

GOBERNANZA Y REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

El contexto de las intervenciones en las que la comunidad internacional se verá implicada en el futuro plantea, con casi total seguridad, conflictos híbridos en países con diferentes grados de fragilidad institucional, déficit de seguridad y presencia de actores violentos opuestos al gobierno establecido y a nuestra intervención.

Si se quiere dar a esta presencia un Enfoque Global que además permita plantear una estrategia de salida del país, se deberá prestar especial atención a tres aspectos fundamentales, que deberán plantearse a largo plazo y con la intervención de actores militares y civiles, gubernamentales y no gubernamentales. Son la gobernanza y la reforma del sector seguridad.

Acabar con el conflicto no es suficiente, y sólo una vez que se hayan desarrollado un germen local de autogobierno y de control de la situación interna podrán considerarse alcanzadas las condiciones que permiten la retirada de la intervención militar internacional, permaneciendo en el terreno aquellos elementos necesarios para la continuación de los programas a largo plazo.

El orden relativo en el desarrollo de estas iniciativas es también importante, por su mutua influencia y la posibilidad de que se estén reforzando instituciones que, sin la adecuada legitimidad y supervisión, contribuyan a un recrudecimiento del conflicto en lugar de a estabilizar la situación. Como argumenta Saideman¹, si el aparato militar de un Estado se refuerza sin construir simultáneamente un régimen de gobierno que sea considerado legítimo por el conjunto de la población, el resultado probable es más, en lugar de menos conflicto.

¹ *Security & Governance: Foundations for International Security*, conferencia celebrada en junio de 2010, en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.millpdffiles/PUB1057.pdf>, (consultado el 18 mayo de 2011).

El problema de la gobernanza

De forma general, el incremento de la implicación internacional en los conflictos ha significado ir más allá del tradicional role de pacificación, y las intervenciones actuales tienen como objetivo contribuir a una paz más duradera ayudando a transformar la sociedad, economía, estructuras y orden político de los países en los que se interviene. Esto es necesario, ya que no sólo se pretende detener el conflicto sino además facilitar las condiciones para que éste no se reavive y dotar al país de unos medios mínimos de autogobierno y desarrollo que les permita valerse por sí mismos. Se trata de un esfuerzo a largo plazo en el que deberán necesariamente coordinarse y actuar medios gubernamentales y no gubernamentales pertenecientes además a diferentes ámbitos de actuación.

¿Qué es gobernanza?

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernanza es:

«El ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país a todos los niveles. Gobernanza es un concepto neutral que incluye los complejos mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median en sus diferencias»².

Es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de los cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro de y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Este concepto de gobernanza se basa en el presupuesto de que los aspectos institucionales de la legitimidad política de las autoridades públicas y la legalidad de sus acciones son ya un problema resuelto³. Si bien esto puede ser cierto de forma general, no

² UNDP: *Governance for Sustainable Development: A UNDP Policy Document*, Glossary of key terms, en: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm> (consultado el 4 mayo de 2011).

³ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ONU: «Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional», 18 de enero de 2011, en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan044262.pdf> (consultado el 4 mayo de 2011).

lo será en el caso de un conflicto en un «Estado fallido», y las labores iniciales previas al desarrollo de un nivel inicial de gobernanza deberán además incluir el establecimiento de unas estructuras de gobierno con un nivel aceptable de legalidad y legitimidad política.

A la hora de intervenir en un conflicto, y especialmente en la fase de evaluación y planeamiento previo a la intervención, es preciso conocer el grado de gobernanza existente, explorar la existencia de instituciones operantes, y planear la intervención de forma que las degrade lo menos posible y así elevar la gobernanza hasta unos niveles aceptables. Si bien existen diferentes indicadores que permiten evaluar la gobernanza, para casos de países con conflictos se puede considerar como adecuado el Índice Ibrahim⁴, diseñado para evaluar la gobernanza de los países africanos. Tiene en cuenta 57 criterios agrupados en cinco amplias categorías de criterios que definen las bases de las obligaciones del gobierno hacia los ciudadanos. Estas categorías permiten además orientar las principales áreas de actuación y qué organismos e instituciones deberán dirigir el esfuerzo para su desarrollo. Las categorías contempladas son: seguridad, Estado de Derecho, participación y derechos humanos, oportunidad económica sostenible y desarrollo humano.

Relación e interdependencia entre gobernanza y conflicto

Sin poder asegurar que exista una relación causal directa en gobernanza y conflicto, el PNUD indica la existencia en la actualidad de una correlación entre conflictos armados internos y ruptura social⁵, y la Comisión sobre Seguridad Humana señaló en su Informe final algunos de los factores clave que pueden causar conflictos internos violentos, relacionados con la gobernanza⁶:

- Competición por tierra y recursos.
- Transiciones políticas y económicas profundas y repentinas.

⁴ En: <http://www.moibrahimfoundation.org/en/section/the-ibrahim-index> (consultado el 3 mayo de 2011).

⁵ UNDP: «Governance in Conflict Prevention: A Guidance Note», 2009, en: http://www.undp.org/losloccentre/docs09/Governance_Conflict_GuidanceNote.pdf (consultado el 3 mayo de 2011).

⁶ COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003: *Human Security Now*, p. 21, en: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf> (consultado el 3 mayo de 2011).

GOBERNANZA Y REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

- Incremento del crimen, corrupción y actividades ilegales.
- Regímenes políticos e instituciones débiles e inestables
- Herencias históricas de identidad política, como el colonialismo.
- Desigualdad creciente entre comunidades

De esta forma, una gobernanza inefectiva es por tanto uno de los factores que pueden llevar a un conflicto violento. Igualmente, un conflicto violento tiene un fuerte impacto en la gobernanza y puede causar la ruptura en la provisión de servicios públicos como seguridad, imperio de la ley y servicios sociales.

Gobernanza y «conflicto híbrido»

La relación entre gobernanza y conflicto tiene sus peculiaridades en el caso de los «conflictos híbridos», ya que en la fase de posconflicto, en que la reconstrucción y el desarrollo de la gobernanza deberían ser los objetivos fundamentales, coexistirán en mayor o menor grado elementos hostiles cuya actuación irá contra los esfuerzos de desarrollo de gobernanza, en un intento de deslegitimar la presencia y actuación extranjera.

La gobernanza deberá recibir una atención diferenciada en cada fase y dependerá, entre otros factores, de la intensidad del conflicto, de la presencia y efectividad de medios de seguridad propios del país y del grado de gobernanza de partida, así como de la respuesta de la población a la intervención.

La fase previa a la intervención o preconflicto es la fase fundamental de acopio de información y planeamiento. Deberá evaluarse el nivel de gobernanza existente y analizar el cómo los contendientes influyen en esa gobernanza. Deberá planearse la intervención intentando minimizar su impacto en los sistemas en funcionamiento y buscando el equilibrio entre el impacto rápido de nuestras acciones y el efecto duradero buscado en la intervención. Será también preciso empezar a contactar con los actores que deberán participar en la ejecución de las iniciativas, para orientar una acción coordinada. Es también importante estudiar y preparar que sistemas de gobierno, judicial, educativo, etc. son más compatibles con la realidad histórica y cultural del país, y tener siempre presente que las soluciones a alcanzar deberán acometer-

GOBERNANZA Y REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

se siempre con el mayor grado posible de participación local, y desde los primeros pasos.

La intervención en el conflicto deberá considerar como prioritaria la estabilización de la situación y proporcionar las condiciones mínimas de seguridad que permitan la posterior puesta en funcionamiento de las instituciones encargadas de dotar de gobernanza al país. Además de tener muy presente el principio de impacto mínimo en las instituciones existentes, deberá tenerse en cuenta que las unidades militares internacionales que intervienen serán en ocasiones las únicas capaces de actuar y desarrollar las acciones iniciales que proporcionen un embrión inicial de gobernanza que, a su vez, contribuya a la pacificación, estabilización y permita el desarrollo efectivo de un posterior programa de gobernanza con la actuación de expertos en otras áreas.

Dada la limitada capacidad disponible en esta fase será necesario establecer prioridades, y entre ellas deberá contarse con la provisión de servicios básicos en áreas como educación, sanidad, agua, alimentos y vivienda. Hay que asumir que la existencia de contendientes mezclados con la población aumenta la dependencia de la población para la provisión de estos servicios, cuyo suministro habrá en ocasiones que proteger de forma activa, desviando medios de su empleo en labores militares.

La fase de posconflicto debe considerarse como la fase de reconstrucción, aquella en la que un programa de gobernanza se desarrollará de forma plena, una vez que las condiciones de seguridad permitan su puesta en práctica por parte de los expertos no militares. Es ahora cuando se verá si la preparación ha sido adecuada, ya que las improvisaciones, como se ha podido constatar en distintos casos, se pagan muy caras. Es necesario tener muy presente que los conflictos son únicos y que las soluciones son y deben ser locales y que deben tener en cuenta a todos los grupos sociales, étnicos y religiosos. En esta fase hay que tener en cuenta y ser muy cuidadosos con cuestiones como los procesos de RDD (*Reintegration, Demobilization and Disarmament*) y las posibles amnistías a excombatientes. No deberá perderse de vista que la violencia es muy difícil de erradicar de forma absoluta, y que los actores externos, los nuevos elementos de poder y las iniciativas de mejora de la gobernanza serán posiblemente objeto de ataques, en un intento de deslegitimar nuestra presencia y la actuación del poder establecido.

La Reforma del Sector de la Seguridad (SSR)

La SSR deberá considerarse como otra de las piezas del puzzle que debe construirse para poder afrontar de forma coherente un conflicto híbrido con la intención de crear un escenario seguro y pacífico. De forma general el llamado sector de seguridad incluye un amplio abanico de actores, algunos de ellos muy claros y definidos como las Fuerzas Armadas y la Policía, y otros elementos no tan evidentes como la supervisión por parte del Ejecutivo y Legislativo, instituciones legales, judiciales y de prisiones, así como elementos de seguridad no estatales.

Según el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, SSR es:

«Crítico para la consolidación de la paz y la estabilidad, promover la reducción de la pobreza, el gobierno de la ley y la buena gobernanza, extender la autoridad legítima del Estado y evitar que los países recaigan en el conflicto»⁷.

Se insiste también en que deberá basarse en el contexto existente, por lo que deberá variar en cada situación. En nuestro caso se trata de la intervención en conflictos de carácter híbrido en la que debemos asumir que, durante la intervención y en la fase de posconflicto, habrá que enfrentarse a un enemigo mezclado con la población e incluso infiltrado en las Fuerzas Armadas o policiales que se pretenden desarrollar, lo que supone una dificultad añadida.

¿Cuál podría ser el contexto de partida? No muy esperanzador, ya que en el escenario presentado el sector de seguridad a menudo se caracterizará por politización, corrupción, excesivo gasto militar, falta de profesionalidad, escasez de recursos y desigualdad en el trato a grupos sociales, étnicos o religiosos. Según Brzoska y Heinemann-Gruder⁸ los casos más relevantes de posconflicto en los que se ha realizado medidas de SSR incluyen: Afganistán, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina,

⁷ *Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU*, 20 de febrero de 2007. Documento S/PRST/2007/3, en: <http://www.un.org/esa/comun/docs/?symbol=S/PRST/2007/3> (consultado el 3 mayo de 2011).

⁸ «Security Sector Reform and Post-Conflict Reconstruction under International Auspices», en: *Geneva Centre for the DCAF (Democratic Control of Armed Forces), Geneva, Switzerland*, en: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=96916> (consultado el 3 mayo de 2011).

GOBERNANZA Y REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

Georgia, Haití, Irak, Kosovo, Liberia, Macedonia, Mozambique, Tayikistán y Timor Este. Con este historial pasado parece seguro predecir que la comunidad internacional se verá enfrentada a situaciones similares en el futuro.

Como el esfuerzo en SSR no puede hacerse de forma aislada, es necesario articularlo en confluencia con otras áreas de actuación, ajustarlo en cada una de las fases de la intervención y priorizar adecuadamente las acciones a realizar.

Con respecto a las fases deberemos dedicar la fase previa a la intervención a un detallado estudio de la situación y a planear las actividades en coordinación con todos los actores, estatales y no estatales, locales y foráneos. En las fases de intervención y posconflicto se desarrollarán las actividades de SSR; graduándose en razón de las capacidades disponibles, ya que es posible que inicialmente sólo se cuente con las proporcionadas por los militares; priorizándolas y estructurándolas de acuerdo con las posibilidades que nos ofrezcan la situación de seguridad existente; y asignándolas en virtud de los recursos disponibles, tanto económicos como del recurso humano en forma de expertos para esas labores.

Pero hay que ser conscientes de que el esfuerzo principal en SSR no debe dejarse para la fase de reconstrucción posconflicto en que la situación de seguridad será probablemente más favorable, y las fuerzas miliares deben ser conscientes de que sus actividades pueden y deben influir desde el principio en el desarrollo de unas nuevas Fuerzas Armadas, una policía o la reconstrucción de un sistema de justicia⁹, y en consecuencia iniciar las acciones que esté contempladas dentro de su ámbito de responsabilidad.

A la hora de asignar prioridades, es claro que en el corto plazo hay que empezar por proporcionar una seguridad física, que implica no sólo detener las hostilidades entre contendientes sino que se extiende a actividades de guerra irregular, terrorismo, crimen, etc. Será este el punto de partida para comenzar otras actividades posteriores, como actividades de DDR, el diseño y dimensionamiento de las Fuerzas Armadas y la Policía y la formación de un sistema de justicia de transición. A la hora de diseñar estas estructuras deberá tenerse en cuenta que deberán

⁹ FITZ-GERALD, A.: «Security Sector Reform-Streamlining National Military Forces to Respond to the Wider Security Needs», *Journal of Security Sector Management*, marzo de 2003.

ser compatibles con los recursos disponibles, y que las Fuerzas de Seguridad que se creen o reorganicen deberán tener mandatos claramente identificados, ser transparentes a mecanismos civiles de supervisión y estar reguladas legalmente.

SSR y gobernanza

En los escenarios de conflicto en los que es necesario acometer esfuerzos de SSR es habitual que también existan déficit en las estructuras de gobernanza, incluyendo instituciones democráticamente legítimas. Sin estas instituciones es frecuente que el sector de seguridad no responda a los intereses de los ciudadanos sino que esté al servicio de aquellos en el poder y defienda a grupos reducidos. Pero al mismo tiempo es improbable que SSR vaya por delante de otras reformas políticas e institucionales más amplias, lo que dificulta la actuación al convertirse la interacción entre democratización y seguridad en una situación en que el orden relativo de intervención y asignación de medios resultan claves para la posible solución del conflicto.

Tanto es así, que el profesor Robin Luckham describe SSR como: «la quintaesencia del problema de la gobernanza». Esto es así tanto en el sentido de que hay un enorme potencial para el mal uso de recursos y también porque un sector de seguridad fuera de control puede tener un enorme impacto en la gobernanza y, realmente, ser una fuente de mala gobernanza.

La experiencia muestra que la situación variará con cada conflicto, por lo que no se puede planear un programa de SSR con ideas preconcebidas. Hay que ser consciente de que a pesar de que las agendas incluyen reformas amplias en el sentido indicado en los párrafos anteriores, la experiencia histórica muestra que a menudo la reforma y reconstrucción del sector de seguridad no va más allá de la estabilización inicial de la situación de seguridad y de la transferencia de responsabilidades a un germen de Fuerzas Armadas y Policía locales, que además en la mayoría de los casos no responderán a las expectativas iniciales. Las reformas posibles se quedan siempre por debajo de los planes y estimaciones iniciales, que son demasiado ambiciosas y quizá poco realistas a la hora de evaluar la realidad del posible desarrollo a alcanzar.

GOBERNANZA Y REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

Hay que tener en cuenta que, lo mismo que hay que buscar una «gobernanza posible», hay que reconstruir o reformar un sector de seguridad con la pretensión de que sea viable. Las realidades e intereses nacionales de muchos países difieren de la mayoría de los moldes occidentales, ya que otras sociedades se construyen a partir de distintos sistemas de valores. Por eso las reformas que se pongan en marcha deberán ser locales, responder a las realidades de esos gobiernos imperfectos y a menudo poco democráticos, y tener en cuenta las estructuras tribales, sociales y religiosas.

Esta realidad, a menudo olvidada en la intervención en muchos conflictos en el pasado, es aplicable tanto a SSR, a la gobernanza y reforma democrática, a la intervención militar, a la justicia y a todos los planos de intervención en lo que se ha venido a denominar como el *Comprehensive Approach*, y deberá apoyarse un detallado estudio y conocimiento de la realidad del país en el que se va a intervenir, con la llamada inteligencia cultural o cultural *awareness*. Sin ella cualquier intervención estará abocada al fracaso aunque la aproximación sea *comprehensive* y todos los actores implicados coordinen sus actuaciones.

FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ
Capitán de corbeta