que desarrollan actividades relacionadas

---

[2] El MIR desarrolla misiones policiales en el marco de las OOII. En Naciones Unidas el MIR está presente en Kosovo (UNMIK), Haití (MINUSTAH), Guatemala (CICIG), Sierra Lona (UNIOSIL) y Timor Leste (UNMIT); en la Unión Europea el MIR está en Bosnia Herzegovina (EUPM), Afganistán (EUPOL-AFG), Palestina (EUBAM Rafah y EUPOL COPPS), Congo (EUPOL RD CONGO) y en Irak (EUJUST LEX); finalmente en la OSCE el MIR está en Macedonia (ARYM). Por otro lado, de la mano de la AECID el MIR está en América con proyectos en Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Haití, República Dominicana, Uruguay y Nicaragua. En África el MIR está en Angola, Cabo Verde y Guinea Bissau.

[3] A nivel nacional, los marcos normativos de referencia son de un lado, el Plan Nacional de Prevención de Conflictos Violentos (2001), la Ley para la Cooperación Internacional al Desarrollo, el Plan Director de la Cooperación 2005-2008, la Estrategia Sectorial de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo, la Guía Operativa para la Cooperación Española para la Seguridad en América Latina (2008) y la Ley Orgánica de la Defensa 5/2005.

[4] Si bien, durante el Seminario se observaron posiciones encontradas en torno a la necesidad de desarrollar tales instrumentos a nivel nacional. La opción alternativa consistiría en adaptar las herramientas desarrolladas por las instituciones internacionales a las necesidades, capacidades y aspiraciones específicas de España.

con la RSS. Presidencia del Gobierno, podría ordenar la cooperación española para dirigir la acción exterior del Estado, por razones de legitimidad y autoridad.

- La cooperación en el terreno con otros agentes (locales e internacionales) implicados en proyectos RSS es mejorable, quizás por las dificultades internas de coordinación, pero también por dificultades de coordinación entre los diversos actores de la comunidad internacional trabajando en proyectos en el terreno. España tiene que trabajar dentro de las instituciones internacionales por la consecución de una mayor y mejor coordinación de estrategias, programas y posiciones.

- Los recursos presupuestarios del Estado son escasos. La asignación de unas partidas a unos ámbitos (por ejemplo cooperación, desarrollo y seguridad exterior) y no a otros (como sanidad, educación, servicios sociales, etc.) puede ir en detrimento del bienestar de los ciudadanos del propio Estado. Se precisa un mayor esfuerzo para evaluar la eficacia de los proyectos en los que España participa. Sólo así se podrá determinar qué proyectos contribuyen positivamente a salvaguardar sus intereses de seguridad, y establecer consecuentemente prioridades para la asignación de recursos.

- Pero además, es vital desarrollar herramientas útiles de seguimiento y evaluación de la eficacia de los programas de RSS y dedicar más tiempo a este apartado. No se trata sólo de establecer qué programas sirven mejor a los intereses de seguridad de España para decidir cómo o dónde se asignarán los recursos, sino también de aplicar correcciones a las acciones futuras y de contar con un núcleo estable de RSS que analice las lecciones aprendidas. En la actualidad, el seguimiento y la evaluación de las actividades de RSS es muy laxo y muchos proyectos se cierran sin saber exactamente en qué se ha fallado o qué objetivos no se han cumplido.

- Se podrían desarrollar herramientas interministeriales de (co-)financiación para procurar una mayor sostenibilidad y control de las partidas de apoyo a la RSS en terceros países.

- El Ministerio de Justicia no tiene una dimensión internacional suficientemente desarrollada, a parte de la relacionada estrictamente con cooperación jurídica. Su implicación en programas de RSS es esencial, como también sería recomendable la de otros ministerios como Economía o incluso Presidencia del Gobierno.

- El número de expertos españoles en RSS que pueden ser desplegados durante largas temporadas en escenarios alejados, complejos y precarios es reducido. Si España quiere jugar un papel relevante como actor de paz, es urgente invertir en programas de formación integral en RSS, crear bolsas de expertos y constituir estructuras matrices para postular y copar puestos de responsabilidad en misiones internacionales y encontrar un nicho de mercado funcional o geográfico dentro del amplio mundo de la RSS.

- La acción en apoyo de la RSS se desarrolla habitualmente en regiones complejas y con infraestructuras precarias. España debe desarrollar estructuras logísticas potentes para poder desplegar y sostener personal en dichas regiones. No se trata únicamente de dar

una bolsa dinero para gastar en el terreno. A veces hay que tener la capacidad de crear una infraestructura de trabajo transportando los materiales desde el origen.

Por otra parte, durante el Seminario se identificaron una serie de principios o pautas de comportamiento que los responsables gubernamentales deberían tener siempre presentes a la hora de diseñar los programas de apoyo a los procesos de RSS en el exterior:

- El apoyo a los procesos de RSS deben diseñarse con un enfoque integral, equilibrado y adaptado a las necesidades del terreno. Las debilidades y capacidades propias deben estar siempre muy bien identificadas al aceptar una participación.

- Una buena información sobre la situación en el terreno y los proyectos que otros actores están desarrollando es la garantía para no incurrir en duplicación u obstaculización de esfuerzos. La fase previa de recogida de información es un aspecto clave para el éxito de una misión. La labor de Inteligencia es esencial.

- La RSS no se puede imponer. Los donantes "sólo apoyan" los procesos de RSS. El compromiso sincero a largo plazo desde el punto de vista político y financiero de ambas partes y la consideración de la RSS como política de Estado por parte de las autoridades locales es esencial para el éxito de los proyectos.

- La apropiación *ownership* o implicación de las autoridades locales en el desarrollo de los proyectos; la aproximación de la seguridad a los sectores productivos que puedan generar riqueza; y la inclusión de actividades de impacto rápido en los proyectos, son otros factores muy relevantes para el éxito.

- Finalmente, hay que trabajar desde el principio por la mejora de las capacidades locales y por lograr el cambio en los comportamientos a través la (re-)educación de responsables políticos y población locales en los principios de respeto a los Derechos Humanos, la democracia, la libertad, etc.

Para concluir cabe señalar que el Seminario ha servido al objetivo de poner en contacto a distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, implicadas en labores de RSS en sus distintas dimensiones. Por sí mismo, esto constituye un logro muy significativo pues, a buen seguro, el incipiente el diálogo intersectorial, interministerial y en el seno de la sociedad civil, reforzará positivamente el desarrollo de las acciones futuras de España en el campo de la RSS.

Acta de intervenciones

La Reforma del Sector de Seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española

Madrid, 3 de julio de 2008

Tabla de intervenciones

Inauguración 17

José Luis González Vallvé
Director de la Representación Permanente de la Comisión Europea en España 17

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente, Real Instituto Elcano 17

Shlomo Ben-Ami
Vicepresidente, Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) 18

Carme Chacón
Ministra de Defensa 19

Panel I: La Reforma del Sector de la Seguridad: ámbito internacional y análisis comparado 20

Shlomo Ben-Ami
Vicepresidente, CITpax 20

Rory Keane
Responsable de la Red de Conflictos, Paz y Cooperación al Desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE 21

David Law
Investigador Senior, DCAF 23

Chandra L. Sriram
Directora,Centre on Human Rights in Conflict y Profesora de la Universidad East London 24

Elling N. Tjønneland
Investigador Senior, Chris Mielsen Institute (CMI, Noruega) 25

Coronel Cristophe Deherre
Estado Mayor de la Unión Europea 26

Catherine Weiss
Governance Adviser, Security Sector Development Advisory Team (SSDAT) 28

Panel II: La acción exterior de españa y la reforma del sector de seguridad (I). Antecedentes y situación actual 29

Luis Cuesta
Secretario General de Política de Defensa, SEGENPOL 29

Jordi Marsal
Asesor de la Ministra de Defensa 30

Rocio Muñoz Rufo
Responsable del área de Construcción de la Paz, prevención de conflictos y Estados frágiles, MAEC 31

Comandante José Antonio Mellado Valverde
Jefe del Área de Cooperación Policial Internacional, MIR 32

Representante del CNI
Secretaria General del CNI 34

General Juan Esteban Verástegui
Jefe de la Misión de RSS de la UE en Guinea Bissau 35

Exposición del contenido del Cuaderno de Estrategia "Reforma del Sector de Seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno" 36

José María Beneyto
Director del Instituto de Estudios Europeos (IdEE), Universidad San Pablo CEU .. 36

Panel III: La acción exterior de España y la Reforma del Sector de Seguridad (II). Líneas de actuación para afrontar los desafíos en el futuro 37

General Benito Raggio
Director General de Política de Defensa, DIGENPOL 37

Arturo Spiegelberg
Embajador de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 39

Alicia Cebada Romero
Directora del programa gestión de crisis y consolidación de la paz, CITpax 41

Félix Arteaga
Investigador, Real Instituto Elcano 43

Charles Powell
Subdirector de Análisis e Investigaciones, Real Instituto Elcano 44

Clausura 45

S.E. Ján Kubis
Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Eslovaquia 45

Bernardino León
Secretario General en Presidencia 46

Inauguración

José Luis González Vallvé
Director de la Representación Permanente de la Comisión Europea en España

José Luís González Vallvé realizó una breve intervención de bienvenida en la que recordó que la defensa es una de las cuatro prioridades anunciadas por la actual Presidencia Francesa de la Unión Europea, con tres objetivos concretos: 1) dotar a la Unión de una fuerza militar de 60.000 hombres con capacidad de despliegue en teatros alejados durante al menos un año; 2) disponer de un centro de planificación y actuación en Bruselas; 3) profundizar en el desarrollo de la Agencia Europea de Defensa para homogenizar y aprovechar la Industria Europea de Defensa.

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente del Real Instituto Elcano

Gustavo Suárez Pertierra defendió la necesidad de construir un enfoque de acción exterior integral dentro del Estado español, a partir del desarrollo de una nueva cultura nacional de integración que ponga en relación prácticas o políticas del Estado hoy dispersas como desarrollo, democratización, asistencia técnica, etc.

Para alcanzar este objetivo hay que tener presente que integrar supone: 1) otorgar un valor de Estado a la acción común interministerial; 2) trascender prejuicios entre cooperantes gubernamentales y cooperantes no gubernamentales; y 3) estrechar la colaboración entre diseñadores y ejecutores de la acción de los programas de desarrollo.

Gustavo Suárez, aprovechó la ocasión para dar detalles del proyecto conjunto de su Instituto con el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para desarrollar un Enfoque Integral para la Gestión Internacional de Crisis.

El objetivo es superar la perspectiva de las 3-D (desarrollo, defensa y diplomacia) que animan la RSS, hasta integrar todos los instrumentos del gobierno y la contribución de los actores no gubernamentales desde el desde el inicio del proceso de toma de decisiones, incluyendo elementos multinacionales y multisectoriales.

Shlomo Ben-Ami
Vicepresidente del Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax)

El Vicepresidente del CITpax centró su intervención en la evolución en la naturaleza de los ejércitos en los países con vocación de paz como España, constatando que, en las últimas décadas, hemos asistido a una progresiva reestructuración funcional y de capacidades de los mismos.

Nos hemos movido desde presupuestos tradicionales como la defensa militar del territorio, hacia misiones humanitarias en el exterior de carácter civil, con el objetivo de servir a la tarea del mantenimiento y consolidación de la paz internacional.

La evolución ha sido posible gracias a la gran contribución de la Unión Europea que ha priorizado la defensa de la legalidad internacional antes de poner en marcha una misión de mantenimiento o consolidación de la paz. Aunque Shlomo Ben Ami reconoce también que "es ingenuo pensar que la legitimidad sola pueda conseguir los objetivos si no está respaldada por un poder benigno".

Como última consideración, el Vicepresidente del CITpax planteó la necesidad de crear una plataforma de apoyo doméstico a la labor del Estado (y del ejército) en el exterior para educar al ciudadano en la idea de que formamos parte de un mundo global en el que la defensa de la legalidad internacional y el mantenimiento de la paz están directamente relacionados con la propia seguridad.

Carme Chacón
Ministra de Defensa

La intervención de la Ministra de Defensa plasmó el firme compromiso de su ministerio por impulsar la puesta en práctica de la RSS como contribución española a la prevención y la resolución de conflictos así como al desarrollo sostenible.

La Ministra consideró que estamos en un momento propicio para desarrollar una estrategia española de RSS, acorde con la proyección internacional de España y plantear la creación de herramientas interministeriales que ayuden al desarrollo teórico y práctico de este concepto.

Igualmente, se debe estudiar cómo puede contribuir España al desarrollo de la RSS en las organizaciones internacionales de las que forma parte y cómo puede contribuir de forma práctica en las misiones que ya están desplegadas o en fase de planeamiento.

Además, se debe favorecer la colaboración de expertos y responsables públicos de diferentes departamentos.

Por otra parte, la Ministra destacó el ejemplo de la reforma del sector de seguridad en el proceso de reconstrucción de Afganistán y la importancia y oportunidad de la nueva misión de la Unión Europea en Guinea Bissau como misión integral que afronta por primera vez la reforma de las fuerzas armadas, la policía y el sistema judicial.

Finalmente, la Ministra recordó que la seguridad y la defensa sólo pueden ser construidas entre todos, e instó a todas las autoridades públicas a involucrar a toda la sociedad en la reflexión, en el análisis y en el debate constructivo sobre las amenazas y los riesgos de un futuro cada día más incierto.

Panel I: La Reforma del Sector de la Seguridad: ámbito internacional y análisis comparado

Shlomo Ben-Ami
Vicepresidente, CITpax

En su segunda intervención, el Vicepresidente del CITpax reflexionó sobre la idea de incorporar capacidades civiles a los ejércitos con el objetivo de crear las condiciones básicas para ganar la paz durante las fases de pacificación, estabilización y reconstrucción post-conflicto y conquistar así el apoyo de la población civil.

Shlomo Ben-Ami afirmó que las capacidades militares del ejército deben servir tanto para derrotar al enemigo como para reconstruir y restablecer la paz civil y social en el territorio del enemigo, y que la capacidad del ejército de ganarse el apoyo de los ciudadanos, de influir social y políticamente en el terreno, es más importante que la capacidad de ganar la batalla militar. El uso de la fuerza en ciertos escenarios va en detrimento de la eficacia de una misión de paz.

En su opinión, el ejército es la organización mejor capacitada para realizar misiones de reconstrucción del estado *statebuilding* pues sólo él posee la capacidad de integración y coordinación a escala nacional. *Statebuilding* se convierte así en una de las tareas fundamentales a desempeñar por los ejércitos, y allí es donde la acción militar encuentra mayor legitimidad.

Sin embargo, para desempeñar su labor eficazmente, los militares de hoy deben comprender cómo funcionan los servicios civiles, cómo funciona un ayuntamiento, una administración provincial, etc., y deben saber ganarse el apoyo, el compromiso o la complicidad de la población civil local, nacional e internacional.

Por tanto, los estrategas militares deben tener muy presente a la población desde la concepción de la ofensiva militar, concediendo mayor protagonismo a la labor del soldado raso durante las fases de normalización y estabilización, precisamente en base a su roce constante con la población civil local. Los estrategas tampoco deben olvidar que la acción interministerial debe prevalecer sobre la acción estrictamente militar durante las tareas de reconstrucción.

Por último, Shlomo Ben-Ami concluyó afirmando que la centralidad de consideraciones jurídicas y legales, la omnipresencia de los medios de comunicación, y la abrumadora influencia de la sociedad de la información en la vida cotidiana restringen la libertad de acción de las fuerzas de seguridad más que en el pasado. Al final la opinión pública nacional e internacional son las que deciden el futuro de muchas contiendas.

Rory Keane
Responsable de la Red de Conflictos, Paz y Cooperación al Desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

El Rory Keane presentó el "Manual del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sobre Reforma del Sistema de Seguridad: Apoyo a la Seguridad y la Justicia", publicado en 2007 y ratificado por todos los miembros de la OCDE incluyendo España.

El Manual es una referencia internacional para los países donantes en materia de RSS; un mecanismo para acercar a la distintas comunidades políticas implicadas en la aplicación de la RSS; y una guía sobre cómo pasar de la teoría a la práctica de la RSS.

El Manual proporciona las herramientas para apoyar los programas de RSS en los distintos países así como para identificar las áreas en las que una actuación puede dar frutos más rápidamente y así permitir que el proceso de reforma avance.

En la aplicación de la RSS se deben tener presentes una serie de consideraciones:

1. La RSS no se puede imponer; los donantes sólo pueden apoyar procesos de RSS.

2. La justicia es un aspecto clave; se necesita mayor apoyo y compromiso de los ministerios de justicia de los países donantes.

3. La evaluación es un aspecto clave; hay que dedicar más tiempo a analizar si el apoyo de los donantes contribuye a alcanzar los objetivos fijados.

4. La RSS es generacional; requiere un apoyo (político y financiero) a largo plazo

5. Es necesario un instrumento coordinado de financiación; no tiene sentido hablar los unos con los otros si no se va a poder actuar juntos, y no se va a poder actuar conjuntamente si no existe una financiación coordinada.

Por otra parte, Rory Keane explicó que la OCDE trabaja por la promoción del cambio de actitud *behavioural change* en los países asociados. Se trabaja con los donantes en sus sedes, y con los donantes y las instituciones de los países asociados en el terreno. Se trata de potenciar su conocimiento sobre la RSS y estudiar los procesos de RSS existentes, identificando qué otro tipo de proyectos se necesitan aplicar. El objetivo es que todos entiendan qué es la RSS, cómo poner en práctica un programa de RSS y cómo hacer una evaluación del programa de RSS

Con el apoyo de los donantes y a invitación de los gobiernos, los equipos de la OCDE estudian el sector de seguridad en los países asociados para alcanzar una buena comprensión de sus instituciones y procesos de reforma. Los equipos analizan después los puntos de entrada y las carencias o debilidades del sistema de seguridad, para determinar las prioridades de actuación y las áreas que pueden dar resultados rápidos.

La OCDE – que llama a este proceso *in-country-consultation* – ha apoyado procesos de RSS en países como Burundi, República Centro Africana y Guinea Bissau. Bolivia es el siguiente país en la lista. En esta misión sería muy importante contar con el apoyo de España, quizás a través de personal de apoyo al equipo de consultores de la ODCE.

A principios de 2009 tendrá lugar una conferencia en suiza sobre *whole of government* de la que previsiblemente saldrán una serie de recomendaciones. Sería muy recomendable que España enviase a esta conferencia algunos directores generales de sus ministerios de Justicia, Defensa, Exteriores y Justicia –y quizás también algunos parlamentarios.

David Law
Investigador Senior, DCAF

David Law presentó el papel de las organizaciones intergubernamentales en la reforma del sector de la seguridad, refiriéndose principalmente a las siguientes: UE, OSCE, OTAN, ECOWAS, Consejo de Europa, OCDE, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Su libro *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform* (2007) se puede descargar en la Web del DCAF[5].

En su estudio, David Law constata que las OOII han apoyado los procesos de RSS desde siempre, utilizando recursos propios y canalizando los de sus estados miembros para reducir los costes de transacción; aportando legitimidad multilateral a los procesos de RSS; aportando una estructura política para que todos los actores tengan un sitio en la mesa de decisión; proporcionando herramientas de control político y contrapeso; y otorgando continuidad a los procesos de RSS.

Sin embargo, David Law argumenta que, en la actualidad, las OOII se han visto en la necesidad de intervenir más activamente en procesos de RSS debido a la modernización del concepto de seguridad que tuvo lugar después de la Guerra Fría, que supuso el desarrollo del nexo entre seguridad y desarrollo, el surgimiento de operaciones de paz de tercera generación y la adaptación estratégica para combatir las nuevas amenazas de seguridad (ej. terrorismo internacional). Adicionalmente, hay que considerar también como hecho relevante la progresiva ampliación de las OOII tras la caída del muro.

David Law constató también algunos de los problemas a los que las OOII se enfrentan en la actualidad como: la gran variedad de definiciones y estrategias de RSS que existen; la desigual y fragmentada aplicación de los procesos de RSS por los distintos actores; la falta de coherencia interna en determinadas OOII; la falta de control político de las actividades de RSS; la escasa de dedicación de recursos para programas de RSS; y el escaso desarrollo de herramientas políticas para una RSS efectiva.

Finalmente, David Law identificó algunos desafíos a los que deben enfrentarse las OOII como la promoción y desarrollo de buenas prácticas de RSS a partir de estudios comparativos; la capacitación y formación integral y multidisciplinar de expertos en RSS; la precisión de conceptos clave para la RSS; el desarrollo de indicadores de evaluación de la eficacia de los programas de RSS y de los actores que los aplican; la mejora de los mecanismos de cooperación y la coordinación entre agencias; y conseguir recabar la suficiente voluntad política para llevar a cabo procesos de RSS.

---

[5] http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=44888

Chandra L. Sriram
Directora del Centre on Human Rights in Conflict y Profesora de la Universidad East London[6]

La Doctora Sriram reflexionó sobre la importancia de la RSS como política de promoción y construcción de la paz, incidiendo en dos de sus componentes claves – el imperio de la ley *rule of law* y el Desarme Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes – y en cómo estos configuran el entorno operativo en los procesos de RSS.

La Doctora constató que la falta de fuerzas de seguridad eficaces, transparentes y legítimas constituye, en no pocas ocasiones, el origen mismo de un conflicto y/o su prolongación en el tiempo. Por eso, cuando diseñamos un proceso de RSS es prioritario decidir quienes van a ser responsables de aplicarlo y a qué sujetos va dirigido.

La Doctora Sriram explicó que el mismo proceso y tratado de paz, en el que se incluyen los programas de DDR, van a determinar el entorno operativo *operative enviroment* en el que se va a trabajar, limitando la propia libertad de acción en el campo de la RSS, determinando desde el comienzo estructuras de gobierno, requisitos de participación y liderazgo político, etc.

En este punto la doctora apuntó que se produce una tensión importante, pues a veces el propio tratado de paz obliga a que se incluya en las nuevas estructuras del Estado, a individuos que han cometido crímenes atroces y que no han tenido ninguna experiencia o contacto previo con instituciones de control civil. Este tipo de imposiciones surgidas de los procesos de paz, van a incidir en los esfuerzos por promover el imperio de la ley y el control civil de los cuerpos de seguridad.

Y en este punto, la doctora destacó que la promoción del imperio de la ley y el control democrático son esenciales para reconstruir un sector de seguridad transparente y efectivo, que no tema o pueda ser sujeto de represalias. Los responsables de atrocidades contra los derechos humanos deben responder por los crímenes del pasado.

Sin embargo, la doctora vuelve a observar una tensión importante entre lo que se quiere conseguir en términos políticos, y lo que se puede hacer en términos prácticos, debido a las provisiones de amnistía que muchos tratados de paz incluyen y que en última instancia dan lugar a una sensación de impunidad ante el crimen.

Así, nos encontramos en un entorno en el que progresivamente se van a dar más demandas de civiles, de víctimas, ONGs, etc., reclamando justicia, pero todo (ex)combatiente siempre va a resistirse a cualquier tipo de control judicial, político, penal, o administrativo.

---

[6] Ver ponencia escrita en inglés

Elling N. Tjønneland
Investigador Senior, Chris Mielsen Institute (CMI, Noruega)

Elling Tjønneland presentó la experiencia Noruega en RSS y explicó el marco político e institucional en el que se desarrolla.

Noruega desarrolla su política de RSS a través de los ministerios de Exteriores, Defensa y Justicia. Sin embargo, ninguno de estos ministerios cuenta con una política o concepto de específico de RSS. Tampoco con una oficina o departamento responsable de RSS. En su lugar, Noruega trabaja dentro de la OCDE, y del sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones regionales como la UE, la OSCE o la OTAN.

En todo caso, Elling Tjønneland clarificó que el Ministerio de Exteriores noruego sí cuenta con una guía sobre construcción de la paz *peace-building*, que es una parte de la RSS. También el Ministerio de Defensa contribuye, a través de su apoyo a operaciones de paz *peace-keeping* y de refuerzo de la paz de tercera y cuarta generación bajo el paraguas de la OTAN, a reforzar aspectos relacionados con la RSS en los Balcanes o en Afganistán. Finalmente, el Ministerio de Justicia noruego se implica en la RSS con agentes de policía y programas de formación, y su actividad va expandiéndose progresivamente a otras áreas de sector justicia.

Elling Tjønneland explicó que, aunque no sea miembro de la Unión Europea, Noruega es un país pequeño muy comprometido con la cooperación internacional y la paz. Su cooperación y su política exterior y de desarrollo se desarrollan preferiblemente en los marcos multinacionales de las Organizaciones Internacionales, y su acción se centra fundamentalmente en armas pequeñas y ligeras (SLAW), cuestiones transicionales, policía, mantenimiento de la paz *peace-keeping* y reforzamiento de capacidades en el ámbito de la policía, justicia, democracia, etc. Noruega también concede especial importancia a la asistencia técnica y a la formación de policía, ejército y juristas.

La nueva iniciativa del Ministerio de Justicia Noruego es el *Norwegian Crisis Response Pool* (NCRP), que va a constituir un equipo multidisciplinar de expertos, incluyendo jueces, fiscales, abogados defensores, oficiales de prisión, agentes de policía, etc. El NCRP podrá ser desplegado rápidamente en otros países y será utilizado principalmente por organizaciones multilaterales en países de la antigua Unión Soviética, Europa del Este, y Afganistán.

Elling Tjønneland compartió finalmente dos importantes conclusiones de la experiencia noruega:

1. Es importante "no reinventar la rueda": el desafío está en adaptar las políticas de RSS existentes a nuestras propias capacidades e instituciones e identificar los nichos donde nuestra contribución puede ser más eficaz y tener valor añadido.

2. Es importante trabajar con otros actores y organizaciones internacionales como la OCDE.

Coronel Cristophe Deherre
Estado Mayor de la Unión Europea

El Coronel Deherre reflexionó sobre la implicación de la Unión Europea en la RSS, y explicó el Concepto del Consejo de la UE para el apoyo a la RSS que –puntualizó- parte de la adaptación del Manual del CAD-OCDE al propio marco institucional de la UE.

El concepto de RSS del Consejo, no es válido para todos los pilares (la comisión tiene su propio concepto) y deja algunas cuestiones abiertas para decidir caso por caso como, por ejemplo, la distribución de tareas entre pilares o la determinación del mando de las misiones. En este último ejemplo, el Coronel explicó que las misiones de RSS de la UE pueden tener un mando civil o un mando militar dependiendo de la naturaleza de las mismas e incluso, en términos prácticos, de la disponibilidad de recursos financieros.

El concepto de RSS del Consejo se desarrolló para "apoyar" los procesos de reforma en terceros países. La Unión presta así consejo y asistencia técnica (civil y militar) desde el respeto al principio de apropiación local.

El Coronel Deherre enumeró algunos desafíos para la Unión, desde el punto de vista práctico, en referencia a la planificación y evaluación de las misiones, como: 1) integrar la reforma de la justicia dentro de las estrategias de RSS; 2) incluir medidas de justicia transicional dirigidas a restablecer la confianza en los países destinatarios; 3) trabajar para lograr una financiación coordinada entre socios, donantes e instituciones internacionales, incluyendo al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional; 4) acordar una estrategia coordinada válida para todos los pilares de la Unión sobre los aspectos civiles y militares de las operaciones de RSS.

Por otro lado, el Coronel reflexionó sobre la actual implicación de la UE en dos países: la República Democrática del Congo (RDC), donde la UE tiene dos misiones distintas, EUSEC y EUPOL, de reforma del ejército y de la policía respectivamente; y Guinea Bissau, donde la UE ha desplegado su primera misión integral de RSS que abarca cuestiones de policía, defensa y justicia.

Para el Coronel, en el éxito de la misión en la RDC influirá decisivamente la capacidad de desarrollar una buena cooperación entre la Comisión Europea y el gobierno congoleño, y de hacer partícipe a éste del proceso de reforma, esto es de lograr una buena apropiación local.

De la misma manera, el éxito de la misión en Guinea Bissau se decidirá en función de la capacidad de la Unión de ir más allá de la mera prestación de asistencia técnica, y de conseguir un verdadero compromiso por parte de sus estados miembros con las labores de equipamiento y entrenamiento de los componentes de seguridad en el país.

Finalmente el Coronel Deherre compartió algunas recomendaciones y conclusiones aplicables al caso español:

1. "No reinventar la rueda"; el concepto del Consejo es también el concepto de RSS de los estados miembros que lo han aprobado. Lo importante es adaptarlo a las ambiciones propias de cada país.

2. Crear capacidades de selección y formación de personal para apoyar los procesos de RSS.

3. Intentar desarrollar enfoques integrales

4. Tener presente que la RSS es en realidad una cuestión de buen gobierno *governance*, y no sólo una cuestión de reforma de la policía o el ejército.

Catherine Weiss
Governance Adviser, Security Sector Development Advisory Team (SSDAT)

Catherine Weiss explicó el trabajo de la organización que representa, el Equipo Asesor para el Desarrollo del Sector de la Seguridad (SSDAT).

El SSDAT pertenece a los ministerios británicos de Relaciones Exteriores, Defensa y Desarrollo Internacional. Cuenta con un equipo pequeño de 12 empleados permanentes que vienen de los tres ministerios –defensa puede enviar a civiles y a militares- aunque se pueden tomar prestados consultores externos y expertos de otros ministerios.

El SSDAT adopta un enfoque sistémico *systems approach* de RSS y concede gran importancia a la fase previa de asesoramiento para entender la complejidad del contexto de seguridad en un país. También se parte de la base de que no tiene éxito, no funciona y no es sostenible, tratar de implantar un modelo o una legislación de un país desarrollado en un contexto post-conflicto o en un país en vías de desarrollo.

Se trabaja previa solicitud del gobierno anfitrión de acuerdo con las prioridades de éste. Si bien el apoyo se presta en función de las propias prioridades internacionales del Reino Unido y del valor agregado que suponga la intervención. Los gastos de desplazamiento y despliegue corren a cuenta del país asesorado, aunque el SSDAT tiene un presupuesto para gastos propios de funcionamiento (1.5 millones de libras en 2007).

Como ejemplo concreto, Catherine Weiss explicó la labor del Reino Unido en Bolivia, señalando que ésta fue posible gracias a que la estrategia interministerial del Reino Unido para América Latina incluye como prioridad precisamente apoyar procesos de RSS. El SSDAT también trabaja en Colombia, Chile, Guayana y Guatemala.

El proyecto en Bolivia comprendió: 1) la designación de un Comisionado; 2) la elaboración de Concepto Estratégico de Evaluación *Strategic Concept Assessment;* y 3) el nombramiento de un Consejero Regional sobre *Conflicto Regional Conflict Adviser* para el manejo de la estrategia.

Tras un período amplio de consultas con actores claves británicos y con otros donantes en Bolivia, el SSDAT identificó la necesidad de apoyar de manera integral los programas de seguridad ciudadana y acceso a la justicia, promoviendo una mejor coordinación entre donantes. Este asesoramiento supuso un punto de entrada *entry point* para un trabajo más amplio de RSS.

Por otra parte, en el Reino Unido existe también la Unidad de Estabilización *Stabilisation Unit* que trabaja ciertos temas de RSS -con un carácter más a corto plazo que el SSDAT- en situaciones de estabilización post-conflicto o en conflictos emergentes.

Por último, Catherine Weiss se refirió al actual debate interno sobre si el SSDAT debe enfocar las misiones de acuerdo a un criterio geográfico o temático para lograr un mayor impacto.

Panel II: La acción exterior de españa y la reforma del sector de seguridad (I). Antecedentes y situación actual

Luis Cuesta
Secretario General de Política de Defensa, SEGENPOL

Luis Cuesta inauguró la sesión doble sobre la acción exterior de España en materia de RSS, y reflexionó sobre qué significa la seguridad humana en el siglo XXI en el marco general de la RSS.

Así, apuntó que en la seguridad humana intervienen decisivamente los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, el sistema judicial y penitenciario, las fuerzas armadas y la política exterior del Estado, y por tanto la RSS debe atender a cuatro dimensiones fundamentales: política (desarrollo de mecanismos de control democrático del sector seguridad); institucional (reforma de las estructuras del Estado, las FFAA, la policía y el poder judicial); económica (sustentar las reformas estructurales con recursos económicos); y social (lograr el apoyo de la sociedad para reformar de las estructuras del sector de seguridad).

Seguidamente, el SEGENPOL destacó que las FFAA españolas han incidido en aspectos clave de RSS participando en diversas misiones internacionales como ONUCA para la desmovilización de combatientes de la contra nicaragüense; ONUSAL para la reforma de las FFAA, de la policía y del sistema judicial en El Salvador; MINUGUA en Guatemala; UNMIR en Haití; y el Programa del PNUD para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en Centro América.

En Afganistán, en el marco de la OTAN, España cuenta con un Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) en Qala-e-Naw y con 2 equipos de monitoreo y de entrenamiento para unidades del ejército afgano; en el marco de la UE, España participa en la misión EUPOL para prestar asistencia técnica y entrenamiento a la policía.

En el marco político, España apoya el enfoque global de la Unión Europea en las operaciones de gestión de crisis mediante la combinación de las capacidades militares y de las capacidades civiles (policía, funcionarios de estado de derecho, etc.). Y lo mismo hace en la OTAN, solo que la OTAN únicamente dispone de capacidades militares.

Por último, Luis Cuesta anunció que en el ámbito nacional, la futura Directiva de Defensa Nacional, que la ministra tiene previsto aprobar, contendrá como un objetivo concreto para esta legislatura el diseño y la aprobación de una Estrategia Integral de Seguridad y Defensa, a cuyo desarrollo contribuirán otros departamentos de la administración, muy notablemente el Ministerio del Interior, Exteriores, Justicia, Economía, Presidencia del Gobierno, etc.

Jordi Marsal
Asesor de la Ministra de Defensa

El Asesor de la Ministra destacó en su labor de moderador cómo los contingentes españoles han sabido conectar muy bien con las poblaciones locales tanto en los Balcanes como en Afganistán, y animó a reflexionar sobre qué organismos gubernamentales, intergubernamentales o interdepartamentales tenemos en España capaces de realizar una aproximación española a la RSS, mencionando explícitamente la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (1986) – y preguntándose si es éste un instrumento suficiente para gestionar el modelo español o está demasiado centrado en los aspectos de desarrollo- y el Consejo de Defensa Nacional – y preguntándose si éste está demasiado centrado en los aspectos de defensa-. Finalmente, Jordi Marsal se preguntó si aquellos organismos pueden constituir el germen para un futuro organismo conjunto.

Rocio Muñoz Rufo
Responsable del área de Construcción de la Paz, Prevención de Conflictos y Estados Frágiles, MAEC

Rocío Muñoz presentó la reciente Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo[7] -cuyo punto de partida es el vigente Plan Director de Cooperación Española 2005-2008- y explicó que con ella se persigue convertir a España en un activo constructor de la paz.

La prevención, enfoque holístico o multidisciplinar, sostenibilidad a largo plazo, inclusión de todos los actores implicados, alerta preventiva, multilateralismo eficaz y énfasis en los estados frágiles, son algunos de los fundamentos básicos que inspiran la Estrategia. La Reforma del Sistema de Seguridad es un elemento que también ha sido integrado dentro de la misma.

La Estrategia – elaborada a través de un proceso participativo que ha incluido a la Administración General del Estado así como Universidades, Empresas, ONG y demás actores de la Sociedad Civil – define la construcción de la paz de una manera amplia, ya que abarca además del tradicional concepto de *peace-building* – tal como fue definido por las NNUU –, la prevención de conflictos, la gestión de crisis, la resolución de conflictos, la consolidación de la paz, la reconstrucción posconflicto y la normalización social, política y económica.

Así, la cooperación española entiende que la construcción de la paz supone un conjunto de acciones que permiten a una sociedad prevenir, gestionar y resolver el conflicto a través de sus propias capacidades sin tener que recurrir al uso de la violencia.

Como objetivos centrales la Estrategia persigue la consecución de un alto grado de estabilidad estructural, seguridad y desarrollo humano, a partir de la construcción de capacidades sociales, políticas y económicas, y de la creación y consolidación de mecanismos de resolución pacífica de conflictos. En todos estos campos se incluye la perspectiva de género.

Para concluir, Rocío Muñoz aseguró que España cuenta con fortalezas específicas para constituirse como un activo constructor de la paz, entre las que está su propia experiencia de superación de un enfrentamiento interno – de transición a la estabilidad estructural y al desarrollo –, su imagen de neutralidad internacional, su interlocución válida con actores diversos y sus relaciones preferenciales con determinadas zonas sometidas a procesos violentos, principalmente en el mundo árabe y América Latina.

---

7 http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion%20Internacional/Publicaciones%20y%20documentacin/Documents/DES%20CP%20Resumen%20ejecutivo%20ESP.pdf

Comandante José Antonio Mellado Valverde
Jefe del Área de Cooperación Policial Internacional, MIR

El Comandante Mellado explicó el papel internacional del Ministerio del Interior en materia de RSS, incidiendo en que su actuación en éste ámbito se justifica por razones geoestratégicas – para combatir las nuevas amenazas transnacionales y mejorar nuestros propios niveles de seguridad – y para apoyar la política exterior dibujada por el MAEC. La solidaridad también es un factor que guía la acción exterior del MIR.

El Comandante Mellado explicó que el MIR asesora al MAEC sobre cuestiones técnicas que afectan a las actuaciones de RSS emprendidas por las fuerzas de seguridad en el exterior y le informa sobre las capacidades disponibles para usar sin perjuicio para la seguridad interior.

El MIR puede participar en misiones internacionales, desplegar proyectos de cooperación al desarrollo, llevar a cabo actuaciones de forma autónoma – con presupuesto propio – a través de la Secretaría de Estado de Seguridad y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En lo referente a misiones internacionales, el MIR ha participado bajo el paraguas de NNUU y la UE en misiones como MINUSTAH en Haití, donde actualmente está el contingente más numeroso (57 personas) y EUJUSTLEX en Irak. El MIR también tiene presencia en Afganistán y en Palestina.

En cuanto a proyectos de cooperación al desarrollo – desplegados en coordinación con la AECID – el MIR está presente en Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá y Costa Rica, con proyectos orientados a la lucha contra determinados tipos de criminalidad. Además el MIR está presente en Haití, con una misión de fortalecimiento de la policía comunitaria y la reconstrucción de comisarías y en Guinea Bissau. Si bien, la previsión para los próximos años es ir disminuyendo la cooperación en el área centroamericana sin eliminarla y potenciar la cooperación en el área africana.

Por otra parte, el Comandante Mellado compartió algunas lecciones aprendidas para lograr una mayor eficacia en las tareas de RSS. A saber:

1. La RSS debe ir pareja al desarrollo sostenible y a la apropiación local de los proyectos, siendo necesaria la extensión de la seguridad a todos los ciudadanos y sectores productivos que puedan generar riqueza y a todas las áreas de los Estados, para no fomentar desigualdades en cuanto a niveles de seguridad en los distintos territorios estatales.

2. Es preciso mejorar las capacidades locales (no dar peces sino enseñar a pescar) y tratar de cambiar los comportamientos de las fuerzas del orden a partir de la explicación de una serie de conceptos centrales para conseguir que respeten la ley, los DDHH, y sirvan de modelo a la ciudadanía a la que tienen que servir.

3. Se debe buscar cierta estabilidad en los sistemas democráticos, mejorar la coordinación entre los diversos actores, mejorar la eficiencia de los recursos disponibles, y prestar más atención al proceso de evaluación del programa de RSS.

4. Las fuerzas policiales deben tener claras sus las propias carencias y debilidades, y los problemas y retos específicos que plantean sus actuaciones en el exterior para poder ajustar, adaptar y equilibrar sus actuaciones a las condiciones locales y a las propias capacidades.

5. Hay que conseguir cambios de comportamiento trabajando sin descanso en la difusión de conceptos como la protección de Derechos Humanos, el concepto de seguridad como servicio público, el rechazo a la corrupción, etc.

Finalmente, el Comandante Mellado destacó la acreditada experiencia y prestigio internacional de las fuerzas y cuerpos de seguridad de España, incidiendo especialmente en la importancia de la Guardia Civil como cuerpo polivalente con carácter militar y competencias policiales, que puede constituir la mejor contribución de España a la RSS.

Representante del CNI
Secretaria General del CNI

La representante del CNI expuso cómo el CNI, como parte integrante del sector de la seguridad español, está llevando a cabo sus reformas y cómo trata de adaptarse a las necesidades de seguridad de España contribuyendo con su trabajo a la labor que realizan los demás actores en este sector, concluyendo con la idea de que 'es fundamental desarrollar en España un concepto y unas capacidades propias en el ámbito de la RSS'.

En cuanto a los principales cambios llevados a cabo en el CNI, hay que destacar:

1. La flexibilización de estructuras (que tiene que ver con la contratación de personal, la administración y dotación de recursos materiales, etc.)

2. La revisión de la cultura y el método de trabajo (que tiene que ver con las recogida de información, el ciclo de inteligencia y la capacidad de prospectiva o anticipación)

3. La coordinación con el resto de miembros de la comunidad de inteligencia a nivel nacional (creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia)

4. La colaboración internacional (que ha dejado de ser necesaria para pasar a ser obligatoria)

5. El acercamiento a la sociedad. Es fundamental que los ciudadanos conozcan que la labor que realiza el servicio de inteligencia se hace con el pleno sometimiento a los principios de legalidad y de control político, tanto a través del Parlamento y de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos de inteligencia como del control judicial, mediante el sistema establecido por la ley orgánica sobre el control judicial previo.

La Secretaria General del CNI explicó que la inteligencia que se remite al Gobierno influye en el proceso de toma de decisiones en muchos ámbitos, incluyendo el de la acción exterior, y que desde el punto de vista de trabajo del CNI, la conexión entre la RSS y una acción exterior integrada en España es absoluta. Además, en algunos ámbitos el CNI trabaja codo a codo con el MAEC, cosa impensable hace unos años.

La síntesis es que cuando se habla de prevención, también se habla de inteligencia.

General Juan Esteban Verástegui
Jefe de la Misión de RSS de la UE en Guinea Bissau[8]

El General Esteban Verástegui compartió su experiencia en Guinea Bissau como Jefe de una Misión de RSS de la UE en ese país, y reflexionó sobre la manera en que España puede contribuir en el futuro a este tipo de acciones.

En primer lugar, el General mostró abiertamente su preferencia por prestar un apoyo nacional a una estrategia multilateral de RSS, más que tratar desarrollar una estrategia nacional propia. Aludió a la legitimidad internacional para justificar esta preferencia. También reflexionó sobre la precisión de la palabra "reforma" para el caso de Guinea Bissau. "Reconstrucción" podría ser una palabra más precisa para definir su trabajo allí.

El General incidió en que las misiones de RSS han de ser hechas a medida para cada cliente, por lo que recomendó tener claro desde el principio qué es lo que se va a tener que preparar para hacerse cargo de una misión, en qué ámbito se va a desarrollar (civil, militar, judicial), si se tratará de una reforma integral o sectorial, se ejercerá una labor de asesoramiento o si se tendrá poder ejecutivo, etc.

El elemento clave en la preparación de cualquier misión de RSS es el personal. Se requiere gente muy preparada, con experiencia internacional, que hable idiomas, que sea militar, policía o juez, que sepa de orgánica y de técnica, que pueda trabajar en equipos muy reducidos, pero siempre con una relación con otros equipos locales. Casi ningún país tiene un cesto con este tipo de profesionales, dispuestos además a trasladarse a países muy frágiles y/o en condiciones muy precarias.

Como solución temporal se acude a la rotación de personal. Pero las rotaciones generan gravísimos problemas de confianza entre el asesor y el asesorado. La confianza es un elemento clave para el éxito de una misión de RSS.

Así, el General Esteban Verástegui recomendó a España tomarse en serio la preparación y potenciación de perfiles si quiere tener peso específico en RSS para copar los llamamientos para personal experto y asesor en misiones de la UE o la ONU. Pero añadió, que no solo se trata de potenciar CVs, sino que también hay que cuidar a estos profesionales para que cuando regresen no vayan al cajón y pensar que algunos de ellos (los militares) pueden reconvertirse.

Surgiendo con esta idea, el General recomendó la creación de una estructura matriz, quizás a compartida entre el MAEC y el Ministerio de Defensa, para generar una bolsa de expertos y sostenerla en el tiempo. Algunos de estos expertos tendrán el día de mañana la experiencia suficiente para ser jefes de misión.

Finalmente el General habló de las cuestiones logísticas, defendiendo la necesidad de dotar a las misiones de estructuras logísticas muy potentes para desplegarse en regiones complejas y con infraestructuras precarias o escasas. Si España quiere jugar a tener una política propia de RSS, tendrá que tener estructuras de generación y de sostenimiento.

---

8 Ver ponencia escrita

Exposición del contenido del Cuaderno de Estrategia "Reforma del Sector de Seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno"

José María Beneyto
Director del Instituto de Estudios Europeos (IdEE), Universidad San Pablo CEU

José María Beneyto presentó brevísimamente el contenido del último trabajo del Instituto Español de Estudios Estratégicos, el cuaderno de estrategia: "Reforma del Sector de la Seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno", en cuya elaboración ha colaborado muy activamente el IdEE de la Universidad San Pablo CEU a través de sus investigadores.

El libro consta de seis capítulos:

1. ¿Qué entendemos por Reforma del Sector de Seguridad?
2. La Reforma del Sector de Seguridad en los foros multilaterales. Perspectivas desde las Naciones Unidas y la OSCE
3. 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
4. Alcance y modalidades de la acción de la OTAN en el ámbito de la Reforma del Sector de la Seguridad y el buen gobierno
5. La reforma del sector de la seguridad: propuesta para su incardinación en la política española de defensa
6. Conclusiones

Los autores de los distintos capítulos que conforman el libro son: Joaquín Castellón Moreno, Enrique Madrazo Rivas, Cristina Churruca Muguruza, Luís Peral Fernández, Félix Arteaga Martín, Patricia Argerey Vilar. Todos ellos fueron coordinados por Marcelino Oreja Aguirre, Presidente del IdEE.

En segundo lugar, el Director del IdEE se refirió a la acción de la Unión Europea en materia de RSS. La Unión desarrolla su política de seguridad a través de muy diversos instrumentos: misiones PESC, la política de desarrollo orientada al buen gobierno y a la promoción de derechos humanos, la política de ampliación y el proceso de estabilización y asociación en apoyo de la RSS, la política europea de vecindad, la política de prevención de conflictos y gestión de crisis, y el espacio de libertad seguridad y justicia dentro de la Unión.

La existencia de estos instrumentos tan diversos exige una importante tarea de coordinación y cohesión entre Comisión, Consejo y Estados miembros, que no es fácil. También exige prestar una especial atención al tema de las capacidades, y tomar en consideración las cuestiones de financiación para poder llevar a cabo lo que el Tratado de Lisboa ha previsto, en caso de que finalmente éste entre en vigor.

La UE es ya un actor muy relevante para la seguridad global, que está presente en misiones de RSS de diversa naturaleza en Bosnia Herzegovina, Kosovo, Moldavia, Ucrania, Georgia, territorios palestinos, Irak, Afganistán, Aceh (Indonesia), Darfur, Kinshasa, República Democrática del Congo, y Guinea Bissau.

Panel III: La acción exterior de España y la Reforma del Sector de Seguridad (II). Líneas de actuación para afrontar los desafíos en el futuro

General Benito Raggio
Director General de Política de Defensa, DIGENPOL

El General Raggio compartió sus consideraciones sobre la RSS desde el punto de vista del Ministerio de Defensa.

Así, la RSS constituye en realidad una reforma del Estado que, desde una aproximación global y multidisciplinar y a partir de amplia gama de actividades, contribuye a la resolución de los conflictos y a la paz en el mundo.

Si bien, el éxito de los programas de RSS se deriva en la practica de la existencia de una buena coordinación entre diferentes actores y departamentos gubernamentales y no gubernamentales; una información completa sobre el país receptor para evitar duplicar esfuerzos o trabajar en cuestiones no prioritarias; y una voluntad política clara y un interés de estado notorio para acometer reformas en el sector de la seguridad.

Seguidamente, el SEGENPOL presentó el marco normativo internacional en el que se ha desarrollado la RSS, incluyendo reflexiones sobre el marco de la Unión Europea, las Naciones Unidas y la Alianza Atlántica, y compartió con el panel unas consideraciones aplicables al caso español. A saber:

- Para un país de porte medio como España, las misiones de RSS deben abordarse preferiblemente en el marco de las instituciones internacionales de las que formamos parte, aunque también puedan realizarse contribuciones en el marco de cooperación bilateral con algún país con intereses afines, dependiendo de intereses nacionales o políticos específicos.

- España puede adoptar sin problemas la doctrina internacional sobre RSS que haya sido aprobada por sus representantes en los organismos internacionales. Únicamente convendría desarrollar una doctrina nacional, si ésta se justifica por alguna necesidad específica aplicable al caso español.

El General Raggio identificó algunos desafíos importantes para la RSS en terceros países, como reformar todo el sistema de seguridad, no solo las FFAA; exigir a los gobiernos receptores que desde el primer momento se hagan responsables de gobernabilidad; y fortalecer todas instancias democráticas de control existentes (parlamentos, defensores del pueblo, tribunales, sistemas penitenciarios, ONGs, etc.)

Por otra parte, el General puntualizó que la Ley Orgánica 5/2005 proporciona la legalidad suficiente para intervenir en el exterior y que Defensa ha estado implicada desde tiempo en operaciones de RSS, por ejemplo, en Guatemala con un programa de reforma del ejército y los servicios de inteligencia y en Angola con un programa de DDR.

Defensa también contribuye con dos generales españoles a dos misiones de la UE de RSS: el General Juan Esteban Verastegui al mando de la misión de Guinea Bissau y el General Ignacio Martín Villalaín al mando de la misión en Bosnia.

Por último, el General Raggio apuntó que otra posible contribución española a la RSS podría consistir en la constitución de equipos formados por las personas que hicieron posible la transición para llevar a cabo auditorias de la defensa en terceros países.

No obstante, el General aprovechó la ocasión para recordar que la escasez de recursos y las limitaciones presupuestarias de la Administración española, hacen preciso que antes de lanzar misiones al exterior, independientemente de su contribución al prestigio de España, se resuelvan cuestiones urgentes y necesarias dentro del Ministerio.

Arturo Spiegelberg
Embajador de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

El Embajador Spiegelberg reflexionó sobre los aspectos civiles de la RSS dentro de la política exterior y de cooperación española, refiriéndose a sus dos pilares básicos: la prevención de conflictos violentos en el ámbito internacional, y la consolidación de la paz y la reconstrucción post-conflicto.

La política española de exteriores y cooperación actúa tanto a nivel nacional, regional y global sobre ambos pilares, tomando como marco de referencia prioritario, en primer lugar a las NNUU, y luego a los otros organismos regionales, principalmente la UE.

Así, documentos internacionales de referencia son: la Declaración de la Cumbre del Milenio; la Resoluciones de la Asamblea General (55/251 de 2001 y 337 de 2003) y del Consejo de Seguridad (1366); los Informes Bianuales del Secretario General; el Programa de Prevención de Conflictos Violentos de la UE; los informes del SG "Un Programa de Paz", "Diplomacia Preventiva y Establecimiento de la Paz", "Informe Brahimi", y "Seguridad, Paz y Desarrollo: El Papel de NNUU en el Apoyo a la RSS".

A nivel nacional, los marcos de referencia son, de un lado, el Plan Nacional de Prevención de Conflictos Violentos (2001), con una vertiente política y otra de cooperación, aunque en la práctica no existe tal división; y de otro, la Ley para la Cooperación Internacional al Desarrollo, el Plan Director 2005-2008, la Estrategia Sectorial de Construcción de la Paz, y la Guía Operativa para la Cooperación Española para la Seguridad en América Latina de marzo de 2008.

Concretamente, España ya cuenta, en lo que se refiere al primer pilar de prevención de conflictos en el ámbito internacional, con una larga experiencia, incluyendo en diversos ámbitos relacionados con la RSS. El Embajador destacó que:

- España ha jugado un papel muy relevante en América Central, formando parte del Grupo de Amigos del Proceso de Paz en Centro América, y participando de las misiones de MUNWA, ONUCA, y ONUSAL.

- Cooperación en concreto, ha participado en la aplicación de convenios que contenían elementos de la RSS.

- Además, se ha desarrollado un sistema de alerta temprana, basado en la recogida de una información, que incluye unos indicadores de riesgo que hacen hincapié en los contenidos propios de la RSS.

En lo que se refiere la aportación española al segundo pilar de construcción y consolidación de la paz, el embajador señaló que hay que tener siempre en cuenta el contenido multidimensional complejo de estas misiones, que incluyen elementos de seguridad (ejército y policía), reconstrucción, y cooperación al desarrollo.

En todo caso, España cuenta en este pilar con una dilatada experiencia en el marco multilateral de las NNUU, pero también en el marco regional de la UE y la OCDE:

- España ha firmado convenios con grandes fondos como PNUD, UNICEF, FNUAP; participa en la misión MINUSTAH de reforma de la policía haitiana; participa en la Comisión de NNUU de Consolidación de la Paz; y ha impulsado debates en el seno del Consejo de Seguridad sobre importantes temas de RSS (ej. desarrollo de capacidades civiles, refuerzo institucional, inclusión de las justicias, mejora de la coordinación civil-militar, etc.)

- España participa en la primera misión integral de la UE de RSS en Guinea Bissau, y en la misión EUJUST-Lex de reforma de la justicia en Irak, en la que se ha volcado la

- AECID con la financiación de nueve cursos de formación.

- El MAEC, a través de DGPOLDE, ha colaborado muy activamente en la redacción del manual de la OCDE sobre RSS y destaca expertos nacionales en esta organización.

También en el marco bilateral, el MAEC ha desarrollado el Plan de Actuación en Materia de Seguridad en Centro América y varios programas de cooperación con Haití y Colombia.

Tras la conferencia de mejora de capacidades militares y civiles de la UE (2007), el MAEC constató que, junto a defensa y policía, la aportación española puede ser muy relevante en el ámbito de la administración de justicia en situaciones post-conflicto. Así, se constituyó un grupo de expertos en administración de justicia formado por jueces, fiscales, letrados, oficiales de prisiones y registradores de la propiedad.

Alicia Cebada Romero
Directora del programa de gestión de crisis y consolidación de la paz, CITpax[9]

Alicia Cebada se aproximó al concepto de RSS desde la perspectiva del Derecho internacional, y lanzó algunas propuestas concretas para mejorar la situación de la RSS en España.

Así, desde el Derecho internacional, la RSS se corresponde con una visión progresista o humanista de la seguridad. Los individuos y los pueblos son nuevos sujetos de derecho internacional y existe la obligación de protegerlos, de satisfacer sus necesidades básicas y de respetar sus derechos civiles, políticos, sociales y culturales.

En consecuencia, la RSS es una política de paz con dos variables, seguridad y desarrollo, para ayudar a reducir los índices de conflictividad de un país. Además, contribuye al objetivo del buen gobierno, la democratización y la seguridad humana. Por eso debe ser definida de manera comprehensiva tanto en sus componentes como en los actores implicados.

Por otra parte, Alicia Cebada defendió que a España le interesa desarrollar, si no un concepto de RSS, desde luego una estrategia propia de RSS, ya que esto contribuiría a reforzar su autoridad, imagen y reputación en el escenario internacional, y encajaría perfectamente con la idea de configurar a España como un "poder inteligente".

No se trata de reinventar la rueda, sino más bien de hacer un esfuerzo de racionalización para evaluar las capacidades españolas en RSS, determinando cómo las podemos emplear, qué regiones y en que áreas prioritarias. Es decir, de diseñar una estrategia para hacer de la RSS un elemento central de política de seguridad española.

Una concepción o estrategia española de RSS debe destacar la conexión entre RSS y diálogo y debe tener en cuenta la transversalidad del concepto. Así, se podrían crear unidades de coordinación interministeriales, que no adscritas orgánicamente a tan sólo uno de los ministerios afectados. El Reino Unido es un ejemplo de que esto es posible.

También se debería considerar mejorar la rotación de personal entre ministerios, para que las distintas lógicas de defensa y desarrollo se aproximen. En este sentido se podría reforzar el intercambio de experiencias, sesiones de trabajo conjuntas, etc.

La financiación es un elemento clave. Se debe favorecer la financiación de proyectos transversales a partir de un fondo común y seleccionar y evaluar los proyectos a partir de una cooperación interministerial.

---

[9] Ver ponencia escrita

Alicia Cebada reflexionó finalmente sobre las posibilidades de encuadrar la aportación española a la RSS dentro de marcos multilaterales o bilaterales, considerando que para tomar una decisión, se debe valorar primero el escenario concreto en que se realizará la aportación, y distinguir si una actuación abarca reformas de primera o segunda generación, o si deben ser definidas como actuaciones de reconstrucción, de reforma, de evolución o de desarrollo del sector de seguridad.

Félix Arteaga
Investigador, Real Instituto Elcano

Félix Arteaga se aproximó al concepto de RSS desde una visión crítica o escéptica, afirmando que "tan malo es tener un instrumento de acción exterior deficiente, corto e ineficaz, como pasarse y crear un instrumento de acción exterior sobredimensionado inútil y poco práctico".

Así, reflexionó abiertamente sobre el proceso de toma de decisiones por el que las autoridades españolas deciden participar en una misión de RSS -esto es por decisión institucional, por decisión individual, o por motivos discrecionales o razones de moda- considerando inapropiados, insuficientes y rechazables dichos mecanismos.

Justificó este rechazo en base a que, en última instancia, se detraen recursos públicos del bienestar de los propios ciudadanos, por lo que habría que exigir para estos recursos, el mismo rendimiento de cuentas que se detrae del bienestar de los ciudadanos.

Con una justificación muy distinta, Félix Arteaga rechazó también la posibilidad de tomar decisiones conjuntamente o a través de procedimientos de coordinación horizontal-transversal entre departamentos, ya que no existe en España una verdadera cultura de cooperación, de ahí nuestro retraso.

Por ello propuso apostar por la idea de integración como una solución posible para una futura Estrategia española de RSS. Integración significa que hay que trascender los nichos corporativos y departamentales, y la distancia entre los despachos y en el terreno.

En el caso español, Presidencia del Gobierno, sería el órgano que verdaderamente podría ordenar la cooperación española por razones de legitimidad moral y autoridad para dirigir la acción exterior del Estado.

Para desarrollar una estrategia de RSS, Félix Arteaga recomendó estudiar muy bien en qué áreas geográficas y de trabajo podemos aportar un valor añadido para no competir, sino para complementar la acción de los otros actores. También recomendó desarrollar ideas propias sobre la RSS con las que contribuir dentro una coalición multinacional o dentro de un proyecto bilateral.

En relación con la financiación de la RSS, Félix Arteaga consideró que habría que crear una partida común que libere a los distintos departamentos de competir por los recursos de otros.

Finalmente, recomendó centralizar la elaboración de las lecciones aprendidas –la evaluación- en un órgano responsable de rendir cuentas ante el parlamento y la sociedad española. Es necesario explicar que se está haciendo con los fondos de la cooperación, qué objetivos se están consiguiendo, cuáles no, y qué ha fallado y por qué.

En síntesis, Félix Arteaga animó a experimentar para llegar a poder trabajar en equipo y crear un instrumento práctico, sostenible y verificable.

Charles Powell
Subdirector de Análisis e Investigaciones, Real Instituto Elcano

Charles Powell sintetizó en cuatro ideas los motivos por los que indica que España estaría bien situada para emprender labores de RSS:

1. La presencia de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior no suscita recelos en países como los Balcanes o el Líbano.

2. Gracias a su experiencia de democratización, los interlocutores españoles tienen una buena capacidad de empatía para comprender los problemas que conllevan las reformas en el sistema de seguridad.

3. Paradójicamente, porque como *late comer* España puede hacer de la necesidad virtud, aprendiendo de las experiencias de otros países a la hora de adaptar sus propias instituciones y procedimientos a los estándares de la RSS.

4. Porque este tipo de medidas gozan a priori de un apoyo social y legitimidad incontestables por parte de la sociedad española.

Cualquier iniciativa que España adopte en este campo de la RSS sería una manifestación más de ese incipiente poder blando o "inteligente" español.

Clausura

S.E. Ján Kubis
Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Eslovaquia

El discurso de Ján Kubis fue finalmente leído por Mária Krasnohosrská, Directora General de Organizaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo, y expuso la propia experiencia y enfoque de Eslovaquia a la RSS en el contexto de las NNUU.

Así, se señaló que lo que empezó en febrero de 2007 durante la Presidencia Eslovaca del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, culminó en 2008 con un Informe sobre Reforma del Sector de la Seguridad y el apoyo del Consejo de Seguridad al desarrollo de este tema, generando un gran interés entre otros estados miembro. Paralelamente Eslovaquia creo un Grupo de Amigos de la RSS que tuvo buena acogida y hoy cuenta con más de 30 miembros.

En todo caso, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores de Eslovaquia se considera que reformar el sector de la seguridad, especialmente en situaciones post-conflicto, es esencial para las consolidación de la paz y la estabilidad, la reducción de la pobreza, la promoción del Estado de Derecho y el buen gobierno, la ampliación de la autoridad y legitimidad del Estado, y la deslegitimación del conflicto.

Además, se considera que la RSS contribuye no solo a cimentar la paz, sino también a la pronta retirada de las fuerzas de paz internacionales. Así, la RSS es no sólo un componente crucial, si no "el" componente crucial de cualquier estrategia de salida.

Eslovaquia considera que en el marco de las Naciones Unidas se necesita una capacidad adecuada para responder con mayor efectividad a las solicitudes de ayuda por parte de Estados individuales para apoyar sus procesos de RSS. Por eso se apoya el establecimiento de mecanismos claros de coordinación e implementación en el terreno de RSS, así como la creación de una Unidad de Apoyo a la RSS entre agencias de NNUU para dar orientación técnica y entrenamiento, promover buenas prácticas y el desarrollo del enfoque integral y coherente de NNUU a la RSS.

Finalmente, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores de Eslovaquia se considera que hay cuatro principios fundamentales de la RSS como la apropiación local, el enfoque integral, comprehensivo y coherente, la buena definición de principios básicos de RSS, y la necesidad de NNUU de tener una capacidad sostenible de acción en el ámbito de la RSS.

Bernardino León
Secretario General en Presidencia

Bernardino León resaltó durante su intervención la transformación que ha sufrido el concepto de las relaciones internacionales que nos ha llevado a encontrarnos en un mundo global, abierto, interdependiente económicamente y crecientemente interconectado.

La panoplia de amenazas y que los instrumentos tradicionales con los que respondíamos en el pasado a las amenazas de seguridad – la diplomacia y el ejército - no son ya suficientes y necesitan ser complementados con otras medidas que pasan por impulsar la cooperación internacional.

La política exterior española está de acuerdo en que la referencia fundamental es el informe que el pasado mes de enero de 2008 hizo sobre la RSS el Secretario General de NNUU y la reunión que posteriormente tuvo lugar en el pasado mes de mayo en el Consejo de Seguridad.

Bernardino León destacó que la seguridad es hoy un concepto indivisible y que sin duda esa es la primera referencia a la hora de abordar la RSS. Desarrollo, seguridad y derechos humanos son ecuaciones irrenunciables al afrontar los retos del mundo global. Por ello el Gobierno cree que es necesario crear un modelo que sepa integrar la ayuda humanitaria y la contribución militar, a las operaciones de construcción y mantenimiento de la paz.

Pero en su opinión hay que prestar mucha mayor atención a los estados fallidos, que representan una gran amenaza para la seguridad internacional. Ningún estado permanece inmune a lo que pueda ocurrir en otro. La estabilidad o inestabilidad de un país débil puede acabar afectando a la estabilidad del resto.

Discursos íntegros

Carme Chacón
Ministra de Defensa

Director de la Representación de la Comisión Europea en España, Ministro, Embajador, Señoras y Señores, buenos días a todos.

Dado que estamos en un foro de personas que reflexionamos y trabajamos por la Seguridad, creo que es bueno comenzar hoy mostrando nuestra satisfacción por la liberación de más de una decena de rehenes, entre ellos Ingrid Betancourt, que estaban en manos de las FARC.

Dicho esto quisiera comenzar diciéndoles que el 8 de noviembre de 1989 el Presidente de la República francesa, François Mitterrand, uno de los hombres más sabios y mejor informados de la época, afirmaba en una entrevista en televisión, que quizá en unos años asistiríamos a la caída del Muro de Berlín. Pues bien, al día siguiente cayó el Muro. Nadie lo esperaba. Nadie fue capaz de predecirlo. Ni siquiera uno de los políticos más sagaces de la Historia Contemporánea.

La Caída del Muro de Berlín ha sido uno de los acontecimientos más afortunados de las últimas dos décadas. Pero todos tenemos en la memoria otros hechos imprevisibles como el 11 de Septiembre o el 11 de Marzo que sólo nos han traído dolor. Ante hechos como el terrorismo no cabe ni el fatalismo ni la resignación. Y sin embargo tenemos que reconocer que cada vez es más difícil prever los acontecimientos porque el escenario mundial cambia a una velocidad de vértigo y porque los acontecimientos del lugar más remoto nos afectan también a nosotros; a veces incluso de forma dramática y decisiva.

Necesitamos construir un modelo seguro y en paz. Por eso son tan importantes seminarios como el que comenzamos hoy. Porque la Seguridad y la Defensa sólo pueden ser construidas entre todos. Debemos ser capaces de involucrar a la sociedad en la reflexión, en el análisis y en el debate constructivo sobre las amenazas y los riesgos de un futuro cada día más incierto. Esta debe ser una de nuestras misiones como pensadores, como expertos o como responsables públicos.

Les aseguro que el Ministerio de Defensa va a tener un papel muy activo en este proceso de tender puentes entre la sociedad civil, la comunidad académica, y las instituciones encargadas de velar por la seguridad de todos. Esa va a ser sin duda una de las misiones fundamentales de la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, que está representada hoy aquí por su director Manuel López.

No es la primera vez que desde este Ministerio de Defensa se suscita el debate en torno a la aplicación de la Reforma del Sector de la Seguridad; tampoco será la última. Este concepto ha alcanzado un alto grado de madurez teórica. Ha llegado por tanto el momento de impulsar su puesta en práctica.

Después de las experiencias del Congo hace unos días la Unión Europea ha puesto en marcha importante misión en Guinea Bissau a petición de las autoridades de ese país africano. Esta misión tiene una especial importancia, pues es realmente la primera que afronta desde una visión integral la reforma de las fuerzas armadas, la policía y el sistema judicial. Tenemos el orgullo de que la persona que está al frente de la misión sea un General español, el General Esteban Verástegui, que participa además hoy en este seminario.

En el Ministerio de Defensa creemos que la Reforma del Sector de la Seguridad es una importante contribución a la prevención y a la resolución de conflictos, así como al desarrollo sostenible. Por eso decidimos, en colaboración con el Real Instituto Elcano y el Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), poner en marcha este seminario que reúne representantes de los ministerios del Interior, Exteriores y Cooperación, Justicia y Defensa, Centro Nacional de Inteligencia, centros de pensamiento relacionados con temas de seguridad y de defensa, así como a importantes expertos internacionales en esta materia. Todos estos especialistas les hablarán con detalle de las estrategias de la Reforma del Sector de la Seguridad dentro y también fuera de España.

Por mi parte quiero reafirmar hoy aquí el compromiso que asumí en mi comparecencia el pasado lunes en el Congreso de los Diputados de acometer la nueva Estrategia de Seguridad y Defensa desde un punto de vista integral. Un nuevo enfoque en el que los diversos elementos e instrumentos del Estado como la diplomacia, la cooperación, los recursos civiles y los militares estén coordinados entre sí.

Seminarios como este van a tener por tanto una importancia decisiva a la hora de preparar desde el Ministerio de Defensa la nueva Directiva de Defensa Nacional que presentaré en el Congreso de los Diputados en el próximo periodo de sesiones. De esta Directiva de Defensa Nacional emanará asimismo la futura Estrategia de Seguridad y de Defensa.

Volviendo a este seminario quisiera destacar que responde a la marcada naturaleza multisectorial de la seguridad. Por eso va a ser también una oportunidad para propiciar el encuentro y para favorecer la colaboración futura de expertos y responsables públicos de diferentes departamentos.

Es el momento de debatir el camino que hemos recorrido en esta materia y de mirar al futuro. Es el momento de desarrollar una estrategia propia acorde con la proyección internacional de España y de plantear la creación de herramientas interministeriales que ayuden al desarrollo teórico y práctico de este concepto. Es también un buen momento para estudiar cómo podemos contribuir al desarrollo de este concepto en las organizaciones internacionales de las que formamos parte, y cómo contribuir de forma práctica en las misiones que están ya desplegadas o en fase de planeamiento.

En este sentido me gustaría señalar la importancia de la Reforma del Sector de la Seguridad en el proceso de reconstrucción de Afganistán. Como dejó claro públicamente su Presidente Karzai al referirse a esta reforma como el prerrequisito básico para reconstruir la nación que los padres de hoy esperan legar a las generaciones venideras.

En definitiva tenemos por delante una tarea, llamémosla apasionante, por que lo es; confió en que este seminario se apara todos una actualización y un eficaz estímulo intelectual; y quiero felicitar por supuesto a sus organizadores por la elaboración de este programa que reúne a prestigiosos representantes de organismos y de centros de pensamiento públicos y privados relacionados con la Seguridad y con la Defensa. Gracias por supuesto a todos ustedes por su presencia y muy especialmente a aquellos ponentes que habéis venido de fuera de nuestro país. Creo que es una gratitud que todos los ciudadanos siente hacia quienes velan por su seguridad. Y no lo duden, la reflexión, el análisis y el debate son elementos imprescindibles para construir un mundo más seguro, más justo, más libre y en paz.

Les decía por tanto, volviendo al comienzo, que no podemos caer en el fatalismo ni en la resignación. Al final de este seminario saldremos de esta sala con la misma falta de certeza sobre el futuro, pero con más soluciones para construir un mañana más seguro y pacífico. No podemos prever si al día siguiente estallará un conflicto latente en un perdido rincón de este mundo cada vez más pequeño, pero habremos analizado las causas que lo originaron y aportado soluciones para evitarlo.

Por lo tanto de antemano, gracias a todos ustedes por su contribución. Muchísimas gracias y buen trabajo.

S.E. Ján Kubis
Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Eslovaquia

Leído por **Mária Krasnohorská**
Directora General de Organizaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo

Check Against Delivery

Excellencies,
Ladies and gentlemen,
Distinguished participants,

It is my honour and pleasure to address you with a topic that – I dare to say – has become very close to our hearts in Slovakia. I am convinced that today's seminar has become yet another fruitful opportunity to not only discuss but also provide a new impetus in promoting the issue of Security Sector Reform in general and within Spain's aspirations and involvement in particular.

And here I wish to extend my deepest gratitude to our Spanish colleagues for hosting such an important event as well as for their firm dedication, commitment and cooperation in embracing the topic of Security Sector Reform that has been gaining increased significance at national and international forums. I also wish to thank the panelists as well as all participants for their genuine interest and contribution to this topic during this seminar.

It is my honour now to share with you our own Slovak approaches and experience in promoting the issue of Security Sector Reform, in particular in the United Nations context.

I would like to especially commend Spain for responding in such a speedy and professional way to the encouragement of the OECD DAC (Development Assistance Committee) to explore in detail whole-of-government approaches to SSR. I am sure you will agree with me that the OECD DAC Handbook on SSR entitled "Supporting Security and Justice" is an extremely valuable tool, which should be widely used. I am pleased to see that representatives of various Spanish ministries, agencies and institutions are taking part in today's seminar and that they are eager to contribute in a practical way to Spain's engagement in various aspects of SSR. I also believe this is an extremely timely and relevant initiative given the fact that Spain, like Slovakia, is also a member of the EU, NATO, UN and OSCE. I am strongly convinced that SSR is a relevant issue for all these organisations and that we could and should collectively achieve better results in them on SSR. In this context, I would like to invite you to join us in exploring ways how we can achieve that the various actors, including all the international organisations that I have just mentioned, co-operate more closely on SSR and complement each other in areas of their own comparative advantages. (For example, NATO in the area of training and military capacities, UN as a universal global organisation with high credibility and a major role in peace-keeping, EU as a strong player especially in the area of civilian capacities and as a major institutional donor and OSCE with its valuable experience and expertise from working on the ground often under very difficult circumstances or in areas which may be of little interest to others.)

Ladies and gentlemen,

Almost a year and a half ago, on 20 February 2007, during its Presidency of the UN Security Council, Slovakia organized an open debate on Security Sector Reform that resulted in adopting a Presidential Statement. This was an important achievement in our efforts aimed at promoting a comprehensive and long-term approach to Security Sector Reform in general and within the UN system in particular. However, this achievement was neither a mere beginning of our involvement nor an end to our engagement in this issue. Rather, it was a culmination of an important phase in a process that we initiated already in 2005 and which enabled us consequently to move to a subsequent stage. The subsequent stage, as I believe, has culminated by issuing UN Secretary's General Report on Security Sector Reform in January 2008 and the subsequent Security Council meeting on 12 May 2008 dedicated to this topic which resulted in the adoption of another presidential statement underlining continuing relevance of and support to this topic.

For Slovakia, hence, Security Sector Reform has not been a one-time effort, but rather a patient long-term process comprising various different stages and based on our active engagement and commitment expanding beyond our non-permanent membership of the UN Security Council.

Ladies and gentlemen,

Last year's open debate in the UN Security Council and the adoption of the Presidential Statement helped to generate growing interest among the Member States in the topic of Security Sector Reform. This was also reflected in a very positive response to the Slovak initiative to create a Group of Friends of SSR in the UN, which now has more than 30 members from all geographic regions, with different experiences from implementing SSR, or supporting it in the field. It is very good to know that we are not alone in this process; on the contrary, we enjoy a wide range of support and assistance and we feel grateful for that.

One of the many tangible results and concrete proofs of the common understanding, assistance and cooperation in the realm of SSR was the workshop on Enhancing UN support to SSR in Africa held in Cape Town, South Africa, on 7-8 November 2007, which we co-organized together with our South African colleagues. This event and its outcome in the form of co-chairs´ statement not only significantly contributed to the efforts aimed at developing an SSR concept in the UN, based on specific and unique African experience, but it enhanced support for and contributed to such important initiatives, as the UN Peace-building Commission, AU Post-conflict Reconstruction and Development Policy Framework, Common African Peace and Security Agenda or the New Partnership for African Development. The subsequent joint Slovak-South African presentation of the outcomes of this workshop during the African Union Summit in Addis Ababa on 29 January 2008 was a further tangible proof of the success of this event and the mutual cooperation in the field of SSR.

Let me also add that the Cape Town Workshop was the beginning and an important element of a regional and sub-regional approach that we have always been promoting. We have also been emphasizing the importance of a bottom-up approach to SSR processes

within the UN, processes that need to be demand-driven and need to always be tailored to the specific needs and conditions of the countries or regions concerned. This is, in our opinion, the best way for identifying effective and functioning mechanisms of UN support to SSR. Exactly for these reasons Slovakia, in cooperation with its partners, is committed to continuing widening up this regional and sub-regional approach, including by organizing events similar to the Cape Town workshop also in other important regions, in particular in Asia and in Latin America.

Ladies and gentlemen,

We highly appreciate the commitment and the personal leadership that the Secretary-General has demonstrated in the area of SSR, among other things by creating the UN Inter-Agency Task Force on SSR co-chaired by DPKO and UNDP. Slovakia is also very pleased with the comprehensive nature of Secretary General's report and believes that it is an important milestone in systematisingand strengthening UN support to SSR. We are convinced that the report is a good basis for further discussions on this issue among the UN Member States.

The Special Committee on Peace-keeping Operations (C-34) was the first UN organ that discussed the comprehensive report of the Secretary-General on SSR. I would like to use this opportunity to thank Spain for its strong support of our efforts in C-34 this year and also in the EU context in New York. We believe that the discussions in C-34 were very useful, even though not entirely easy. They pointed out to some areas that need further discussion, further work and further explanations. We are committed to continue facilitating further discussions and further work in the interest of finding the common ground and reaching consensus on the scope and nature of UN support to SSR. In this regard, we cannot overemphasize the key importance of national ownership of SSR. We are pleased that the SG's report follows the same line, whereby the primary role of the UN is in providing assistance to the national authorities and in fulfilling UN mandates.

We believe that both the General Assembly and the Security Council and their relevant subsidiary bodies, as appropriate, should address the report within the scope of their prerogatives under the UN Charter. Among the instrumental UN bodies to play a key role in this area is, as we believe, the Peace-building Commission that commendably has included SSR within the integrated peace-building strategies for the countries on its agenda. (Now there are already four of them: Burundi, Sierra Leone, Guinea-Bissau and the Central African Republic.)

Ladies and gentlemen,

It is already a well-known and generally recognised fact that reforming the security sector, particularly in post-conflict environments, is critical to the consolidation of peace and stability, promoting poverty reduction, rule of law and good governance, extending legitimate state authority, and preventing countries from relapsing into conflict. SSR is often one of the most critical elements of laying the foundation for peace consolidation, which could subsequently, inter alia, enable timely withdrawal of international peace-keepers. SSR is often a crucial component (if not the crucial component) of an exit strategy.

To accomplish this, we believe that there is a growing need for adequate capacity within the United Nations system to be able to respond more effectively to the requests of individual Member States for support in the area of SSR. In this context, we strongly support the recommendations of the Secretary-General to establish clear field mechanisms for co-ordination and implementation of SSR, as well as a United Nations inter-agency Security Sector Reform Support Unit to provide technical guidance and training, and to promote best practices and a holistic and coherent United Nations approach to security sector reform.

Ladies and gentlemen,

Based on our experience of promoting the issue of SSR within the UN system and elsewhere and studying specific cases of carrying out SSR programmes, I would like to use this opportunity to especially highlight four SSR-related principles, which we consider particularly crucial:

1. **National ownership. It simply cannot be overemphasised**. SSR always has to be a nationally-owned process that is rooted in the particular needs and conditions of the country in question. National authorities must be involved in all aspects and phases of SSR. It is the sovereign right and the primary responsibility of the country concerned to determine the national approach and priorities of SSR.

2. **Need for a holistic, coherent and comprehensive UN approach to SSR**. The UN has been involved in various SSR-related projects and activities for many years. But what is still missing is a systematic and well coordinated UN approach to SSR. We should spare no effort in order to achieve this goal. We believe we are on the right track but a lot more remains to be done, both by the UN Secretariat and by the UN Member States.

3. **Need to define basic UN principles and guidelines for SSR**. As the Secretary-General has rightly pointed out in his report, "this could ensure that peace-keeping operations and UN Country Teams engaged in SSR receive practical guidance and assistance", which they so often call for from the ground. We believe they should be elaborated on the basis of the existing best practices and lessons learned. The Secretary-General's report provides us with a very good basis for this. It is now up to us, the Member States to further elaborate the principles and guidelines and achieve consensus on them.

4. **Need for continued UN capacity building**. If the UN wants to deliver better and to be able to adequately respond to the numerous requests it receives from individual Member States, it needs to strengthen its own capacities and ensure that it can deliver better in the most critical areas. We see the route to this goal mainly in strengthening the inter-agency approach, including in creating an inter-agency SSR Support Unit.

Ladies and gentlemen,

Let me conclude by once again emphasising how much need there is on the ground for increased and enhanced support to SSR. Over the past several months of our intensive engagement in the area of SSR we have had ample opportunities to hear such calls and requests, coming both from the national authorities and from UN representatives working on a day-by-day basis on the ground.

Slovakia left the UN Security Council at the end of 2007. However, we remain actively engaged in and committed to the cause of Security Sector Reform in the UN Framework and elsewhere. I want to assure you that we stand ready to continue assisting in practical terms in any way necessary.

Thank you for your attention.

Bernardino León
Secretario General en Presidencia

Muchas gracias Almirante, querida Directora General, amigas y amigos.

En primer lugar, quisiera agradecer a CITpax, al Ministerio de Defensa y al Real Instituto Elcano, la invitación que me han hecho para clausurar este seminario, que se ha centrado en el modo en que los cambios que se han producido en estos primeros años del siglo XXI han alterado el sector de la seguridad, han llevado a que deba replantearse tanto el propio concepto de seguridad como en la cuestión en que se ha centrado el seminario, la Reforma del Sector de Seguridad.

En realidad lo que se ha transformado, lo que se está transformando permanentemente es el propio concepto de las relaciones internacionales. Eso ha sido ilustrado por muchos autores, por muchos analistas, por ejemplo Richard Hush el Presidente del *Council on Foreing Relations* habla de un mundo no polar, de un mundo no ya dominado por uno o dos o una pluralidad de actores internacionales sino por decenas de actores de toda índole, la mayoría no estatales, con capacidad para ejercer distintos tipos de poder.

Frente a ese mundo tradicionalmente configurado sobre el patrón soberano del Estado, encontramos hoy un mundo global, un mundo abierto, interdependiente económicamente y crecientemente interconectado gracias a la revolución tecnológica. De ahí que la panoplia de amenazas a las que nos enfrentamos en el siglo XXI supere con mucho a las que existían en el esquema de seguridad tradicional. Los instrumentos tradicionales con los que respondíamos en el pasado a las amenazas de seguridad, la diplomacia y el ejército, no son ya suficientes y necesitan ser complementados con otras medidas que pasan por impulsar la cooperación internacional.

Voy a tratar en estas breves reflexiones de esta tarde de completar las que nos ha hecho la señora KRASNOHORSKÁ sobre la Reforma del Sector de Seguridad. Quiero comenzar diciendo que comparto plenamente el enfoque que ha hecho. Desde la política exterior española estamos de acuerdo en que la referencia fundamental es el informe que el pasado mes de enero hizo sobre la RSS el Secretario General de Naciones Unidas y la reunión que posteriormente tuvo lugar en el pasado mes de mayo en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Creo que su reflexión puede completarse con la otra base, con la otra referencia fundamental en el tema que nos ocupa que es la evolución del propio concepto de la seguridad.

Las guerras convencionales o no convencionales siguen siendo una realidad. Todos lo sabemos. Y desgraciadamente, además, con un balance desolador en contra de la población civil fundamentalmente. Pero todos estaremos de acuerdo, y así lo refleja la Estrategia Europea de Seguridad en que las amenazas actuales a la seguridad son cada vez más diversas, menos visibles y menos previsibles, e incluyen aspectos de terrorismo, de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, estados fallidos o en descomposición, delincuencia organizada, y un largo etcétera. Por ello afirmamos que las amenazas en este siglo XXI son amenazas asimétricas, no convencionales, que no pueden atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos. Así, la proliferación de armamento puede contenerse con el control de

exportaciones y combatirse con presiones políticas, económicas y de otro tipo. Mientras que la lucha contra el terrorismo exigirá la combinación de los medios de servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros.

Todos estos elementos contribuyen sin duda a conformar un nuevo escenario de seguridad colectiva, en el que la seguridad y estabilidad de un país afecta a los demás, en el que las respuestas limitadas al marco nacional son insuficientes frente a las amenazas transnacionales. Es decir, la seguridad es hoy un concepto indivisible. Y esa es sin duda una primera referencia a la hora de abordar la RSS.

Como nos recuerda el Secretario General de Naciones Unidas, nunca antes los problemas ligados al desarrollo, a la seguridad y al buen gobierno habían estado tan íntimamente ligados y habían exigido un tratamiento conjunto e integrado. Desarrollo, seguridad y derechos humanos son ecuaciones irrenunciables al afrontar los retos del mundo global. La amenaza terrorista es un caso paradigmático de esta realidad. Uno de los logros que a mi juicio se han producido en este ámbito y que es reflejo de la progresiva convergencia entre las agendas de paz, seguridad, desarrollo y derechos humanos, es la incorporación del concepto de seguridad humana a la estrategia de seguridad de un país, que sitúa al individuo en el centro del debate de seguridad. La particularidad del concepto de seguridad humana frente a concepciones más clásicas de seguridad, supone, como señala Charles Philip David, que esta tiene como objetivo la protección del individuo y no la protección del estado frente amenazas que provienen al mismo tiempo del interior y del exterior. Esta seguridad humana, de alcance universal, fundamentada en la interdependencia, centrada en la prevención y cuyo eje son los individuos, disminuye la importancia de los territorios y acentúa la atención sobre las poblaciones; abandona el enfoque realista de la seguridad militar, para sustituirlo por el liberal, del desarrollo duradero y la intervención humanitaria.

Compartirán ustedes conmigo que esta es una segunda referencia igualmente fundamental a la hora de abordar los nuevos enfoques y por tanto la reforma de los sectores de seguridad.

Desde el punto de vista de la acción exterior, la incorporación de la seguridad humana refuerza el compromiso con el respeto a los derechos humanos y a las minorías, introduce el debate sobre la responsabilidad de proteger ante situaciones de violaciones masivas de derechos humanos que amenazan a la paz y seguridad internacionales y promueve una intervención socioeconómica y la cooperación al desarrollo para corregir las causas profundas de los conflictos armados y de la violencia. Un buen ejemplo de la política exterior española sería la atención preferente que el Plan África otorga a los derechos humanos, en cuestiones migratorias o de género, o en cuestiones que requieren una actuación preferente como Darfur, o en el diálogo que España mantiene con Guinea Ecuatorial.

Me gustaría pasar a detenerme en algunas amenazas a la seguridad que he mencionado anteriormente y que entiendo deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar la política exterior de un estado. Junto a amenazas más tradicionales como el terrorismo, que lamentablemente España conoce particularmente bien, nuestra política exterior debe prepararse frente a otras nuevas como el cambio climático o los estados fallidos.

España aspira a convertirse en un interlocutor privilegiado en materia de terrorismo promoviendo para ello una Estrategia Global Integrada, que incorporará todas las dimensiones del fenómeno sin olvidar su conexión a otras amenazas a la seguridad como el tráfico de armas o el crimen organizado. Una estrategia que apoyada en una mayor coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Poder Judicial e Inteligencia, actuará sobre los factores subyacentes al fenómeno terrorista, siempre garantizando la protección de los derechos humanos.

España conoce bien el valor de la solidaridad y de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. Por ello se ha sumado desde el primer momento de forma activa a los esfuerzos de la comunidad internacional para dar respuesta a este reto aportando su experiencia en la lucha contra el terrorismo desde el Estado de Derecho.

España ha acogido la cuarta reunión plenaria de la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear, lo que demuestra que el compromiso español en la lucha contra el terrorismo, contra todas las clases de terrorismo es ampliamente reconocido más allá de nuestras fronteras.

Otra de las grandes amenazas actuales la constituye la proliferación de armas de destrucción masiva. Los regímenes establecidos por los tratados internacionales y las disposiciones sobre control de las exportaciones han frenado la extensión de estas armas y de sus sistemas de lanzamiento. Sin embargo, estamos entrando en un nuevo y peligroso periodo en que surge la posibilidad de una carrera armamentística centrada en las armas de destrucción masiva, sobretodo en Oriente Próximo. Los progresos de la ciencia pueden aumentar la potencia de las armas biológicas en los próximos años. Los atentados con sustancias químicas y radiológicas son una posibilidad verosímil, a expansión de tecnología de misiles y la adquisición de Armas de Destrucción Masiva por parte de grupos terroristas.

Debemos felicitarnos por algunos éxitos recientes en este ámbito como la aprobación en Dublín, de una Convención sobre Municiones en Racimo, que prohibirá el empleo, la producción y la transferencia de este tipo de municiones. En materia de armas pequeñas y ligeras, sin duda, la de mayor incidencia en los conflictos armados y fenómenos terroristas, España participa activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para frenar la circulación y el comercio ilícito de estas. Así, el ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha llevado a cabo actividades de formación organizando tres seminarios en los centros de formación de la cooperación española en Ibero América sobre distintos aspectos de la problemática de armas pequeñas.

Igualmente el *Foreign Office* británico está llevando un proyecto muy interesante de desarme en Guinea Bissau *Clear Ground Demining* que puede constituir un referente en el ámbito de la construcción de la seguridad y que complementa el esfuerzo que el propio *Foreign Office* ha estado llevando a cabo en el ámbito de la Reforma del Sector de Seguridad en este mismo país.

Los conflictos regionales, la descomposición de estados, y la delincuencia organizada son nuevos focos que amenazan con desestabilizar el orden internacional. Frente a ellos se han articulado distintos mecanismos que pretenden garantizar la seguridad. España se

ha involucrado con la presencia de tropas en Afganistán, que trabajan para reconstruir el país, o en Pakistán. Se trata de nuevas funciones de las Fuerzas Armadas también relacionadas con la RSS y de las OOII de seguridad, que irán en aumento y que requieren la adaptación de las actuales estructuras.

El Gobierno cree que es necesario crear un modelo que sepa integrar la ayuda humanitaria y la contribución militar, a las operaciones de construcción y mantenimiento de la paz.

Permítanme que me detenga en la amenaza que los estados fallidos representan para la seguridad internacional. En la actualidad, en el contexto de globalización en que vivimos ningún estado permanece inmune a lo que pueda ocurrir en otro de modo que la estabilidad o inestabilidad de un país débil puede acabar afectando a la estabilidad del resto. Esto que estoy afirmando lo ha vivido España recientemente durante el difícil capítulo del secuestro por piratas del buque español Playa de Baccio frente a las costas de Somalia.

La debilidad intrínseca a los estados fallidos se agudiza ante las situaciones adversas de carácter internacional puesto que son más vulnerables a ellas. Otra prueba reciente son las revueltas contra el gobierno de Haití del alza de los precios de los alimentos en el contexto internacional de crisis alimentaría.

A España le preocupa la fragilidad de algunos países del África Occidental. Sin embargo casos como Liberia o Costa de Marfil ilustran cómo el éxito de la cooperación internacional, especialmente a través de la presencia de NNUU está permitiendo importantes avances de cara a la reconstrucción del Estado y su sistema de seguridad. Precisamente África Occidental es escenario prioritario para España en la lucha contra la inmigración ilegal, otra de las nuevas amenazas a la seguridad, ya que permite la proliferación y se apoya en la proliferación de redes mafiosas dedicadas al tráfico de personas en condiciones infrahumanas y amenaza la estabilidad de muchos gobiernos que no son capaces de hacerles frente. Precisamente por ello España ha venido defendiendo, como saben ustedes, la adopción de un enfoque global frente a dicho problema.

Como ya afirmara hace 60 años George Marshall nuestro enemigo no va a ser nunca un solo país, sino más bien el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. Aunque esas palabras fuesen pronunciadas hace seis décadas aún hoy no hemos integrado plenamente este concepto en la reforma, en los nuevos enfoques de los sistemas de seguridad.

Mientras 2500 millones de personas sigan viviendo con menos de dos dólares al día las amenazas a la seguridad no desaparecerán. Por ello el Plan Director de la Cooperación Española consagra la lucha contra la pobreza como una de sus grandes prioridades. Igualmente se suscriben áreas prioritarias de nuestra cooperación exterior como la salud, como establece la Declaración del Milenio, destacando la participación en el Fondo Global de Lucha contra el Sida, la tuberculosis o la malaria, así como diversos proyectos educativos, de información, y formación de personal sanitario. Todo ello unido a otras cuestiones como podrían ser las energéticas, las medioambientales, que también tienen una incidencia decisiva en el sector de la seguridad y por tanto en la reforma y adaptación que tenemos que hacer frente a estos nuevos conceptos de seguridad.

En definitiva, es indudable que para hacer frente a estas nuevas amenazas que son globales los estados deben articular respuestas también globales. Pero esto no significa renunciar a la defensa del interés nacional. Al contrario esta interdependencia implica que el mejor modo de alcanzar el interés nacional es a través de la constitución de alianzas en las que sus miembros comparten los mismos objetivos y reconocen las mismas reglas del juego e instituciones. Es decir, es necesario defender el multilateralismo eficaz en que NNUU debe jugar un papel principal. Y como les indicaba al comienzo de mi exposición, precisamente en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad así lo entiende el Gobierno español.

En conclusión, la acción exterior y la diplomacia del siglo XXI no pueden limitarse al papel que les era reservado tradicionalmente, sino que han de contribuir a anticiparse a los problemas, a identificar las nuevas amenazas, a coordinar las respuestas en el exterior y a trabajar para crear el consenso necesario entre las naciones para que estros problemas se afronten de forma mancomunada por parte de la comunidad internacional.

Muchas gracias.

Ponencias escritas

"SSR in Context: from DDR to Rule of Law", Chandra Lekha Sriram

Summary

In this talk I seek to contextualise how SSR often fits into peace-keeping and peace-building missions, often shaped by DDR processes, and intimately linked to development of rule of law processes (both as guarantors of them, and increasingly controlled by RoL oversight mechanisms). As such, I focus less on the technical details of SSR, or the approaches taken by various external programmers, than on the place it holds in, and how it both impacts on and is impacted by, other key elements of, peace-building. This is however largely informed by research in and around UN-led work in the area, and hopefully will complement the presentations given by others in this session which deal with the work of specific programming and donors in the area.

Introduction

First, I would like to thank CITpax for inviting me to speak, and to the hard work of Javier and Cristina in taking care of the logistics. My talk will probably differ a bit from the others on the panel as I speak as an academic rather than practitioner, and will talk not about detailed programming in SSR but rather situate it in peace-building practice, as I loosely term it in the title but without meaning to imply specific sequencing—from DDR to the rule of law.

As we all are aware, Security Sector Reform (SSR) is now a critical element in most peace-building operations. SSR is a complex of activities, but the following definition is helpful, from the OECD-DAC *Handbook on Security Sector Reform: as the transformation of the security system* which includes all actors, their roles, responsibilities and actions- working together to manage and operate the system in a manner that is more consistent with democratic norms and sound principles of good governance and thus contributes to a well-functioning security framework."[10] This definition points crucially to the way in which I want to situate SSR in this brief talk—as critically linked to transformation of security, including addressing DDR of fighting forces, and to good governance and civilian oversight, and linked to rule of law.

Security sector reform is essential in states emerging from conflict because effective, legitimate and transparent security forces (such as police and attendant institutions) can contribute to stabilization. Conversely, forces lacking these features may have contributed to conflict in the past and may well do so again. Further, the perception that forces lack such transparency and legitimacy can contribute to societal resentment and mistrust, impeding longer-term peace-building. In the absence of security forces with transparency and legitimacy, securing the rule of law, the protection of human rights and functional and transparent governance would be difficult, if not impossible.

[10] OECD-DAC *Handbook*, page 19

As we know, SSR involves a range of activities, including direct reform and restructuring of security forces themselves, which may also entail incorporation of a range of ex-combatants within the forces, or as part of the leadership of new forces. It also engages support to institutions and individuals tasked with the security of the populace and promotion of law and order more broadly, including not only the police but also judges, prosecutors, corrections personnel and ombudspersons. SSR is often a longer-term process than DDR, whilst promotion of rule of law and judicial reform may be a yet longer term process than either, and is acutely challenging in post-conflict settings because of mutual animosity and mistrust; thus it is important that provisions for SSR identify ways to minimize mistrust and address security concerns of parties.

SSR processes should not therefore be understood in isolation, but rather as closely linked to two other processes essential to peace-building: promotion of rule of law, and disarmament, demobilization, and reintegration (DDR) of excombatants.

The development and implementation of DDR strategy, does have significant impact on SSR programming. SSR strategies may therefore involve restructuring existing armed forces, creating new unified armed forces, or merging existing armed forces.The disarmament, demobilization and reintegration (DDR) of ex-combatants aims to support security and stability in a post-conflict situation in order to secure an environment for a successful peace process and a basis to enable reconciliation and socio-economic development.

Provision of security is linked to broader provision of access to justice, although the two are not therefore identical. SSR entails more than direct reform of security forces, or changes in their composition; it also entails support to and reform of institutions to govern and maintain civilian control of security forces, including oversight bodies such as the judiciary.

I turn now first to the relation between SSR programming and DDR processes.

SSR in context: DDR processes shape the environment

It is first important to be clear about what DDR programmes do, so as to understand how they may affect SSR processes. A DDR programme is aimed at ex-combatants from both official and unofficial armed groups (and receiving communities) with participation from a number of local, national and international actors leading to a complex multi-dimensional process with political, military, security, humanitarian and socio-economic dimensions. As we know, there are several elements to DDR, simply put:

- Disarmament or the collection, documentation and disposal of a range of weapons from combatants and sometimes civilians.

- Demobilization or the formal and controlled discharge of active combatants from armed forces or other armed groups.

- Reinsertion or the assistance given immediately to ex-combatants during demobilization but prior to the longer-term process of reintegration and return to civilian status.

Key elements of a DDR process may directly shape SSR processes and options. As part of the process of peace negotiations, or institutional reforms during peace-building processes, state militaries may be provided with new operational doctrines and placed under civilian control. Reform processes may include some vetting of current members, reduction in overall numbers, retraining, including in human rights standards, and finally the inclusion of fighters from non-state armed groups in military or security forces. In many instances, former fighters will demand a role in the state security apparatus, whether police or military, or both—this may be essential for DDR processes to succeed and very much shape SSR options.

Inclusion of some members of non-state armed groups in state security forces is relatively common, although vetting and training is needed to ensure that these concerns are addressed. Specific numbers of ex-combatants to be included will depend upon the overall size of the population, current size of armed forces and police, and the optimal size of both, given that wartime militaries are in particular much larger than those needed in peacetime. As with any integration of former combatants into the military, representativity and proportionality (of armed groups and of the demography of the population at large) should be considered. Armed groups may demand a specific proportion of new or reformed state security forces, or insist upon retaining their own security entities, or upon particular leadership roles in new security forces. These demands, while controversial, are often accommodated in peace agreements and may affect SSR options in a number of ways: 1) they may dictate specific structures, membership, and leadership, of police and other civilian security structures; 2) they may dictate the inclusion of specific former combatants in these structures even where these might otherwise be subject to exclusion through vetting, although this may not be the case; 3) and this brings us to rule of law, such impositions may affect simultaneous efforts to promote rule of law and civilian oversight of security bodies.

SSR in context: Rule of law promotion

"The lack of basic physical and juridical security and thee lack of equitable access to justice are significant barriers to sustainable development. An effective legal and judicial system capable of resolving conflicts over alleged violations or differing interpretations of laws is vital."[11]

---

[11] OECD-DAC *Handbook*, section 7.6, part 1.

SSR programming inevitably has an inevitable effect upon, and may be affected by, a range of other peace-building activities, including the promotion of rule of law. Clearly, functional reforms to security institutions require the presence of effective oversight and monitoring bodies and regulations, and thus functional and transparent judicial and other institutions will be important for the promotion of effective SSR. However, rule of law promotion may also be in tension with SSR.

This may be evident to the greatest degree in discussions of the protection of human rights, the possibility of accountability for violations of international human rights and humanitarian law, and the development of functional rule of law more generally. Most obviously, combatants from one or more parties are likely to be highly resistant to any provisions for accountability, and may have already insisted that peace agreements either be silent on the matter, or explicitly include amnesty provisions. Clearly, negotiations over ceding arms and cantoning fighters will be made harder if leaders or cadres fear arrest. Even provisions for restructuring the judiciary and promoting the rule of law may be suspect, to the degree that they may undercut a "culture of impunity" that ensured protection for perpetrators of violations. At the same time, the presence of large numbers of individuals responsible for abuses and the absence of any accountability proceeding may severely undermine attempts to rebuild rule of law and develop respect and protections for human rights, lessen citizen confidence in the security forces and government generally, and may provoke outcry from victims. SSR is integral to the promotion of functional rule of law.

However, the promotion of accountability, or transitional justice, for past abuses, will be demanded by a range of actors, including civil society, victims, one or more fighting factions, and international human rights groups. Specifically, there may be demands for forms of transitional justice, which may be at odds with concerns of former fighters to evade legal accountability for past acts. Peace agreements may and often do provide for a range of accountability (or non-accountability) mechanisms including vetting, prosecution, truth commissions, reparations, and amnesty. Given the objections to accountability noted above, in any postconflict situation we tend to see a context-specific compromise that balances demands for justice with the need for DDR and SSR. It is essential to remember, however, that the UN Draft Set of Principles to Combat Impunity reject blanket amnesties, and amnesties for the most serious international crimes (such as genocide, war crimes, and crimes against humanity), and that there is no statute of limitations internationally for prosecutions of these.

However, the formal processes of reform of security forces, and demobilization of fighters interact not only with formal attempts at rebuilding the rule of law, official attempts to promote reconciliation, and internationally or nationally-sponsored accountability mechanisms. DDR and SSR processes also operate alongside non-state justice and conflict resolution mechanisms (often loosely and collectively termed "traditional justice") without acknowledging that they may have an impact on these processes, and rely openly or less so upon these processes to aid "reintegration" without critical reflection. Thus, for example, returning fighters may take part in community or "traditional" cleansing or reconciliation ceremonies, as is now expected to be the case in Northern Uganda with former members of the LRA to engage with the Acholi mato oput

traditional justice/conflict resolution practices. In some instances this may be appropriate, but problems may arise where traditional practices are not designed to cope with ordinary killing, much less mass atrocities, or where the modes of reparation or cleansing are clearly at odds with international human rights standards. There are no formal guidelines for assessing non-state practices of justice which merit support, or to determine how it is they should interface with SSR processes. Although the OECD-DAC handbook does offer some guidance on the former, it is less clear how former fighters who have gone through traditional processes should or should not be part of any reformed security sector. However, there is an increasing recognition that in post-conflict situations, such mechanisms are frequently utilized—this clearly shapes the operative environment for SSR.

Conclusions

My goal here in this brief talk has been to focus as I said at the outset, not on the specific programming of the EU or the UK or other countries, but rather on contextualizing SSR programming within peace-building and in relation to key activities of DDR and SSR. Any development of SSR programming needs to recognize quite clearly how programming choices are shaped and constrained by often prior choices about DDR, as well as engage with the range of rule of law reforms and institutions essential for oversight.

Misión de la UE para la Reforma del Sector de Seguridad en Guinea Bissau, General Juan Esteban Verástegui

Primer Proyecto Integral de Reforma

Objetivo general

Transformar el documento *Estrategia Nacional para la Seguridad* elaborado por el Gobierno de Guinea-Bissau en planes concretos en las tres áreas afectadas: Defensa, Policía y Judicial, de manera que sea posible llevar adelante la ENS con el apoyo necesario por parte de la comunidad internacional y siempre respetando el principio de "PROPIEDAD" que en cualquier caso recae exclusivamente sobre las autoridades y sociedad guineana, que son los que han solicitado a la comunidad internacional, en este caso a la Unión Europea, la ayuda necesaria para llevar adelante este proyecto. La misión por lo tanto no tiene ningún poder ejecutivo para imponer decisión alguna.

Esta misión gestada en el ámbito del CPCC del Consejo de Europa *Civilian Planning and Conducting Capability*, es la primera que se pone en marcha bajo un mando unificado *Head of Mission = HoM* comprendiendo los tres clásicos aspectos que abarca el sector de seguridad: Defensa, Policía y Judicial. Este ensayo se realiza tras la experiencia llevada a cabo en la República Democrática del Congo donde dos misiones: una civil (EUPOL) y otra militar (EUSEC) han trabajado de una forma independiente mostrando ciertos problemas de coordinación, que este nuevo modelo de misión pretende solventar. Por lo tanto la misión en Guinea Bissau puede ser el banco de pruebas para futuras misiones en el ámbito de la RSS, tanto en el propio ámbito de la Unión Europea como en otros proyectos unilaterales o multilaterales.

Objetivos particulares

Es evidente que cada país tendrá unas necesidades y presentará unas peculiaridades que harán necesario un diseño individualizado que difícilmente podrá ser exportado de un país a otro. La proximidad o no de un conflicto regional o nacional, la existencia o no de fuerzas no desmovilizadas o grupos paramilitares que interfieren en la vida política del país, tensiones étnicas internas o interregionales, riquezas naturales en disputa con conflictos fronterizos, etc., hacen que sea absolutamente fundamental un estudio pormenorizado de la situación para diseñar la estructura de la misión con ciertas garantías de éxito.

El caso de Guinea Bissau presenta algunas características que se podrían definir como casi únicas al menos en el continente africano. La mayoría de los procesos de independencia de los años sesenta fueron continuados casi sin interrupción por guerras civiles para obtener la supremacía en el poder. Casi todas ellas alentadas por el apoyo de los bloques emergentes de la guerra fría que jugaron en el tablero africano un enfrentamiento que duró varias décadas.

Los componentes de los ejércitos irregulares que habían luchado contra las potencias coloniales se dividieron casi sin solución de continuidad para continuar la guerra en uno de los bandos. Por lo tanto cuando estos conflictos civiles se resolvieron, normalmente mediante acuerdos de paz auspiciados por la comunidad internacional (NNUU o UEA), llevaron aparejado procesos de desmovilización y retorno de desplazados y refugiados (DDR) que de una forma más o menos acertada pusieron fin al conflicto de una forma definitiva, sin dejar detrás de si elementos armados fuera de las propias Fuerzas Armadas o Cuerpos de Seguridad del Estado.

Sin embargo en Guinea Bissau, el largo y doloroso proceso de guerra de independencia contra la potencia colonial (Portugal) se inicia con fuerza al principio de la década de los 60 con el impulso de los vientos descolonizadores en África, en este caso con apoyos del bloque comunista (URSS y Cuba), obteniendo la independencia en 1973. Los miembros del movimiento guerrillero independentista consiguieron un estatus reconocido en la Constitución Guineana como "Luchadores por la Libertad de la Patria" y se integraron por decreto en el partido único surgido de la lucha anticolonialista: PAIGC (Partido Africano para la Independencia de Guinea y Cabo Verde). También siguieron un proceso de integración en las FAS y de varios programas de desmovilización siempre bajo promesas económicas sistemáticamente incumplidas a medida que se pasaba el tiempo.

Una guerra civil originada por un golpe de estado contra el Gobierno de Nino Vieira (actual Presidente electo), enfrentó a los partidarios de este apoyados por Senegal que acudió al conflicto en ayuda del Gobierno, siguiendo un acuerdo regional existente a este efecto, con los enemigos del régimen de partido único, que supieron agrupar en torno a ellos dos elementos que resultaron claves para su victoria final: los Antiguos Combatientes para la Libertad de la Patria, fuertemente motivados por un sentimiento de inquina hacia un gobierno que los había olvidado y un sentimiento nacionalista ante la intervención de tropas extranjeras (Senegal) en un conflicto guineano. Por lo tanto todos los procesos previos de desmovilización quedaron volatilizados al reintegrarse a las FAS la inmensa mayoría de los ACLP. Finalizado el conflicto civil (1998-1999) y para "pagar los servicios prestados" todos ellos quedaron de una forma u otra integrando las Fuerzas Armadas o Cuerpos de Policía con un efecto demoledor sobre estas organizaciones que quedaron sobrecargadas de personal ya entonces muy veterano.

Una década de "estable inestabilidad" provocada por la permanente injerencia militar en asuntos de Estado, en un país que ha descendido hasta la 174 posición en el índice de Desarrollo Humano (sobre 177 países), unido a la explosión del fenómeno de inmigración desde las costas occidentales africanas, así como la explotación por los cárteles colombianos de la incapacidad del gobierno y fuerzas y cuerpos de seguridad guineanos para controlar su propio territorio, ahora usado como punto de enlace entre el flujo de cocaína procedente de Sudamérica y su posterior reenvío a destinos europeos, han atraído la atención de occidente sobre este inestable, perdido y pequeño rincón africano. El periodo de presidencia portuguesa de la UE (jun/dic 2007) aceleró y potenció la puesta en marcha de la misión EU SSR Guinea-Bissau finalmente aprobada por el Consejo Europeo en el documento: *Council Joint Action* 2008/112/CFSP el 12 de Febrero del 2008.

Los objetivos a alcanzar de acuerdo a la Estrategia Nacional para la Reforma del Sector de Seguridad son:

Defensa

- Reducción considerable de los actuales efectivos para quedar en una fuerza de 2500 hombres (el número debe ser revisado a la luz de los estudios posteriores). Organización de unas nuevas Fuerzas Armadas con un nuevo sistema de reclutamiento y formación tanto de la tropa como de los cuadros de mando.

Policia

- Reducción del actual número de cuerpos policiales (nueve) a cuatro con la creación de una Guardia Nacional que englobe los servicios dispersos entre distintos cuerpos (fronteras, inmigración, fiscal, marítimo y pesquerías, forestal, etc). Creación de un órgano de coordinación de estos cuerpos policiales. Racionalización de la actual dependencia de los ministerios. El número global se mantendrá más o menos sobre la suma actual de cuerpos policiales en servicio.

Justicia

- Refuerzo de las estructuras judiciales (especialmente en el área de Fiscalía) para reforzar la capacidad de lucha nacional contra el crimen organizado (tráficos ilegales de personas y sustancias, blanqueo de dinero, etc)

- En todos los casos habrá que prestar especial atención a la solución definitiva para los paradójicamente cada vez más numerosos, a pesar de los treinta y cinco años transcurridos desde la guerra de independencia, Antiguos Combatientes para la Libertad de la Patria. La adecuada y creíble (para ellos) solución a este problema se presenta como espina dorsal de todo el proceso de reforma que se acometa. Siempre considerando el natural recelo de este grupo numeroso y en cierta manera influyente de personas que ha sido sistemáticamente utilizado por intereses políticos y normalmente abandonado a su suerte una vez alcanzado el objetivo de los primeros.

Fases de la misión

Preparatoria

- En principio en el documento de creación de la misión J*oint Action* 2008/112/PESC 12 Febrero08, se estableció una fase preparatoria de tres meses a desplegar en marzo que ha sido reducida por la realidad casi a la mitad (despliegue real del *Advanced Party* el 14 de abril). Con la misión de preparar desde el punto de vista logístico la llegada del grueso de los asesores que debería tener lugar el 1 de Julio. Asimismo en el plazo de un mes desde su llegada, el borrador del OPLAN tendría que ser presentado en el Comité Político y de Seguridad (CPS/COPS) en Bruselas como así fue hecho el 14 de mayo por el Jefe de Misión (HoM).

Desarrollo

- De una duración de 12 meses a contar desde la declaración de IOC. Esta declaración ha sido realizada y corroborada por la aprobación en el Consejo de la UE el pasado cinco de junio del OPLAN de la misión.

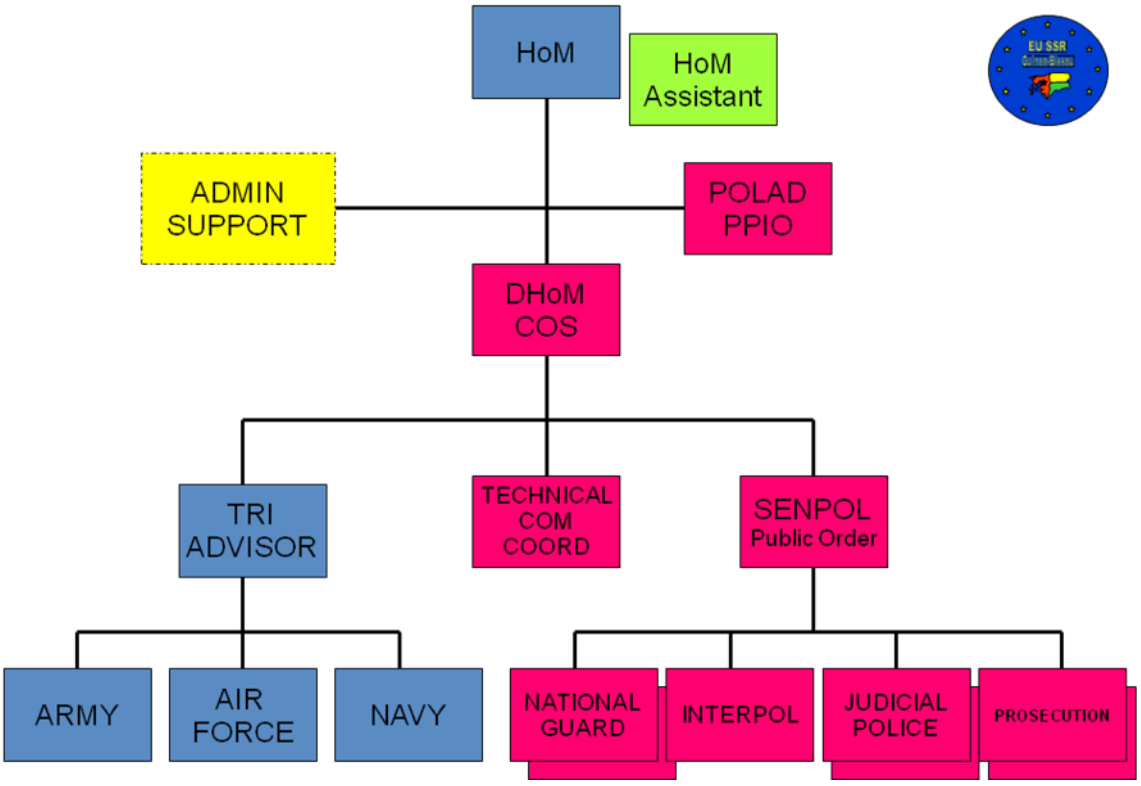
- A los seis meses desde el inicio de esta fase el HoM tiene que presentar ante el CPS/ COPS (Comité Político y de Seguridad) un informe del grado de desarrollo de la misión así como las posibilidades de cumplimiento de los objetivos encomendados e incluso la posibilidad de transformación de la misión en otra con un objetivo distinto (posiblemente de apoyo técnico para la implementación de los planes aprobados).

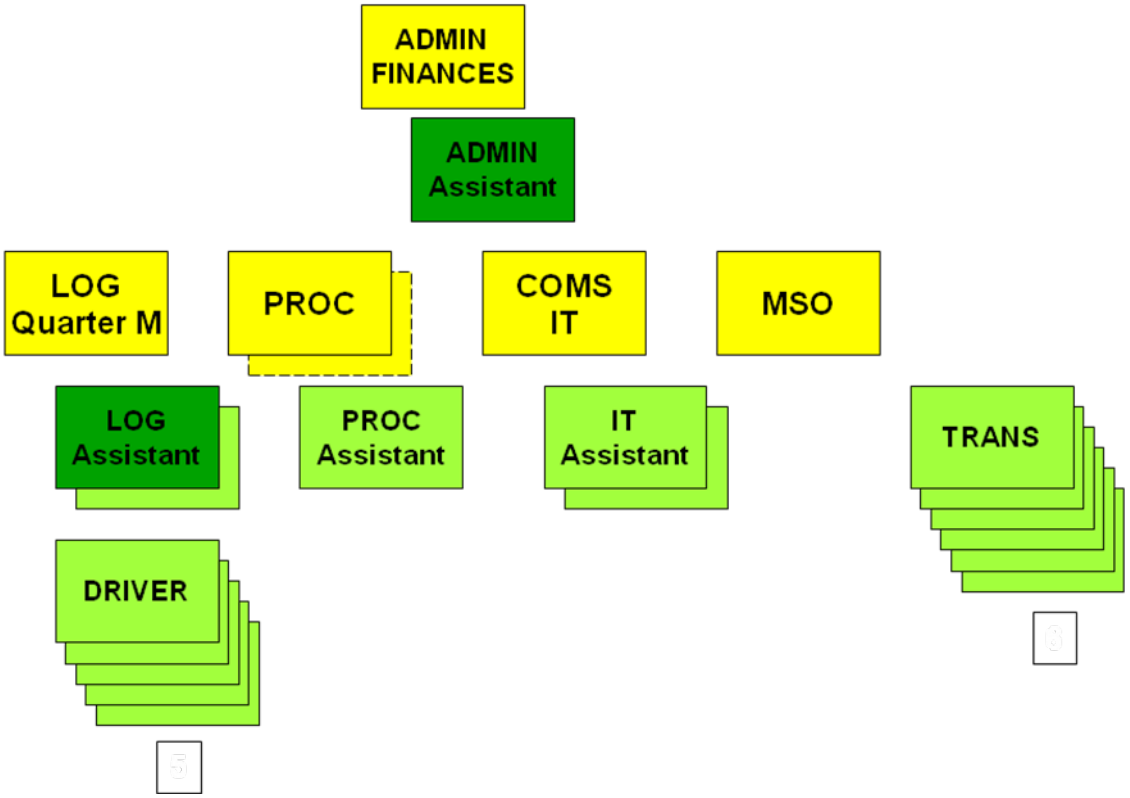
Retirada / transformación

- De no mediar un cambio en los objetivos de la misión, la misión será cerrada en junio del 2009 o en la fecha que se acuerde, después del informe de los 6 meses en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en la citada *Joint Action*. La transformación de la misión hacia un modelo más implicado en la puesta en marcha de los propios planes se perfila como la solución más probable.

Organización

La misión está compuesta por un núcleo administrativo/logístico integrado por seis técnicos y un grupo de asesores compuesto por 15 internacionales en distintos puestos de mando y asesorías. La misión asimismo contará con un máximo de 18 trabajadores locales en distintos puestos de la administración, logística/apoyo y traductores (cuadros en verde). Se adjuntan organigramas de la misión.





Método de trabajo aprobado en el OPLAN

Los distintos asesores deben ir avanzando de acuerdo a metas intermedias establecidas en el OPLAN:

- Estudio del marco legal existente y planeamiento del necesario (leyes, reglamentos, Doctrina, códigos, manuales, etc). Definición de la "Misión" para cada uno de los cuerpos.

- Propuesta de nueva organización, estructura y despliegue de acuerdo al cumplimiento de la misión asignada.

- Definición de los necesarios Recursos Humanos incluyendo el procedimiento de reclutamiento y su instrucción.

- Definición de la estructura logística necesaria para el soporte de la estructura orgánica y de las misiones a cumplir.

- Definición de la infraestructura y condiciones de vida y trabajo necesarios.

- Financiación y sostenimiento de las estructuras y personal basado en el principio de "sostenibilidad" en el tiempo con una disminución gradual del apoyo internacional. La "auto sostenibilidad" debe ser alcanzada en un plazo razonable (¿5 años?)

Encaje del posible apoyo de terceros países a la RSS en Guinea-Bissau

Todos estos hitos expresados se tienen que convertir en planes concretos (convenientemente evaluados económicamente) que deben ser financiados o llevados adelante inicialmente con ayuda exterior. De acuerdo a lo expuesto hasta ahora, es evidente que uno de los mayores problemas será precisamente conseguir los adecuados *sponsor* para los distintos planes. En principio se cuenta con los fondos europeos del 10º FED (2009-2011) que destinarán 27 M€ a la RSS. Estos fondos no deberían ser empleados para financiar actividades de formación o instrucción ya que estas son potencialmente más atractivas para posibles proyectos bilaterales que las necesarias inversiones en infraestructuras y medios materiales. La formación por supuesto que también puede ser financiada (pagando estancias en el exterior), pero será mucho más rentable tener personal preparado para hacerlo en el propio país, Posiblemente los países de la comunidad lusófona encabezados por Portugal y Brasil, puede jugar un papel decisivo, tanto por compartir lengua como por su probada calidad profesional.

Por lo tanto una de las actividades fundamentales de la misión como tal es la permanente coordinación de los esfuerzos que de forma creciente se están iniciando en Guinea Bissau relacionados con la Reforma del Sector de Seguridad (bilaterales y multilaterales), así como la identificación de *sponsors* para los distintos planes derivados de las sucesivas fases de desarrollo del EU SSR Guinea-Bissau OPLAN.

Primeras lecciones "a aprender" derivadas de la puesta en marcha de la misión PESD: EU SSR Guinea-Bissau.

Organismo de gestión de la misión

Una misión de este tipo necesita ser "activada" desde una organización pensada y preparada para ello. Actualmente la UE se está "ajustando" para conseguir esa capacidad en el ámbito civil de las operaciones RSS, ya que en el militar cuenta con el EUMS (European Union Military Staff). El CPCC, órgano de gestión y apoyo a estas misiones civiles tiene todavía problemas estructurales y falta de experiencia que se van corrigiendo a medida que las misiones en curso y planeadas van surgiendo. Por supuesto esto ha tenido un impacto importante en la eficacia del despliegue de las distintas misiones existentes. La dotación presupuestaria y el control del gasto se efectúa desde órganos de la Comisión Europea que aplican a la gestión del gasto procedimientos pensados para el funcionamiento financiero de las instituciones europeas en el propio ámbito europeo. La aplicación de estas en escenarios complejos desde el punto de vista logístico (que es lo habitual en las áreas potenciales de aplicación de políticas RSS) hacen que la gestión logístico administrativa sea muy complicada y falta de la agilidad necesaria para adaptarse a la falta de recursos locales.

Por lo tanto, cualquier actividad de este tipo desarrollada a partir de una iniciativa nacional española tendrá que haber trabajado mucho en este sentido para desarrollar, dotar y sobre todo "encuadrar" adecuadamente una organización capaz de organizar y lo que es más importante, sostener una misión RSS.

Generación de recursos humanos

Sin duda alguna el talón de Aquiles de las misiones internacionales. La alta especialización del personal requerido (experiencia profesional, internacional y dominio de idiomas), junto con su implicación y escasez en los ámbitos nacionales (sobre todo en el campo policial y judicial) hacen muy difícil disponer de un número correcto de candidatos para llevar a cabo un proceso de selección adecuado y sobre todo "en tiempo oportuno".

En el caso de EU SSR Guinea Bissau, esto solo ha podido ser resuelto (con algunos puestos aún vacantes) por la gran implicación de Portugal, gran impulsora de esta misión que ha cubierto el 90% de los puestos de asesores y de mando. En la parte "ejecutiva" de la misión (excluyendo por lo tanto a la administrativa y logística donde se ha "contratado" personal de varios países europeos), solo el Jefe de Misión (español), el Asesor para la Policía de Orden Público (francés) y el Asesor para el Ejército de Tierra (español) no son de nacionalidad portuguesa. El Segundo Jefe, el Asesor Político, el Asesor para los tres Ejércitos, el de Armada y todos los policiales y judiciales son de nacionalidad portuguesa. Aún así el proceso ha tomado el doble del tiempo del previsto, teniendo que recurrirse tres veces a llamadas a los Estados Miembros para que estos propusieran candidatos (solo Portugal respondió a las dos últimas). Es posible que a la misión se incorpore en Julio un asesor para la Fiscalía procedente de la llamada a Terceros Estados (no de la UE) de nacionalidad estadounidense.

Es evidente por lo tanto que de conseguirse en el nivel nacional "bolsas" de expertos en la materia, España podría influir con un gran peso específico en misiones RSS en ambiente multinacional, por el simple procedimiento de "copar" los puestos ofrecidos. Sin duda los sectores policial y judicial serán los puntos débiles ya que su proceso de "internacionalización" no ha ido en paralelo con el seguido por el personal militar que se ha incorporado al mundo internacional con solvencia desde los años 90. Además como ya se ha indicado, la posibilidad de "sacar" de sus puestos de trabajo a policías y jueces es mucho más complicado que a militares por las evidentes implicaciones negativas que esta "salida de expertos" podría tener sobre una sociedad y una opinión pública muy sensibilizadas por la escalada de criminalidad en España. Por lo tanto también debería ser estudiado como posible alternativa a este problema, el procedimiento para formar a estos últimos en áreas "civiles" (no en CIMIC que es otra cosa) relacionadas con RSS.

Por su visibilidad y clara influencia en la deriva posterior de la misión, la figura del Jefe de Misión (Head of Mission) debería ser considerada como objetivo a alcanzar en la "puja" internacional para cubrir estos puestos de indudable relevancia, en la que es muy raro ver españoles en ellos y que por el contrario determinados países son una fuente inagotable de candidatos. Solamente una clara política de preparación, reconocimiento y potenciación sistemática de adecuados perfiles profesionales en los tres ámbitos ya citados (militar, policial y judicial), permitirá poner sobre la mesa en el futuro, candidaturas solidas con posibilidad de éxito. De no llevarse a cabo ninguna planificación al respecto, se perderán las oportunidades tanto por la ausencia de aspirantes en el momento oportuno, como por la endeblez de sus currículos.

Dotación de recursos materiales

Si bien una decisión política al respecto resolvería sin demasiados problemas el asunto de la dotación financiera, que en el caso de la Misión de Guinea (considerada de tamaño pequeño) ha supuesto un montante de 5,8 M€, los innumerables problemas logísticos que plantea el despliegue de una misión "civil" en el exterior, no se resuelven simplemente siguiendo el consejo napoleónico sobre la manera de ganar en los conflictos: "dinero, dinero y dinero".

Como ya se ha comentado, la mayoría de los posibles escenarios para llevar a cabo acciones de RSS no se encuentran precisamente en áreas de gran desarrollo humano y tecnológico, con lo que el apoyo logístico debe realizarse desde otros países y en la mayoría de los casos de otros continentes. Los complicados procesos administrativos, de fiscalización y control de gasto de fondos públicos no casan bien en escenarios donde la posibilidad de acudir a procedimientos de adjudicación de contratos con garantías "europeas" son una utopía. Se produce inevitablemente una "sinergia negativa" entre las dificultades administrativas con la pobreza de recursos y los "ritmos" propios de la zona de despliegue. Muy especialmente en áreas críticas hoy en día para la puesta en marcha de una misión: vehículos, seguridad, salud, comunicaciones e informática.

La inevitable tentación de mirar a las Fuerzas Armadas como solución a estos problemas, en un escenario "nacional", debe ser evitada a toda costa teniendo en cuenta que estas, ya están inmersas en despliegues de estos medios en varios escenarios "militares" con lo que descansar en ellas será un error porque en el mejor de los casos se desvestirá un santo para vestir a otro.

No obstante podría recurrirse a una solución mixta de financiación "civil" de medios logísticos depositados en estructuras militares de gestión y control (Mando Logístico de los distintos Ejércitos) de manera que estos "garantizaran" su disponibilidad en tiempo y forma adecuados con un impacto mínimo en sus propias operaciones.

Bissau 22 Junio 2008

General Juan Esteban Verástegui
Jefe de la Misión EU SSR Guinea-Bissau

La Reforma del Sector de Seguridad: ¿un nuevo ámbito de la acción exterior española?, Alicia Cebada Romero

Primera parte: reflexiones generales sobre RSS

I) La RSS: un modo particular de proveer seguridad. Un enfoque progresista
II) La RSS como factor de consolidación democrática

Segunda parte: españa y la RSS

III) Las oportunidades
IV) Los retos

Primera parte: reflexiones generales sobre RSS

I) La RSS: un modo particular de proveer seguridad. Un enfoque progresista

Es bien sabido que el concepto de RSS se construye sobre el concepto de seguridad humana, y no sobre la noción clásica de seguridad del Estado. Por tanto en el marco de la RSS se puede abordar el tema de la seguridad desde una perspectiva progresista. De hecho, la incorporación de este concepto en las agendas multilateral y europea ha sido impulsada de manera decisiva por el Gobierno laborista británico.

La evolución del concepto de seguridad, que lo ha trasladado desde el plano exclusivo del Estado, al del individuo tiene que ver con la consolidación de la persona como sujeto de Derecho internacional, así como con la asunción de nuevas funciones por parte de éste, entre las que destaca precisamente la de proteger a las personas y a los pueblos. También en el área de la seguridad, el Estado deja de ser considerado como el único sujeto cuyos intereses son dignos de protección. Cuando se habla de seguridad de las personas, se está aludiendo a la satisfacción de sus necesidades básicas, por lo que en última instancia, la garantía de la seguridad humana pasa por el respeto de los derechos humanos, no sólo de los civiles y políticos, sino también de los sociales, económicos y culturales. Y para el logro de estos objetivos la democracia y el buen gobierno se convierten en marcos imprescindibles. El concepto de "responsabilidad de proteger", acogido ya en el ámbito de Naciones Unidas, también se relaciona con la necesidad de dar prioridad a la "seguridad humana"[12] . En este marco, la pobreza, las pandemias

[12] Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565) (www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf
Véase también el subsiguiente Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos. Informe del Secretario General. Nueva York, 21 de marzo de 2005 (A/59/2005) (www.un.org/spanish/largerfreedom//report-largerfreedom.pdf). También se puede consultar el discurso de Annan con ocasión de la presentación de su informe ante la Asamblea General (www.un.org/spanish/largerfreedom//annex.htm) . Véase también: ANNAN, K. "En mayor libertad": hora decisiva en la ONU', en: Foreign Affairs en español, julio-septiembre 2005 (www.foreignaffairs-esp.org/20050701faenespessay050308/kofi-annan/en-mayor-libertad-hora-decisiva-en-la-onu.html?mode=print). Sobre estos informes véase: SLAUGHTER, A.M. "Security, Solidarity and Sovereignty: the grand themes of the UN Reform". En: American Journal of International Law, n. 99, 2005, p. 619 y ss.

o la degradación medioambiental son catalogadas como amenazas para la seguridad. La Unión Europea también sopesa estos factores a la hora de calcular el índice de conflictividad de un país o región para elaborar los correspondientes "documentos estratégicos *strategy papers*. Como señala Anne-Mary SLAUGHTER, la novedad que introducen los Informes de Naciones Unidas en los que se acoge y desarrolla el concepto de "responsabilidad de proteger" es que la salvaguarda de la seguridad humana se convierte en un objetivo autónomo, que se añade al de preservación de la seguridad estatal. Según esta autora las amenazas mencionadas no se destacan por el riesgo que entrañan para el Estado, sino que se contemplan como amenazas para la vida de los ciudadanos dentro del Estado. Tal y como dice SLAUGHTER, si se logra desplazar la atención desde la seguridad estatal hacia la seguridad humana también se debería cambiar el orden de prioridades a la hora de hacer frente a las amenazas[13]. La pobreza o las pandemias, por ejemplo, acaban con más vidas humanas que el terrorismo, que también es contemplado como una amenaza[14].

El Secretario General de Naciones Unidas publicó en enero de 2008 un informe sobre el rol de Naciones Unidas en relación con la RSS[15].

La idea de "seguridad humana" tiene que ir necesariamente acompañada de una visión amplia en cuanto a la identificación de los componentes del sistema de seguridad. De modo que éste estaría integrado no sólo por el ejército, y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, sino también por los servicios de inteligencia, los agentes de aduanas, las autoridades en frontera, los Parlamentos, los órganos judiciales, los distintos Ministerios, las instituciones penitenciarias. Se puede llegar a contemplar la inclusión de ONGs, medios de comunicación o defensores del pueblo, como órganos de control[16]. Algunas ONG han venido desarrollando una labor destacable en este terreno, como por ejemplo, Amnistía Internacional[17]. En esta misma línea, la eficacia de cualquier acción en materia de RSS exige que previamente se haya desarrollado un concepto amplio de defensa en el que se de un espacio relevante a la prevención de conflictos y que requiere un esfuerzo importante para lograr una coordinación eficaz de capacidades civiles y militares.

---

[13] SLAUGHTER. "Security… op. cit. P. 623- 624

[14] En palabras de Mike Bourne. "The populations of states and not just the regimes in power have become the relevant points of security debates". "Security SEcotr Reform and the Challenges and Opportunitites of the Privatisation of Security". En: LILLY, D.; VON TANGEN PAGE, Michael. "Security Sector Reform: the challenges and opportunities of the privatisation of security". Londres, 2002., p. 13

[15] http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/904B9EE812B7591FC12573F400322816/$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf

[16] Véase la misma obra de Mike Bourne, p. 14

[17] BALL, Nicole. "Spreading good practices security sector reform: policy options for the British Government". Saferworld, 1998, p. 14. Otros países especialmente activos en RSS son Estados Unidos y Australia.

Además de con la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia, también se puede establecer un vínculo muy claro entre la acción exterior en el campo de la reforma del sector de la seguridad y la cooperación para el desarrollo. En efecto, los avances en la dirección democrática y las mejoras en los niveles de protección de los derechos humanos, contribuyen a mejorar la estabilidad estructural de los países a los que la cooperación en RSS se dirige. Y esta estabilidad incrementa las posibilidades de desarrollo.

El concepto de RSS encaja muy bien en una visión "pacifista" de las relaciones internacionales, un marco en el que se apuesta decididamente por la resolución pacífica de los conflictos internacionales y por la utilización, también, de medios pacíficos para prevenirlos.

Así se reconoce en la estrategia para la construcción de la paz de la cooperación española para el desarrollo, en que se establece que "la construcción de la paz (….) incluye tres dimensiones que se refuerzan mutuamente: 1) Desarrollo de los aspectos relacionados con la seguridad y defensa; 2) Desarrollo económico y social; y 3) Desarrollo político.

En lo que al primer punto se refiere la RSS se contempla como uno de los ámbitos de actuación prioritarios, a los que se añaden otras áreas que están estrechamente relacionadas con la RSS, tal y como ha puesto de manifiesto Chandra Sriram en su exposición y se reconoce también por parte del Secretario General de Naciones Unidas: la coordinación de capacidades civiles y militares, DDR, desminado humanitario (área en que se reconoce que España tiene una experiencia relevante), así como el control de armas pequeñas y ligeras y la reducción de la violencia armada.

RSS: enfoque progresista de la seguridad

Se trata de enfocar cualquier acción exterior en el ámbito de la seguridad desde un punto de vista progresista. En el marco del concepto de RSS cualquier acción estará dirigida a garantizar que la seguridad se suministra de manera efectiva y eficaz, con el compromiso de respetar plenamente los derechos humanos y la democracia y con la idea de efectuar una contribución esencial al buen gobierno.

Eficacia, efectividad, democratización, derechos humanos, y buen gobierno son, pues, los cimientos sobre cuya base se debe edificar cualquier concepción de reforma del sector de seguridad.

II) **La RSS como factor de consolidación democrática**

El avance de acuerdo con estas líneas acaba por trazar un círculo virtuoso. La democratización de las Instituciones encargadas de proveer seguridad, entendida como bien público o como un servicio público esencial, contribuye – sin duda – a la consolidación de la democracia. Y uno de los rasgos más sobresalientes y característicos de la democracia es precisamente que la violencia es descartada como mecanismo de resolución de controversias[18]. En un Estado democrático los distintos intereses en conflicto pueden ser conciliados y canalizados, de manera que es menos probable que tales conflictos puedan desembocar en una confrontación armada. Hasta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha referido a la posibilidad de resolver por medio del diálogo los problemas de un país, sin que haya que recurrir a la violencia, como uno de los indicadores democráticos más claros[19]. Por otro lado, también se ha documentado abundantemente que los Estados democráticos no suelen enfrentarse mediante el uso de las armas. De manera que la consolidación de la democracia en los Estados ha llevado a una reducción de los conflictos armados interestatales[20]. **En este sentido, las acciones exteriores en el ámbito de la RSS, contribuyen a garantizar la paz y la seguridad internacionales.** Y la paz es una condición esencial en la lucha contra la pobreza. Se puede entender que la RSS es una política para la paz. Y así se considera, como se ha dicho, en España, pues la RSS es una de las líneas de acción que integran la estrategia española para la construcción de la paz.

También la evolución del ordenamiento jurídico internacional, con la consolidación de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, ha contribuido – sin duda – a la disminución de las guerras entre Estados. En efecto, si cuando hablamos de democracia en el plano estatal una de las claves es la no utilización de la fuerza como medio para resolver conflictos, la prohibición de la amenaza y/o uso de la fuerza en las relaciones internacionales debe ser concebida también como un puntal democrático del ordenamiento jurídico internacional. De manera que, en la prohibición de uso de la

---

[18] This particular issue is thoroughly analyzed by: William J. Dixon "Democracy and the peaceful settlement of international conflict" 88/1 American Political Science Review, 14 (1994). He coins the expression: "bounded competition", which is one of the most salient characteristics of democracy.

[19] WHEATLEY, Steven. "Democracy in International Law: a European perspective". International and Comparative Law Quarterly, 51, p. 225-248. en p.226; FRANCK, T.M. "The power of legitimacy and the legitimacy of power: International law in an age of power disequilibrium". 100 ATIL, 2006, p.87, "The democratic entitlement also is more likely to be perceived as a legitimate rule if it can be seen as a necessary part of a normative hierarchy. As it happens, the right to democracy can readily be shown to be an important subsidiary of the community´s most important norm: the right to peace". (...) p. 88: "If that principle stands at the apex of the global normative system, the democratic governance of states must be recognized as a necessary, although certainly not a sufficient, means to that end".

[20] Democracy and the Peaceful Settlement of International Conflict. William J. Dixon
The American Political Science Review, Vol. 88, No. 1. (Mar., 1994), pp. 14-32

fuerza como mecanismo para resolver conflictos, encontraría desarrollo el principio democrático tanto en el plano estatal como en el internacional[21]. Es importante, pues, y coherente con el objetivo de consolidación democrática, exigir que cualquier acción o intervención en el exterior que sea encuadrable en el área de la reforma del sector de seguridad, se haga con pleno respeto de la prohibición del uso o amenaza de uso de la fuerza, consagrada como norma de *ius cogens* en el ordenamiento jurídico internacional[22].

Por desgracia, en la actualidad existen todavía muchos Estados con graves déficits democráticos, lo que los hace especialmente proclives a sufrir conflictos internos que pueden desembocar en guerras civiles. Es en estos Estados donde se detectan las necesidades más claras en el área de la reforma del sector de seguridad. Pero también hay otros Estados que "formalmente" se consideran democráticos y en los que, sin embargo, son necesarias actuaciones puntuales que se podrían encuadrar también en el marco de la reforma del sector de seguridad. Se habla de acciones de primera y de segunda generación, respectivamente[23].

En definitiva, y recapitulando estas últimas ideas sobre la reforma del sector de seguridad, habría que tener muy claro que cualquier intervención en este sentido estará conectada con un reforzamiento de la democracia. Esto contribuye a garantizar la seguridad global, pues las democracias consolidadas no suelen declararse la guerra unas a otras. Hay que tener en cuenta que cualquier intervención en el área de la RSS debe respetar la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, pues cualquier debilitamiento o matización que se pudiera introducir en tal prohibición nos conduciría a un ordenamiento jurídico internacional menos "democrático".

---

[21] ROOT, Elihu. "The effect of democracy on international law: opening address at the eleventh annual meeting of the American Society of International Law" (Washington, 1917). Carnegie Endowment for International Peace. Division of International Law, Vol. 4, Pamphlet series, pamphlet n. 30, at p. 9. For a critical view: J.S. Gowa, Ballots and Bullets: the Elusive Democratic Peace (Princeton, Princeton University Press, 1999).

[22] Artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas. Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas

[23] OECD DAC Handbook an Security Sistem Reform. Suporting Security and Justice, 2007. Se habla en el manual de países más o menos estables.

Segunda parte: España y la RSS

III) **Las oportunidades**

El desarrollo de una concepción española de RSS sólida representa una serie de oportunidades para nuestro país:

1. La transversalidad de la RSS y su idoneidad para contribuir a la vertebración de una acción exterior integral e integrada

Es posible convertir a la reforma del sector de seguridad en un eje de la acción exterior española, de manera que se materialice la conexión entre seguridad y cooperación, sin necesidad de que se produzca un cambio en la naturaleza del modelo de acción exterior de España. Para ello resulta completamente necesario implementar una acción exterior integral e integrada en la que las capacidades civiles y militares queden encajadas de la mejor forma posible.

La RSS es una cuestión transversal. Con el concepto de RSS se trata de poner de relieve la "naturaleza multisectorial" del sistema de seguridad, así como su influencia en la "prevención de conflictos, el restablecimiento de la paz y la democratización", además de su contribución al desarrollo[24]. La conexión entre seguridad, desarrollo y derechos humanos ha sido completamente asumida por Naciones Unidas, como lo demuestra el informe publicado por Kofi Annan, en 2005: *In larger freedom: towards security, development and human rights for all*[25]. Idea que ha sido reiterada por Ban Ki-moon en su informe sobre esta materia. Cualquier acción en materia de RSS tiene que coordinarse con otras actuaciones que se desarrollen en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo económico y social, la promoción de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho.

La variedad de actuaciones que pueden quedar encuadradas en el ámbito de la RSS es muy amplia. Ejemplo de actividades de RSS serían: la reforma de los cuerpos militares, paramilitares y policiales, incluyendo la formación en derechos humanos y la creación o el perfeccionamiento de mecanismos de rendición de cuentas. En algunos escenarios será necesario contemplar acciones de desarme, desmovilización y reintegración. También se debe considerar el reforzamiento de las estructuras civiles de supervisión del sector de la seguridad, incluyendo a los parlamentos y a las organizaciones representativas de la sociedad civil, que tienen que estar preparados para ser agentes que ejercen un control democrático del sector de la seguridad. Se debe también, en la medida necesaria, contribuir al incremento de la transparencia, incluyendo los programas de gastos relacionados con la seguridad. Igualmente cualquier acción encaminada a mejorar la administración de justicia y a reforzar el Estado de Derecho contribuirá positivamente a la seguridad de la población.

---

[24] COM (2006), 253 final

[25] http://www.un.org/largerfreedom/

Estas actuaciones no se pueden realizar sin una acción exterior "integrada", que pasa por una actuación coordinada de los Ministerios de Defensa, Justicia, Interior, así como Asuntos Exteriores y Cooperación. En materia de coordinación la experiencia británica se convierte en un punto de referencia básico.

Así pues, para llevar a cabo actuaciones de política exterior en el área de la RSS también hay que hacer cambios en el plano interno que hagan posible el whole-of-Government approach (Manual CAD OCDE), es decir, que en las acciones puedan participar todos los Ministerios implicados. Y que los objetivos (favorecer el buen gobierno de las Instituciones que suministran seguridad y desarrollar mecanismos de control democrático de las mismas) sean definidos también de forma coordinada. La creación, pues, de mecanismos que faciliten y acojan esta coordinación interministerial parece una de las claves. Además una acción exterior en materia de RSS estará más legitimada y será más coherente si en el plano interno se ha desarrollado un concepto de defensa ampliada sobre la base de la coordinación interministerial. En efecto, en el diseño de una política ampliada de defensa tendrían que estar implicados otros Ministerios, además del de defensa. Los ministerios de exteriores y cooperación, el de Interior e incluso el de justicia deberían poder desarrollar una cooperación permanente, de manera que se pudiera ejercer una labor eficaz de alerta temprana, y coordinar de manera efectiva los medios civiles y militares que se pueden poner al servicio de la prevención y la gestión de crisis.

Para promover la conexión interministerial se pueden utilizar distintas vías, hemos hablado de la creación de unidades de coordinación interministeriales, que se podrían encuadrar en la Presidencia o en la Vicepresidencia primera. Tal y como señala Félix ARTEAGA[26] el único mecanismo de coordinación existente en la actualidad es la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional. Sin embargo, se queja de que su "diseño actual otorga al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y protagonismo que, en el entorno multidimensional de la RSS conviene evitar".

También se puede hacer rotar al personal de un Ministerio a otro. Normalmente, los actores en el ámbito de la seguridad no tienen experiencia en desarrollo y, viceversa, a los actores en el ámbito del desarrollo el sector de la seguridad les resulta especialmente ajeno. La rotación permitiría acercar las lógicas de uno y de otro. Se puede pensar en incentivar la dinámica de cooperación interministerial, favoreciendo aquellos proyectos que sean transversales. En la estrategia española para la construcción de la paz, del MAEC, se habla de un intercambio de experiencias entre los actores implicados, a través de la celebración de "sesiones internas de trabajo". Se propone, en el mismo documento, la creación de una Unidad de Construcción de la Paz, inscrita en la SECI/AECI). Sin embargo, llama la atención que en el marco de referencia básico de la estrategia española, se habla de la necesidad de elaborar un catálogo de recursos de la cooperación para el desarrollo "disponibles para la construcción de la paz", y se dice expresamente que se excluirán los recursos de las Fuerzas Armadas.

---

[26] ARTEAGA, Félix. "La Reforma del Sector de Seguridad: propuesta para su incardinación en la política española de Defensa". Capítulo V del Cuaderno de Estrategia sobre Europa. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2008

Los documentos en los que se diseña la acción exterior de España hacía los terceros países deberían ser elaborados, de manera integrada, por los Ministerios implicados. Y, en estos documentos, la RSS debe incorporarse como un área transversal de actuación.

Parece también necesario que se ofrezca formación específica al personal perteneciente a los distintos Ministerios implicados, formación que debería incluir programas en materia de facilitación del diálogo y mediación internacional. La formación debe ser concebida como un proceso de aprendizaje, abierto a miembros de los diferentes Ministerios. Compartir estos entrenamientos podría facilitar posteriormente el diseño de métodos comunes de actuación a la hora de implementar la acción exterior española en el ámbito de la RSS.

2. Una concepción española de RSS reforzaría la autoridad española en el escenario internacional.

El paradigma en el que la RSS encaja mejor es el que conecta la influencia de un actor en el escenario internacional con su autoridad y reputación. Y la reputación española en el área de la reforma del sector de seguridad, en el plano interno o doméstico, es inmejorable.

Recientemente se ha empezado a hablar de "poder civil inteligente" para subrayar que la política de seguridad y defensa debe ser un componente de la acción exterior. Esta idea se corresponde con la necesidad, antes señalada, de desarrollar una acción exterior integrada. El modelo de poder civil inteligente se construye en torno a la identificación de un punto de equilibrio entre los dos modelos clásicos manejados hasta el momento: poder civil o *soft power* y poder duro *hard power*, basado este último en la imposición (coerción militar). El secreto – y la dificultad sin duda – reside en encontrar y mantener un justo equilibrio entre los elementos civiles y militares en la acción exterior, sin perder de vista que, como ya se ha dicho, la posición internacional de España tiene que construirse sobre la base de la autoridad y la reputación.

La RSS puede ser importante para España porque nuestro país se ha ganado un reconocimiento internacional en este terreno, pues pudo completar con éxito el proceso de transición hacia la democracia, incluyendo, dentro de las reformas institucionales que fue necesario acometer, las del Ejército y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. En este momento, proyectar hacia el exterior la política de seguridad española (entendida en un sentido amplio) fortalecería la posición de España en el escenario internacional.

La actuación bilateral española se debería reservar para los países situados en regiones en las que tenemos un interés prioritario, lo que no debe llevar a descartar una actuación también en otras áreas geográficas, que convendría desarrollar en el marco de organizaciones internacionales, como Naciones Unidas, la Unión Europea o la OTAN.

Las acciones en materia de RSS sólo serán plenamente eficaces si responden a un concepto estratégico. Esto no existe en la actualidad en España. Hay actuaciones aisladas (como se pondrá de manifiesto a la hora de analizar algunos aspectos de las relaciones entre nuestro país y América Latina) que no se encuadran en ninguna estrategia coherente. Este es precisamente uno de los problemas denunciados, en general por el CAD, en su Manual, donde se afirma que la falta de una "estrategia coherente" en materia de RSS no puede ser compensada con la realización de actuaciones aisladas. La referencia que se hace en España a la RSS en el marco de la estrategia para la construcción de la paz es muy escueta.

3. Un concepto español de RSS reforzaría la posición española en la UE con vistas a la Presidencia española en el 2010.

Con la vista puesta en la PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE, en 2010, la evolución de la propia acción exterior de la UE debe ser un punto de referencia. Es ya un lugar común caracterizar a la Unión como un poder civil. Se ha discutido mucho tanto sobre la viabilidad de este modelo como sobre el grado de éxito alcanzado por la Unión a la hora de aplicarlo. Frente a la debilidad de la que sigue adoleciendo la imagen exterior de la Unión, se sigue esperando de ésta que desarrolle su vertiente militar. De hecho los importantes avances registrados en el último decenio en el ámbito de la política de seguridad y defensa se pueden entender como una manera de responder a estas expectativas.

Benita Ferrero, la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y vecindad, ha declarado recientemente que "those who believe the EU is still principally a soft power are behind the time"[27]. Y añadía "For over a decade the EU´s foreign policy has been adding more tools to its repertoire, including, crucially, a military dimension and crisis management functions". En el mismo discurso se refería al paradigma aplicable a la acción exterior de la Unión como "poder inteligente". Los desarrollos en el área de la política europea de seguridad y defensa son innegables, pero éstos no han supuesto una desnaturalización del paradigma aplicado por la UE en las relaciones internacionales. Así, operaciones militares como las recientemente desplegadas por la UE en Chad o en la República centroafricana, de conformidad con el mandato de Naciones Unidas[28], no ponen en entredicho la naturaleza del poder de la UE. Los desarrollos habidos en materia de política de seguridad y defensa son, pues, bienvenidos. En esta área, sin embargo, sigue siendo necesario contar con la participación y cooperación de los Estados miembros y, por ello, resulta tan necesario y conveniente introducir el enfoque basado en la Reforma del Sector de Seguridad. Este sector debe concebirse como uno de los ejes de una acción exterior integral e integrada, independientemente de que se trate de la acción exterior de la UE o de la desarrollada por sus Estados miembros.

---

[27] Discurso de Benita Ferrero: "The European Union and the World: a hard look at soft power", Columbia University (Nueva York), 24 septiembre 2007. http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_7330_en.htm

[28] Resolución del Consejo de Seguridad de NU 1778 (2007); Acción común 2007/677 PESC, 15 octubre 2007, sobre la misión militar de la Unión Europea en la República del Chad y en la República Centroafricana; http://euobserver.com/9/24603

> En el ámbito de la UE cualquier acción en el área de la RSS tiene una especial complejidad, pues en ella se dan cita los Estados, la CE y la UE (que actúa en el ámbito de la PESC y de la cooperación judicial y policial en materia penal). Aunque si se produjera la ahora más que dudosa entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la CE dejaría de existir, pues tendría lugar la tan anhelada unificación de personalidades, eso no impediría que la PESC siguiese siendo un área con reglas y procedimientos de actuación específicos, característicos de un ámbito de cooperación intergubernamental. Seguiría siendo posible, por tanto, una actuación estatal en materia de RSS.
>
> El concepto de reforma del sector de seguridad se ajusta perfectamente al paradigma de "poder inteligente". En el caso de la Unión Europea, los desarrollos necesarios en las áreas de seguridad y defensa, así como en lo que se refiere a la cooperación policial y judicial, requieren de la cooperación de los Estados miembros. Las posibilidades de actuación en estas áreas deben ser plenamente exploradas por España. Como la RSS es un sector relativamente nuevo en España, deberíamos aprovechar para comenzar a desarrollarlo siguiendo, en la medida de lo posible, las pautas fijadas en el ámbito de la UE, aunque tratando – por supuesto – de influir en la definición de tales pautas. Esa podría ser una de las prioridades de la PRESIDENCIA ESPAÑOLA. En este sentido, por ejemplo, se puede destacar que en la Comunicación de la Comisión Europea sobre RSS se establece la necesidad de "desarrollar unas modalidades de aplicación común entre las acciones de la Comunidad, los Estados miembros y la UE en el marco de la PESC/PESD" . Tenemos muestras ya de que la RSS será un área prioritaria para la Presidencia francesa que ya ha encargado la realización de varios eventos: seminarios, conferencias, sobre este tema.

Ya hemos tenido ocasión de decir que un poder inteligente está más cerca del modelo de *soft power* que del modelo de *hard power* por lo que no basta con incluir elementos o capacidades militares a la acción exterior, sino que hay que seguir reforzando los elementos civiles que pueden contribuir al éxito de la Unión Europea en el ejercicio de su función de prevención de crisis. Este es un tema que tiene que estar presente en la agenda española para la Presidencia 2010. Este objetivo se puede ver reforzado por el hecho de que nos precede en la Presidencia Europa, Suecia, que fue el país que introdujo con fuerza la "prevención de conflictos" en la agenda europea. Una de las medidas que España debería promover es que hubiese una más amplia participación europea en el fortalecimiento del diálogo y en la mediación. La política de cooperación desarrollada durante décadas por la Unión Europea en diversas regiones del planeta han permitido conectar a los actores de la sociedad civil de los países destino de las ayudas con las Instituciones Europeas. Esto es un activo fundamental que permite identificar *entry points* para fortalecer el diálogo entre los actores implicados en esos países con objeto de prevenir y de gestionar conflictos. El diálogo es una herramienta democrática, por lo que con esta acción se estaría contribuyendo al fortalecimiento democrática. Los futuros miembros del cuerpo diplomático europeo deberían recibir formación específica en diálogo y mediación, y deberían superar el proceso de aprendizaje junto con diplomáticos de los países miembros. Los cursos conjuntos serían una ocasión para el intercambio de experiencias, pero también una oportunidad para armonizar en cierta medida las "técnicas diplomáticas" en lo que se refiere al ejercicio de funciones de diálogo y mediación.

Quizás se podría impulsar la adopción de una Posición Común del Consejo sobre RSS. En el debate actual sobre la modificación de la Estrategia Europea de Seguridad la idea de seguridad humana está jugando un papel relevante. En un informe elaborado por el eurodiputado Helmut Kuhne se ha solicitado al Consejo que estudie la posibilidad de crear una "fuerza integrada civil y militar" para dar respuesta a la necesidad de seguridad humana[29]. La seguridad humana sería el eje en torno al que se articularían un concepto de defensa ampliado y un concepto de RSS.

4. La RSS permite identificar claramente un interés propio en la cooperación para el desarrollo

El concepto de RSS subraya la conexión entre seguridad, desarrollo y prevención y gestión de crisis. Precisamente la conexión entre desarrollo y seguridad permite identificar un interés propio en la cooperación para el desarrollo (la pobreza en otros países se ve como un riesgo para nuestra seguridad). Una estrategia de seguridad efectiva debe pensarse hoy en términos globales y debe contemplar la actuación en ámbitos como la cooperación para el desarrollo, el diálogo político y el establecimiento de mecanismos de prevención de conflictos.

Según este esquema, puesto que algunas actuaciones de cooperación para el desarrollo no sólo busca responder a las necesidades de los países destinatarios de las ayudas, sino que también pueden contribuir a mejorar nuestra seguridad, parecería más que adecuado aumentar los fondos destinados a la cooperación para el desarrollo, asignando fondos adicionales por lo menos a aquellas acciones que satisfacen también un interés propio (piénsese por ejemplo en las ayudas concedidas a los países que son focos importantes de inmigración). La previsión adicional de fondos es necesaria para evitar las reticencias de los agentes implicados en las políticas de cooperación que temen que la conexión de éstas con la seguridad, lleve a una desviación de los fondos hacia los proyectos en que este interés está presente, descuidando los otros. Tampoco conviene olvidar, no obstante, que el altruismo en un sentido literal tiene una presencia más bien escasa en la acción exterior de cualquier Estado.

IV) **Los retos**

1. Construir una concepción de RSS propia, pero suficientemente flexible.

Aunque exista una concepción nacional de RSS, la actuación se deberá adaptar a las particulares circunstancias del país destinatario de la acción. En este sentido, se debería dar prioridad a la actuación en países cuya situación nos resulte particularmente familiar. A España le debe interesar asociar la RSS con el DIÁLOGO. Y también la idea de que la cooperación para el desarrollo española nos debe permitir identificar *entry points*.

---

29 http://www.europarl.europa.eu/news/expert/briefing_page/29027-156-06-23-20080516BRI29012-04-06-2008-2008/default_p001c004_es.htm

La actuación exterior española en el ámbito de la RSS se podrá realizar en el marco de relaciones bilaterales o multilaterales (bajo el paraguas de organizaciones internacionales concretas). En este último caso, nuestra concepción de la RSS se tendrá que adaptar, además, a la concepción desarrollada por la Organización Internacional de que se trate y es importante destacar que estas concepciones difieren en función de los objetivos de la Organización, así como de sus competencias y prioridades[30]. Félix ARTEAGA[31] señala que "las organizaciones internacionales de seguridad orientan sus conceptos de RSS hacia el enfoque reactivo y postconflicto, que incluye instrumentos de estabilización como el desarme, la desmovilización y la reintegración e instrumentos de la RSS, mientras que sólo Naciones Unidas o la UE pueden abordar enfoques proactivos".

Partiendo de la experiencia interna española, debemos, pues, de tratar de construir un concepto propio de RSS, un concepto que debe ser lo suficientemente flexible como para adaptarse tanto a las características específicas de los posibles países destinatarios, como a los conceptos que ya se han diseñado en el marco de las diferentes Organizaciones Internacionales activas en este ámbito.

Para desarrollar una acción exterior en materia de RSS es necesario también impulsar un concepto ampliado de defensa. Estas palabras del Secretario General de Naciones Unidas son lo suficientemente elocuentes: "For the United Nations, the importante of security sector refor is that is demostrates that security goes beyond tradicional military elements and involves a much wider range of nacional and international institutions and actors"[32]. En esta línea, el CITpax está desarrollando paralelamente actividades encaminadas a impulsar el diseño de un concepto ampliado de defensa.

España tiene también que estar preparada para potenciar el diálogo en los países en que prevea realizar una acción de RSS. Los actores españoles deben estar preparados para apoyar y facilitar el diálogo entre las autoridades locales, la sociedad civil, los agentes del sector de la seguridad, con el objetivo de que sean ellos los que determinen qué tipo de acción en materia de RSS debe emprenderse. Una actuación eficaz en materia de RSS debe ser los suficientemente inclusiva (local ownership) y además debe ser transparente para todos los sectores implicados en el país destinatario de la acción. Para conseguirlo, parece de una enorme trascendencia que los actores españoles hayan recibido una formación específica en mediación y diálogo.

La Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo, recientemente publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, parece el marco idóneo para desarrollar acciones en RSS. Precisamente el objetivo de esta Estrategia es: "contribuir a un mayor conocimiento sobre las implicaciones

---

[30] El Secretario General de Naciones Unidas ha hecho también hincapié en la "flexibilidad" en relación con la aproximación que desde Naciones Unidas se debe hacer a la reforma del sector de seguridad: "A United Nations approach to security sector reform must be flexible and tailored to the country, region and/or specfic environment in which reofr is taking place, as well as to the different needs of all stakeholders".

[31] ARTEAGA, Félix, "La Reforma del Sector de.... op. cit. p. 163

[32] A/62/659 S/2008/39, p. 6

que el desarrollo tiene para la seguridad y la estabilidad, sentar las bases de una política de cooperación al desarrollo que sirva al objetivo de incrementar la seguridad humana y activar instrumentos y mecanismos que faciliten la resolución pacífica de los conflictos[33]. Y, de hecho cuando se enumeran las "actividades específicas en las que España debe aportar sus conocimientos y capacidades", se recoge la "reforma del sistema de seguridad".

2. La identificación de áreas geográficas de atención prioritaria en el área de la RSS

En el plano bilateral, las áreas geográficas de atención prioritaria para el desarrollo de la RSS en la acción exterior española serían América Latina y el Mediterráneo.

1. América Latina

El diálogo político privilegiado que España mantiene con los países de la región debería servir para identificar las necesidades que presentan en el marco de la reforma del sector de la seguridad. Un momento como el actual en que los países latinoamericanos están debatiendo la propuesta brasileña de crear un Consejo Sudamericano de Defensa puede resultar adecuado para introducir con fuerza la RSS en la agenda de las cumbres iberoamericanas. Por otro lado, como ya se ha dicho, los programas de cooperación han permitido el establecimiento de relaciones entre actores de la sociedad civil en los distintos países latinoamericanos y las instituciones españolas. Se trata de activos importantísimos para identificar puntos de entrada (*entry points)* y para tratar de conseguir que todos los actores relevantes se impliquen en el diálogo "local" necesario para llevar a cabo cualquier acción referida a la RSS. En este sentido, la RSS debe concebirse como una prioridad dentro de las estrategias que España prevé desarrollar con los países y bloques de países latinoamericanos (lo cual debería tener lógicamente implicaciones financieras). Esto exige, por supuesto, una actuación coordinada de los distintos Ministerios españoles implicados. Y además, también resulta imprescindible la coordinación con las Instituciones de la Comunidad Europea, pues la RSS es ya una prioridad para éstas (COM (2006) 253 final, de 24 de mayo de 2006). El concepto de reforma del sector de seguridad debería ser incorporado formalmente en el diálogo político que España mantiene con los países latinoamericanos, incluyendo a los que se suscitan el interés prioritario de nuestro país. Obviamente, en todos los casos, como pone de manifiesto CHALMERS, cualquier actuación en este terreno tiene que realizarse con enorme delicadeza[34]. La necesidad de respetar la *local*

---

[33] La estrategia española se puede consultar en: http://www.iecah.org/ftp/DES_CP.pdf

[34] CHALMERS, "Security Sector Reform in developing countries: a EU perspective". "Saferworld, 200, p.8 "even more than development aid more generally, the provision of external support for security sector reform needs to be approached with particular care. The security sector – especially its military and paramilitary forces – is central to political power; and external aid to national armed forces has often in the past been associated with a deire to influence the political direction of recipient states".

ownership es fundamental. En este caso América Latina es una región bien conocida por nuestro país, que ha sido siempre objetivo prioritario de la cooperación española, políticas de cooperación que han permitido la creación de redes con agentes locales de diversos ámbitos: sociedad civil, ámbito académico, ámbito político, etc. Estas redes ya existentes son un importante elemento que puede contribuir a que en los Estados latinoamericanos estén dispuestos a aceptar una actuación española en esta área. En muchos países será necesario, cimentar esa relación de confianza, mediante procesos de definición, en común, de necesidades y de delimitación de los intereses de ambas partes.

En la actuación en los países latinoamericanos puede contemplarse la necesidad de realizar reformas de primera generación, en casos concretos, como Colombia[35].

a. Escenarios para reformas de primera generación: Colombia

En Colombia, el objetivo de la cooperación española es realizar una "intervención integral focalizada en la prevención de conflictos y la construcción de la paz que asuma los diferentes fenómenos que retroalimentan el conflicto. En este sentido, la Cooperación Española plantea una estrategia de trabajo que aborda tanto la atención a las víctimas de la violencia como la mejora de los factores estructurales favorecedores del conflicto de carácter social, medioambiental, institucional y económico. Asimismo, pretende coadyuvar a una transformación cultural del conflicto armado con acciones que promuevan un clima favorable para la resolución pacífica, la gobernabilidad, el fortalecimiento del diálogo entre la sociedad civil y las instituciones públicas, la convivencia, el respeto y la reconciliación".

La Prevención de conflictos y construcción de la paz es el sector del Plan Director español en el que se encuadra la actuación en Colombia.

En el Plan Especial de actuación para Colombia (2006/2008) se aprecia una falta de referencia a la reforma del sector de seguridad. Se contemplan objetivos como la desmovilización de los paramilitares y de la guerrilla o el desminado, pero no se enfocan desde la perspectiva de la RSS. Esto es particularmente destacable porque en Colombia parece necesario, como pone de relieve el objetivo general (prevención de conflictos y construcción de paz), impulsar reformas de primera generación. Se habla también de la reforma de la justicia, pero insistimos en que no se menciona la reforma del sector de seguridad como un objetivo transversal.

En el caso colombiano, se reconoce la necesidad de coordinación entre los Ministerios de AAEE, Justicia, Interior y Trabajo. Se menciona también al Ministerio de Defensa cuando se habla de la acción integral contra las minas y se alude a la posibilidad de que el Ministerio de Defensa colabore con su homólogo colombiano en la formación para

el desminado. En este punto hay que tener en cuenta lo que el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, ha declarado en relación con la necesidad de conectar las acciones en desarme, desmovilización y reintegración con la RSS[36].

Dada la mención específica que se hace, en el Plan de actuación, a la importancia de los centros de mediación españoles (con referencia expresa al CITpax) conviene subrayar el papel que el CITpax puede jugar en la concienciación sobre la importancia de la RSS en las relaciones con Colombia, en particular, y con América Latina, en general.

¿Qué conclusiones se pueden extraer del análisis del Plan de actuación en Colombia para el bienio 2006/2008?

El hecho de que se contemple la prevención de conflictos y construcción de paz como una de las prioridades de la acción exterior española, en general, y en el caso colombiano, en particular, facilita la introducción del enfoque RSS. En la UE, por ejemplo, es indudable que la importancia conferida a la prevención y gestión de crisis, que, sobre todo a partir de los 90, se convierte claramente en un eje de la acción exterior europea, ha contribuido a dar a esa acción exterior un enfoque idóneo para el encaje de la idea de RSS.

Aunque, por el momento, el objetivo de RSS no está formalmente contemplado, sí se prevé la realización de actuaciones y se fijan objetivos que se podrían conceptualizar en términos de RSS. En Colombia, además, se contempla la realización tanto de acciones de primera, como de segunda generación[37]. Acciones de primera generación pueden ser necesarias también en otros países de América Latina, por ejemplo en algunos de los centroamericanos[38].

---

35 http://www.aecid.es/03coop/2coop_paises/pae/02ame_sur/ftp/PAE_colombia_2006_2008.pdf

36 "The Organization´s approach to security sector reform could also build on the United Nations-wide disarmament, demobilization and reintegration standards. This approach could inform the design and implementation of disarmament, demobilization and reintegration strategies and facilitate the establishment of effective and accountable security institutions. The inter-agency working group on disarmament, demobilization and reintegration has already begun to elaborate the linkage between activities in that area and security sector reform which could provide a useful basis for coordination in the field. The guidelines and coordination mechanisms established in the areas of rule of law and disarmament, demobilization and reintegration can contribute to the development of focused policies and guidance where gaps in current knowledge and support in the area of security sector reform are greatest". "Securiting Peace and Development: the role of the United Nations in Suporting SSR", p. 16

37 Thimoty, Edmund. "Security Sector Reform: concepts and implementation: report for Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces", realiza esta distinction entre reformas de primera y segunda generación, véase en particular p. 5 y ss.

38 Sobre el caso particular de Guatemala, véase: Táger, Ana Glenda; Mérida, Mario. "The privatisation of security in Guatemala". En: LILLY, D.; VON TANGEN PAGE, Michael. "Security Sector Reform: the challenges and opportunities of the privatisation of security". Londres, 2002. p. 91 y ss.

b. Escenarios para reformas de segunda generación: Uruguay

En América Latina, también existen países consolidados democráticamente, con los que se puede cooperar en la realización de acciones de RSS de segunda generación.

Encontramos un ejemplo en el plan de acción de la cooperación española diseñado para el caso de **Uruguay**[39]:

"Dentro de los procesos de apoyo a la gobernabilidad del país es destacable el esfuerzo de apoyo al proceso de reforma de la justicia, tanto a través de la reforma de la Policía Nacional, la creación de una Abogacía del Estado y participando en el eventual proceso de reforma de la Fiscalía de la nación; así como el proceso de fortalecimiento de instituciones y desarrollo local. En este último funcionando como socios privilegiados con la COD y de modo complementario a la iniciativa ART Uruguay, en la que AECI participa como socio fundador junto al PNUD y la OPP en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay"

En esta línea, y dentro del capítulo del fortalecimiento del Estado de Derecho, se contempla como actuación prioritaria la mejora de las garantías y derechos fundamentales en políticas de interior, seguridad pública y ciudadana:

Objetivo específico:

El Fortalecimiento institucional de Ministerio del Interior apunta a realizar una reforma que le permita mayor capacidad de reacción a la hora de adecuar sus estructuras para la respuesta adecuada a la ciudadanía. Concretamente se pretende:

1) La reforma del Ministerio del Interior integrada a un proceso general de reforma del Estado que permita entre otras cosas una mayor capacidad de reacción del Ministerio a la hora de adecuar sus estructuras y su capacidad de respuesta a la ciudadanía, acorde a los cambios que se producen en la propia sociedad.

2) El fortalecimiento de la institución Ministerio del Interior, clarificando su misión, dotándola de los recursos humanos y materiales necesarios. Para ello el Ministerio debería de desprenderse de atribuciones que hoy ejerce y que no dicen respecto a la naturaleza de su misión dotándose de una nueva estructura organizativa, optimización y valoración de los recursos humanos mediante mecanismos de ingreso y ascenso que resulten estimulantes.

3) Vinculado al objetivo anterior está la necesidad de constituir un sistema de formación vinculado a los ascensos que generé una carrera profesional dotando al Ministerio del Interior de recursos humanos cualificados y estimulados.

---

[39] http://www.aecid.es/03coop/2coop_paises/pae/02ame_sur/ftp/PAE_uruguay_2006_2008.pdf

4) Este proceso requiere la constitución de canales de comunicación fluidos tanto a la interna del Ministerio como del Ministerio con la sociedad. A la interna se busca involucrar a todos los funcionarios a que tengan una posición pro activa con el proceso de reforma. Con relación a la sociedad se espera crear mecanismos mediante los cuales la ciudadanía tenga conocimiento del trabajo que la policía realiza y de esta forma reducir la sensación de inseguridad e incrementar los niveles de colaboración.

5) Por último se plantea la necesidad de constituir espacios de interlocución entre los diferentes actores del sector justicia como medio a corto plazo de mejorar los espacios de coordinación y a medio plazo contribuir con el proceso de reforma del sector justicia en el marco de la reforma del Estado.

Justificación:

El incremento de la desigualdad ha repercutido en un incremento de la inseguridad ciudadana y especialmente en la sensación de esta inseguridad. Este cambio en la coyuntura del país, ha puesto de manifiesto la frágil capacidad de respuesta por parte del Ministerio del Interior, y en particular de la Policía Nacional, instituciones que permanecieron olvidadas durante décadas. Por ello se hace necesario, mediante un proceso de actualización y modernización, cambios que acompañen estas transformaciones que se han venido produciendo en el país para que así le permitieran dar respuesta a los nuevos desafíos.

Desde los mismos orígenes de la organización institucional del Uruguay se ha verificado una permanente confusión de los cometidos del Ministerio del Interior con aquellos que corresponden a la Policía Nacional. En el Uruguay no puede desconocerse la relación de la policía con el poder político desde los orígenes del cuerpo de seguridad. Este tipo de vinculación resultó funcional para el tipo de sociedad que se desarrollaba en el país hace más de un siglo, y para las características de un territorio fragmentado, con núcleos poblacionales alejados y con escasas vías de comunicación. Sin embargo, lamentablemente, con el paso del tiempo ha sido permanente la tentación del sistema político de incidir en el funcionamiento del cuerpo policial. Como respuesta a esto, la institución ha generado, en ocasiones, la proclamación de una extrema autonomía de la fuerza frente a las autoridades designadas de conformidad a la Constitución de la República.

¿Qué conclusiones se pueden extraer del análisis del Plan de actuación para Uruguay?

De nuevo llama la atención la ausencia de toda referencia al concepto de RSS aunque el lenguaje empleado en la descripción de los objetivos y la justificación, así como la propia definición de objetivos, se ajustaría perfectamente a un enfoque centrado en la RSS.

Se pueden mencionar también otros ejemplos. Así, en el Plan de actuación diseñado para **Panamá**[40], se contempla como objetivo la "**mejora de las garantías y derechos fundamentales en políticas de interior, seguridad pública y ciudadana"**. Sobre todo la seguridad ciudadana, incrementando la proximidad de las instituciones de seguridad del Estado a la ciudadanía y fortaleciendo su capacidad de investigación.

Aunque la actuación con respecto a América Latina sea en gran medida bilateral, también se desarrolla en cooperación con otros actores internacionales. Por ejemplo, en el caso de Panamá, se menciona la coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que desarrolla el Programa de Seguridad Integral (PROSI).

En sus relaciones con los países latinoamericanos, España deberá cooperar fundamentalmente en el desarrollo de reformas de segunda generación, aunque también hay escenarios concretos (como el colombiano o el centroamericano) en el que se deberá prestar atención a la necesidad de realizar reformas de primera generación. En segunda generación es básico un concepto que tampoco ha sido suficientemente estudiado en España: la cultura de la legalidad (entendida como transparencia[41]).

Si nos basamos en las relaciones de cooperación que España mantiene en la actualidad con América latina, es difícil pensar que la RSS se vaya a convertir en una prioridad absoluta, aunque quizás debería serlo en escenarios particulares como el colombiano. No obstante, pensamos que, en todo caso, es una concepción que se debería introducir en lugar destacado porque contribuiría a conferir mayor visibilidad a determinadas actuaciones que ya se están dando en este terreno.

3. La optimización de la participación española en acciones de RSS bajo el mando de organizaciones internacionales[42]

La RSS es una concepción que, además, encuentra hueco en la acción exterior que España desarrolla en el marco de Organizaciones Internacionales que han acogido este concepto. La actuación "multilateral" española se realiza bajo el mando de la Unión Europea (ALTHEA-EUFOR, en Bosnia-Herzegovina y EUFOR-Chad y RCA), de la OTAN (KFOR, en Kosovo, ISAF, en Afganistán[43]), o de Naciones Unidas (LIBRE-HIDALGO, en Líbano). Además, también hay algunos escenarios en que España está

---

40 http://www.aecid.es/03coop/2coop_paises/pae/01ame_central_caribe/ftp/pae_panama_2006_2008.pdf

41 "Increased transparency in budgeting, backed up by improved accounting and auditing mechanisms, can help to reduce the level of corruption and waste in security sector programmes". CHALMERS, Malcolm. "Security Sector Reform in developing countries: an EU perspective". Saferworld; University of Bradford, 2000

42 http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4367&&&keyword=&auditoria=F

43 http://www.aecid.es/03coop/2coop_paises/pae/03africa_asia_pacifico/ftp/PAE_afganistan_2006_2008.pdf

presente por medio de observadores. Se pueden citar EUMM (exYugoslavia) EUAMIS II, en Darfur (ambas, de la Unión Europea); UNMIK, en Kosovo; UNMEE, en Eritrea y MONUC, en la RD Congo (en estos tres últimos casos bajo el mando de Naciones Unidas). Félix ARTEAGA señala otro ejemplos (p. 155: Cuaderno de Estrategia) de acciones españolas que podrían entenderse como RSS: desmovilización y desarme de las fuerzas armadas nicaragüenses en el marco de la ONUCA (1989-1991); la observación electoral y de policía en Angola (UNAVEN), entre otros.

Tanto Naciones Unidas, como la Unión Europea y la OTAN son organizaciones muy activas en el ámbito de la RSS y el desarrollo de un concepto español propio le daría mayor entidad y visibilidad a la participación española en operaciones lideradas por cualquiera de las tres organizaciones.

Programa

La Reforma del Sector de la Seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española

Madrid, 3 de julio de 2008

Sede de la Representación de la comisión Europea
Paseo de la Castellana 46

Con el apoyo de

Breve descripción del Encuentro:

El seminario aborda la reforma del sector de seguridad (RSS) a partir de tres mesas redondas consecutivas. La primera mesa analizará las distintas capacidades, acciones y estrategias de RSS adoptadas en el marco de las organizaciones intergubernamentales. Las siguientes mesas analizarán las posibilidades de desarrollar una estrategia española en el área de la RSS.

Con ello se trata de contribuir a dotar a España de una estrategia y un concepto propio y coherente de RSS, en línea con su proyección internacional, y de promover, paralelamente, la investigación de esta materia en España, de tal forma que nuestro país pueda contar con un listado de expertos en RSS. Se trataría de un desarrollo prioritario en el horizonte de la Presidencia española de la Unión Europea y que estaría en consonancia con el objetivo de lograr una acción exterior integrada.

El seminario está dirigido a todas aquéllas personas interesadas que a corto, medio y largo plazo vayan a tener que investigar o actuar sobre áreas relacionadas con la RSS dentro y fuera de España. En particular, el seminario se dirige a cuadros medios de la administración pública española, incluyendo a expertos del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), de la AECID y de distintos ministerios (Defensa, Asuntos Exteriores y de Cooperación, Interior y Justicia). El seminario también queda abierto a la participación de expertos de los gabinetes de cooperación internacional de la Guardia Civil y de la Policía Nacional.

Con el objetivo de agilizar y enriquecer el contenido del debate, este seminario contará con la participación de expertos de reputación consolidada provenientes tanto de la Administración española como de otros países, así como de organismos internacionales, laboratorios de ideas, y de agencias europeas de cooperación y desarrollo. En todo caso, la lista final de invitados y la composición de las mesas redondas responden a un criterio de equilibrio entre perfiles académicos y personas con experiencia en misiones de RSS sobre el terreno.

La lengua de trabajo será el español, si bien se dispondrá de un servicio de traducción-interpretación simultánea inglés-español, para atender las necesidades de los invitados extranjeros. Los organizadores prevén también ofrecer un *catering* a los expertos participantes e invitados.

09:00 – 09:30. Inauguración

Intervención: Carme Chacón, Ministra de Defensa

Presiden:

José Luis González Vallvé, Director de la Representación en España de la Comisión Europea

Gustavo Suárez Pertierra, Presidente, Real Instituto Elcano, ex Ministro de Defensa

Shlomo Ben Ami, Vicepresidente, CITpax

Manuel López Blázquez, Director General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa. (DIGERINS – MdD)

09:30 – 11:30. La reforma del sector de la seguridad: ámbito internacional y análisis comparado

Introducción a Panel I: Shlomo Ben Ami, Vicepresidente, CITpax

Moderador: Emilio Cassinello, Director General CITpax

Presentación del Manual sobre RSS del CAD, OCDE: **Rory Keane**, DAC *Network on Conflict, Peace and Development Co-operation* (CPDC) OECD *Development Co-operation Directorate*

Ponentes:

David Law, Investigador DCAF

Professor Chandra Lekha Sriram, Catedrática en Derechos Humanos y Directora del *Centre on Human Rights In Conflict*. *University of East London School of Law*

Elling N. Tjønneland, Investigador, *Chr. Michelsen Institute*

Christophe Deherre, Coronel, Planificador estratégico. Célula civil/militar. Estado Mayor de la UE

Catherine Weiss, *Governance & Conflict Adviser,* DFID-SSDAT

11:30 – 12:00. Pausa / café

12:00 – 13:45. La acción exterior de España y la reforma del sector de seguridad (I). Antecedentes y Situación actual

Introducción a Panel II y III: Luís M. Cuesta Civís, Secretario General de Política de Defensa (SEGENPOL – MdD)

Moderador: Jordi Marsal, Asesor de la Ministra de Defensa, MdD

Ponentes:

Rocío Muñoz Rufo, Responsable del área de Construcción de la Paz, prevención de conflictos y Estados frágiles. Área de UE y Organizaciones Multilaterales, DGPOLDE-MAEC

José Antonio Mellado Valverde, Jefe del Área de Cooperación Policial Internacional, Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior.

Representante del CNI

Juan Esteban Verástegui, General de Brigada. Jefe de la misión RSS de la UE en Guinea Bissau

13:45 – 14:00. Exposición del contenido del Cuaderno de Estrategia "Reforma del Sector de Seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno"

Presentación por José María Beneyto, Director, IdEE-CEU

14:00 – 15:30. Almuerzo

15.30 – 17:00. La acción exterior de España y la reforma del sector de seguridad (II). Líneas de actuación para afrontar los desafíos en el futuro

Moderador: Charles Powell, Subdirector de Investigación y Análisis, Real Instituto Elcano

Ponentes:

Arturo Spiegelberg, Embajador en Misión Especial para Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, MAEC

Félix Arteaga, Investigador, Real Instituto Elcano

Benito Raggio, General División, Director General de Política de Defensa (DI-GENPOL-MdD)

Alicia Cebada, Directora del programa de gestión de crisis y consolidación de la paz, CITpax

17:00 – 17:30. Conclusiones

Emilio Cassinello, Director General, CITpax

Charles Powell, Subdirector de Investigación y Análisis, R.I. Elcano

Jordi Marsal, Asesor de la Ministra de Defensa, MdD

17:30 – 18:15. Clausura

Jaime Rodríguez-Toubes Nuñez, Vicealmirante, Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Bernardino León, Secretario General de la Presidencia del Gobierno

Jan Kubis, Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Eslovaquia y Relator en las Naciones Unidas en la ponencia de RSS

Lista de ponentes y expertos invitados

Irune Aguirrezabal Quijera, Asesora para la coordinación de Asuntos Exteriores y de inmigración, Gabinete de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia

Patricia Argerey Vilar, Profesora Colaboradora de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad CEU-San Pablo

Félix Arteaga, Investigador, Real Instituto Elcano

Shlomo Ben-Ami, Vicepresidente, CITpax

José María Beneyto, Director, IdEE-CEU

Emilio Cassinello, Director, General CITpax

Joaquín Castellón Moreno, Capitán de Corbeta, IEEE, MdD

Alicia Cebada, Directora del programa de gestión de crisis y consolidación de la paz, CITpax

Cristina Churruca Muguruza, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto

Gemma Collantes, Investigadora post-doctoral, IBEI

Luís M. Cuesta Civís, Secretario General de Política de Defensa (SEGENPOL – MdD)

Christophe Deherre, Coronel, planificador estratégico. Célula civil/militar, Estado Mayor de la UE

Concepción Escobar, Directora Asesoría Jurídica, MAEC. Catedrática de Derecho Internacional Público

Juan Esteban Verástegui, General de Brigada. Jefe de la misión RSS de la UE en Guinea Bissau

José Luis González Vallvé, Director de la Representación en España de la Comisión Europea

Milagros Hernando, Directora General de Relaciones Internacionales y Seguridad, Presidencia del Gobierno

Rory Keane, *DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation (CPDC) OECD Development Co-operation Directorate*

Jan Kubis, Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Eslovaquia y Relator en las Naciones Unidas en la ponencia de RSS

Jaime Lahoz, Ministerio de Defensa, destacado en el DCAF

David Law, Investigador, DCAF

Bernardino León, Secretario General de la Presidencia del Gobierno

Manuel López Blázquez, Director General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa. (DIGERINS – MdD)

Enrique Madrazo Rivas, Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad CEU-San Pablo

Jordi Marsal, Asesor de la Ministra de Defensa, MdD

José Antonio Mellado Valverde, Jefe del Área de Cooperación Policial Internacional, Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior

Rafael Moreno, Periodista y analista de situaciones de conflicto y operaciones de paz

Rocío Muñoz Rufo, Responsable del área de Construcción de la Paz, prevención de conflictos y Estados frágiles. Área de UE y Organizaciones Multilaterales. DGPOLDE-MAEC

Charles Powell, Subdirector de Investigación y Análisis, Real Instituto Elcano

Javier Olivares Blanco, Gestor de Proyectos, CITpax

Benito Raggio, General División, Director General de Política de Defensa (DIGENPOL-MdD)

Stuart Reigeluth, Coordinador de Proyectos, CITpax

Representante del CNI, Secretaria General del CNI

Jaime Rodríguez-Toubes Nuñez, Vicealmirante, Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Arturo Spiegelberg, Embajador en Misión Especial para Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, MAEC

Eduard Soler, Coordinador Programa del Mediterráneo, Fundación CIDOB

Chandra L. Sriram, Catedrática en Derechos Humanos y Directora del *Centre on Human Rights In Conflict. University of East London School of Law*

Gustavo Suárez Pertierra, Presidente, Real Instituto Elcano, ex Ministro de Defensa

Elling N. Tjønneland, Investigador, *Chr. Michelsen Institute*

Catherine Weiss, *Governance & Conflict Adviser,* DFID-SSDAT

CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ

(www.toledopax.org)

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) es una fundación sin ánimo de lucro que tiene como objetivo contribuir a la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis y la consolidación de la paz en el marco del respeto y promoción de los derechos humanos fundamentales y los valores democráticos. CITpax asume que la búsqueda de la paz duradera implica la puesta en práctica de acciones de transformación social, desarrollo y fortalecimiento institucional.

VÍAS DE ACTUACIÓN

Para la consecución de sus objetivos el CITpax emplea las siguientes vías:

- **Nuevas formas de diplomacia y acciones de paz.**

En contextos donde las vías oficiales son insuficientes o se encuentran bloqueadas, CITpax facilita la transformación de conflictos mediante el establecimiento de contactos y la creación de espacios de diálogo con el fin de crear confianza entre las partes, acercar sus posiciones, desbloquear las vías de comunicación, buscar soluciones y alternativas a conflictos concretos y hacer propuestas de fortalecimiento institucional y cambio social que contribuyan a la consolidación de la paz. Para ello, CITpax trabaja con actores no oficiales con capacidad de influencia en quienes toman las decisiones (diplomacia de segunda vía), así como con los diferentes sectores de la sociedad civil y de los colectivos afectados por los conflictos, incluyendo las comunidades locales y las organizaciones de víctimas. El objetivo final de las iniciativas de mediación en múltiples vías es transitar hacia las vías oficiales con propuestas sólidas y tener un impacto en las decisiones en ese nivel.

- **Capacitación, análisis e investigación para la paz.**

Con el fin de contribuir a la mejora de las capacidades de mediación, prevención, transformación y resolución de conflictos, así como de enriquecer las posiciones y actuaciones de las partes enfrentadas y de la comunidad internacional a favor de procesos de paz, el CITpax trabaja en colaboración con gobiernos e instituciones públicas así como las organizaciones de la sociedad civil. En estos procesos, CITpax elabora estudios y análisis orientados a la acción, organiza seminarios y conferencias sobre políticas públicas en temas relacionados con la gestión de crisis y la consolidación de la paz, promueve el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, emprende actividades de formación especializada y fomenta la creación de redes de colaboración con organizaciones similares.

PROGRAMAS

Las actividades y proyectos del CITpax se enmarcan en cuatro programas: tres de carácter geográfico (Oriente Medio y Mediterráneo, América Latina y Eurasia); y uno de carácter temático, gestión de crisis y consolidación de la paz.

Programa de Oriente Medio y Mediterráneo

El programa pretende contribuir al desarrollo de marcos de cooperación en Oriente Medio para superar la fragmentada realidad y proporcionar nuevas iniciativas en la región. Trabajamos activamente en el campo de la diplomacia privada y la diplomacia de segunda vía con el fin de promover el entendimiento y restablecer la confianza entre las distintas partes en conflicto, así como para desarrollar alternativas y propuestas de acercamiento entre negociadores y con representantes políticos. Asimismo, a través de la difusión de publicaciones, informes y artículos, pretendemos influir positivamente en los procesos oficiales de toma de decisiones. CITpax cree que la sociedad civil puede y debe jugar un papel crucial en el proceso del estado y la construcción de la paz, y por ello trabaja con un amplio abanico de socios en la región con este objetivo en mente.

Líneas de acción:

- Cooperación y estabilidad regional en Oriente Medio
- Cuestiones esenciales en el conflicto Árabe-Israelí
- El papel de la UE en Oriente Medio
- Buen gobierno y sociedad civil

Programa de América Latina

El programa actúa a través de la promoción del diálogo para construir consensos, realiza misiones al terreno para identificar asuntos problemáticos en zonas de tensión y lleva a cabo una labor de investigación política sobre riesgos que podrían afectar a la democracia en Latinoamérica. En particular, el programa se centra en la Región Andina con un énfasis inicial en Colombia. En esta región se promueven iniciativas para la construcción de la confianza y se facilita la comprensión de los principales asuntos relativos al conflicto en Colombia. Además, el CITpax examina experiencias regionales pasadas con el objeto de identificar lecciones prácticas para promover iniciativas de diálogo político y prevención de conflictos.

Líneas de acción:

- Liderazgos políticos e integración regional
- Alternativas al conflicto colombiano
- Fronteras en Conflicto y relaciones de vecindad
- Interculturalidad y Alianza de Civilizaciones
- Observatorio regional de gobernabilidad

Programa de Eurasia

El programa realiza acciones de seguimiento de procesos de negociación y de apoyo a la celebración de acuerdos de paz en Europa y Asia, así como de supervisión de la aplicación de los compromisos adquiridos. Contribuye con iniciativas prácticas a la construcción y consolidación de una paz duradera en sociedades que, al menos formalmente, han superado un conflicto violento y apoya la formulación de estrategias y medidas innovadoras para prevenir conflictos potenciales, abordando sus causas y procurando identificar intereses comunes entre actores políticos y el resto de la sociedad. Asimismo, favorece la mejora de la acción internacional en situaciones de crisis en esta región, con especial atención a la puesta en marcha de nuevos medios civiles de gestión de crisis, y a su coordinación con los militares y promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones democráticas para consolidar la paz.

Líneas de acción:

- Afganistán: consolidación de la paz y buen gobierno
- Cáucaso: conflictos sobre identidad nacional y distribución territorial del poder

Programa de gestión de crisis y consolidación de la paz

El programa temático contribuye con iniciativas prácticas al análisis y diseño de herramientas, estrategias y medidas innovadoras para la prevención de conflictos. Asimismo, favorece la puesta en marcha de nuevos medios de gestión de crisis, de acuerdo con un enfoque integral que prioriza la coordinación entre medios civiles y militares. Se presta especial atención a la utilización de la mediación y el diálogo como herramientas para la transformación de conflictos y la restauración de la confianza entre las partes. Sobre la base de la relación existente entre democracia y paz, se promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones democráticas como factor de consolidación de la paz. Tiende a la realización de los fines de la seguridad humana y, en particular, aquellos que preserven la vigencia de los derechos humanos básicos en cualquier situación. Se presta especial atención al seguimiento de la actuación de las organizaciones internacionales en el área de la gestión de crisis, en particular de la Unión Europea.

Líneas de acción:

- Acción exterior de la UE
- Desarrollo de capacidades de mediación
- Respuestas internacionales a situaciones de crisis: un enfoque integrado

CITpax
CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ

ESTRUCTURA Y PERSONAL

Shlomo Ben-Ami, Vicepresidente Ejecutivo
Emilio Cassinello, Director General
Embajador de España
Claudia Medina, Directora de proyectos

Programa de Oriente Medio y Mediterráneo
John Bell, Director
Stuart Reigeluth, Coordinador de proyectos
Gabriel Reyes, Coordinador de proyectos
Tamara El Khoury, Asistente de proyectos

Programa de América Latina
Pedro Medellín, Director
Patricia Pérez-Gómez, Coordinadora de proyectos
Alba Marcellán, Gestora del proyecto de Colombia
Laura Kalfon, Asistente de proyectos

Programa de Eurasia
Álvaro García Ormaechea, Coordinador de proyectos

Programa de gestión de crisis y consolidación de la paz
Alicia Cebada, Directora
Javier Olivares, Gestor de proyectos

Operaciones
Taisha Azqueta, Directora de operaciones
Nuria Ayarra, Responsable de comunicación
María Paula Torres, Responsable de subvenciones y seguimiento de proyectos
Cristina Blanca, Responsable de eventos y logística
Olga Hornero, Responsable de administración
Ana Ríos, Asistente de administración
Nieves González, Asistente de dirección

Representantes en el extranjero
Tel Aviv, Pini Meidán
Bogotá, Observatorio DDR, Justicia y Paz

Asesores externos
Luis Peral, Asesor y facilitador asociado
Antje Herrberg, Facilitadora asociada

Patronos:

Excmo. Ayuntamiento de Toledo

Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España
José María Barreda, Presidente, Junta de Castilla-La Mancha, España
Emiliano García-Page, Alcalde de Toledo, España

Shlomo Ben-Ami, ex Ministro de Asuntos Exteriores, Israel
Antonio Garrigues Walker, Patrono vitalicio, Fundación José Ortega y Gasset, España
Diego Hidalgo Schnur, Presidente, FRIDE, España
Gregorio Marañón, Presidente, Real Fundación de Toledo, España
Nabil Shaath, ex Viceprimer Ministro, Autoridad Nacional Palestina
Carlos Westendorp, Embajador de España

Consejo Asesor:

Assia Bensalah Alaoui, Embajadora en misión especial, Marruecos
Emma Bonino, ex Miembro del parlamento Europeo, ex Comisaria UE de Pesca, Consumo y Ayuda Humanitaria (ECHO), ex Ministra de Comercio Internacional y Asuntos Europeos y Vicepresidenta del Senado, Italia
Baltasar Garzón, Magistrado-Juez, Audiencia Nacional, España
Marrack Goulding, ex Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos, ONU
Rosario Green*, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, México
Bernard Kouchner*, Ministro de Asuntos Exteriores y Asuntos Europeos, Francia
Juan Manuel Santos*, Ministro de Defensa, Colombia
Federico Mayor Zaragoza, ex Director General, UNESCO
Pierre Schori, Director, FRIDE y ex Representante del Secretario General de la ONU en Costa de Marfil
Francesc Vendrell, ex Enviado especial de la Unión Europea a Afganistán

* En latencia mientras desempeñan cargos públicos

Consejo Asesor Empresarial:

Socios Estratégicos:

Socios de Proyecto: