
¿PUEDEN IR DE LA MANO EL DESARROLLO Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD? EL DESAFÍO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD*

SAMI FALTAS**

PALABRAS CLAVE

Defensa, desarrollo; Reforma del Sector de Seguridad; Conjunto de Gobierno.

RESUMEN

En este breve artículo, voy a prestar atención a un resultado específico en la búsqueda de un enfoque global de seguridad y desarrollo, en particular el apoyo de los donantes a la Reforma del Sector de Seguridad (RSS). Voy a detenerme, no sólo en su utilidad potencial, sino también en las considerables dificultades que conlleva. También voy a delimitar algunos problemas conceptuales y políticos inherentes a la doctrina de los donantes de la RSS. Esto me lleva a sugerir que en 2011, cuatro años después de la publicación del Manual sobre la Reforma del Sistema de Seguridad del CAD de la OCDE, necesitamos una revisión crítica del enfoque occidental frente a la RSS.

* Traducción: Leticia Bendelac Gordon.

** Dr. Sami Faltas es el director ejecutivo del Centro de Estudios de Seguridad Europea (www.cess.org) en los Países Bajos.

ABSTRACT

In this short article, I will look at a specific result of the quest for a comprehensive approach to security and development, namely donor support for Security Sector Reform (SSR). While I must confess to being an advocate of SSR, I will dwell not only on its useful potential, but also on the considerable difficulties it faces. I will also flag some conceptual and policy problems inherent to the donors' doctrine of SSR. This will lead me to suggest that in 2011, four years after the publication of the seminal OECD DAC Handbook on Security System Reform, we need a critical review of the Western approach to SSR.

RÉSUMÉ

Dans ce bref article, je vais faire attention à un résultat spécifique de la recherche d'une approche globale de la sécurité et le développement, particulièrement le soutien des donateurs à la Réforme du Secteur de la Sécurité (SSR). Je vais m'arrêter non seulement dans son utilité potentielle, mais aussi dans les difficultés considérables auxquels elle est confrontée. Je vais délimiter aussi quelques problèmes conceptuels et politiques inhérents à la doctrine des donateurs de la SSR. Cela m'amène à penser que, en 2011, quatre ans après la publication du Manuel sur la réforme du système de sécurité du CAD de l'OCDE, nous avons besoin d'une révision critique de l'approche occidentale en face de la SSR.

Actualmente, los gobiernos donantes occidentales destacan los vínculos entre la defensa, la diplomacia y la política de desarrollo. Estos, llaman a un enfoque global de seguridad y desarrollo. El término utilizado en los EE.UU., Canadá y los Países Bajos, "Tres Ds 'o '3D', sugiere, apropiadamente, una necesidad de actuar en tres dimensiones al mismo tiempo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea, afirman cómo seguridad y desarrollo dependen la una del otro. La seguridad proporciona un entorno propicio para el desarrollo y, por su parte, el desarrollo mejora la capacidad del Estado y de la sociedad para garantizar la seguridad humana. A su vez, también contribuye a la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza, las enfermedades, la marginación y la injusticia.

Willy Brandt decía, “la política de desarrollo es la política de paz del siglo XXI”.

Si se han de hacer frente a estos desafíos de manera integral y coherente, los gobiernos han de coordinar cuidadosamente los esfuerzos de todos los organismos estatales pertinentes. La OCDE llama a esto el enfoque ‘*Whole-of-Government*’ (Conjunto de Gobierno), mientras que los británicos prefieren hablar de “unir” el gobierno. En Alemania, el gobierno y la sociedad civil aspiran a una mayor “coherencia” en “la prevención de crisis civiles”. Esto significa coordinar todos los esfuerzos dirigidos por los gobiernos para prevenir los conflictos violentos, y promover la paz y la seguridad internacional por medios no violentos. Contrariamente a lo que cabría esperar, las fuerzas armadas, las agencias de desarrollo y las organizaciones no gubernamentales, desempeñan un papel importante en la política alemana de la prevención de crisis civiles. El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo ejecuta un programa similar al Cuerpo de Paz de EE.UU., llamado el Servicio de Paz Civil.

Es tentador adoptar estas líneas de pensamiento. Quién iba a discutir la idea de que la seguridad y el desarrollo están conectados y que, por lo tanto, la seguridad y la política de desarrollo deben ir de la mano, que la paz y la seguridad internacional no son de la incumbencia exclusiva de los diplomáticos o los soldados, y que los departamentos gubernamentales encargados de la asistencia internacional necesitan una mejor coordinación.

Sin duda, el holismo tiene sus problemas. En primer lugar, existe el peligro de confusión conceptual. Una vez que hemos decidido considerar la seguridad y el desarrollo como gemelos siameses, será difícil mantener los conceptos separados y evitar la circularidad. En segundo lugar, es muy difícil hacer que los organismos gubernamentales trabajen de la mano. En tercer lugar, tenemos que darnos cuenta de que el deseo de un enfoque global de seguridad y desarrollo, surgió de la preocupación de los países donantes occidentales sobre inconsistencias en sus propias políticas y prácticas. Actualmente, las Naciones Unidas tienen una visión similar de seguridad y desarrollo con la aquiescencia de sus Estados miembros. Sin embargo, sería erróneo suponer que el gobierno y la sociedad en los países en desarrollo y en posconflicto, han adoptado la visión holística de los donantes sobre seguridad y desarrollo.

En este breve artículo, voy a prestar atención a un resultado específico en la búsqueda de un enfoque global de seguridad y desarrollo, en particular el apoyo de los donantes a la Reforma del Sector de Seguridad (RSS). Aunque debo confesar ser un defensor de la RSS, voy a detenerme, no sólo en su utilidad potencial, sino también en las considerables dificultades que conlleva. También voy

a delimitar algunos problemas conceptuales y políticos inherentes a la doctrina de los donantes de la RSS. Esto me lleva a sugerir que en 2011, cuatro años después de la publicación del *Manual sobre la Reforma del Sistema de Seguridad* del CAD de la OCDE, necesitamos una revisión crítica del enfoque occidental frente a la RSS.

¿Qué hay de nuevo en la RSS?

No hay nada nuevo en que los gobiernos cambien radicalmente sus militares, policía e instituciones judiciales, y que reciban ayuda de otros países para alcanzar dicho fin. Desde 1945, apenas un año ha pasado sin que las instituciones de seguridad experimenten cambios fundamentales en varias partes del mundo. Las causas o factores desencadenantes incluyen la ganancia o pérdida de la independencia, los cambios de régimen político, el cambio de posturas militares, la construcción del Estado, la democratización y las secuelas de los conflictos violentos. Todos estos, pueden conducir a cambios en la defensa de un país y las políticas de seguridad y, por tanto, en los organismos estatales que lo llevan a cabo o que supervisan estas políticas. En la actualidad, somos testigos de cambios fundamentales en los sectores de seguridad de Afganistán, Irak, la República Democrática del Congo, Burundi, Guinea-Bissau y Kosovo, así como varios países que antes estaban bajo el régimen comunista.

El establecimiento de las fuerzas de seguridad en Alemania Occidental durante la década de los 50, es un interesante ejemplo histórico de RSS o de desarrollo del sector de seguridad. En ese momento, el rearme alemán fue un tema muy emotivo, tanto en casa como en los países que, sólo unos pocos años, antes habían estado bajo la ocupación alemana. El rearme de la República Federal de Alemania se hizo aceptable por la estrecha integración en la OTAN¹, por la permisión de las restricciones sobre las armas de la República Federal de Alemania, por la rigurosa supervisión del parlamento de Bonn y la aparición de una nueva ética democrática que distinguió nítidamente la *Bundeswehr* de sus predecesores. El concepto prusiano del siglo XIX del ejército como “la escuela de la nación” fue descartado². A partir de ahora, los soldados iban a ser considerados “ciudadanos de uniforme”.

1. A menudo se dice que Lord Ismay, primer Secretario General de la OTAN, describió el propósito de la Alianza, establecida en 1949, como “mantener a los rusos fuera, a los norteamericanos dentro y hacia abajo a los alemanes”. No es seguro que alguna vez pronunciará estas palabras, no obstante, la cita se ha convertido en un famoso refrán.

2. El concepto se atribuye al Teniente General Hermann von Boyen, un contemporáneo de Clausewitz que, como Ministro prusiano de la guerra, fue el primero en introducir el reclutamiento en 1814.

Las condiciones por las que Alemania Occidental estableció las fuerzas militares se impusieron, en parte, por las potencias aliadas. La OTAN necesitaba fuerzas alemanas para defender el Frente Central, pero había un acuerdo general por el que Alemania no debía volver a emerger como una potencia militar independiente. El gobierno de la RFA, con sede en la ciudad de Bonn, no resistió a las limitaciones impuestas por los aliados. Por el contrario, las adoptó e incorporó en el nuevo Estado alemán que estaba construyendo: una democracia con una constitución moderna y liberal, un parlamento y un ejército poderoso, cuyo único propósito oficial era contribuir a la defensa de la OTAN. A continuación, veremos que el establecimiento de la *Bundeswehr* precedió a las principales directrices de la doctrina de RSS *avant la lettre*.

Entonces, ¿qué hay de nuevo en la Reforma del Sector de Seguridad, defendido y apoyado en la actualidad por la OCDE, la Unión Europea y sus Estados Miembros?

Un enfoque de desarrollo

En primer lugar, la doctrina occidental de RSS implicó un enfoque de desarrollo hacia la seguridad. Vale la pena señalar que, cuando los gobiernos donantes decidieron desarrollar una estrategia común para apoyar la Reforma del Sector de Seguridad en el extranjero, lo hicieron en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en París. La OCDE cuenta con 30 importantes países democráticos industrializados³. Su labor consiste principalmente en estudiar y vigilar las actividades económicas, sociales y ambientales de sus estados miembros y la generación de recomendaciones sobre crecimiento y desarrollo. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE es un importante órgano de consulta y coordinación entre los gobiernos donantes con respecto a la ayuda al desarrollo. La OCDE no es ni mundial, ni una organización orientada a la seguridad. Es, más bien, un club de países ricos y democráticos, a la vez que los principales proveedores de ayuda al desarrollo.

En 2004, la Red de Conflictos, Paz y Cooperación para el Desarrollo (CPDC) del CAD de la OCDE, elaboró un importante documento de política, un “documento de referencia” en la reforma aprobada por los miembros de la organización⁴.

3. Entre sus miembros figuran 19 miembros de la UE, así como de Australia, Canadá, Islandia, Japón, Nueva Zelanda, México, Noruega, Corea del Sur, Suiza, Turquía y los EE.UU. La OCDE no incluye a China, India, Indonesia, Rusia, Taiwán o cualquier país de África. La Comisión Europea participa en los trabajos de la OCDE.

4. *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document*. Paris, OECD, 2005.

Posteriormente, el CPDC procedió a la elaboración de un “marco de aplicación” para la RSS, que en 2007, se convirtió en el *Manual sobre la Reforma del Sistema de Seguridad: Apoyo a la Seguridad y la Justicia*⁵ del CAD-OCDE. A diferencia de otros tantos manuales políticos escritos por un comité, éste es coherente y está escrito con claridad.

La doctrina de los donantes sobre la RSS en el CAD-OCDE, es desarrollada en el sentido de que su objetivo es “promover la paz y la seguridad como pilares fundamentales del desarrollo y la reducción de la pobreza”⁶. Además, hace especial hincapié en las nociones de la comunidad de desarrollo, tales como la propiedad local y la sostenibilidad pero, hasta hace poco, eran totalmente desconocidas para las personas que hacen y llevan a cabo la política de seguridad.

Un amplio concepto de seguridad

En segundo lugar, el enfoque de los donantes frente a la Reforma define la seguridad de una manera muy amplia. Considera la RSS como “un componente clave de la agenda más amplia de seguridad humana, desarrollada con el liderazgo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)”. El concepto de seguridad humana, elaborado en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, tiene dos características principales. En primer lugar, se centra en la seguridad de cada niño, mujer y hombre. En segundo lugar, abarca todos los aspectos imaginables de la seguridad, desde la seguridad física, a través de la seguridad económica y social, a la seguridad del medio ambiente. De manera muy acertada, el CAD-OCDE señala que esto va más allá del ámbito de la Reforma del Sistema de Seguridad⁷. Sin embargo, el CAD-OCDE define la seguridad de una forma muy amplia, como “una condición que todo lo abarca, en donde las personas y comunidades viven en libertad, paz y seguridad; participar plenamente en el proceso de gobierno; disfrutar de la protección de los derechos fundamentales; tener acceso a los recursos y a las necesidades básicas; y vivir en un entorno que no sea perjudicial para la salud y el bienestar”⁸.

Hay mucho que decir sobre la idea de que si la política de seguridad ni protege ni mejora la seguridad de cada ciudadano individual, entonces no cumple su finalidad principal. También, acepto que la seguridad humana es por naturaleza un objetivo multidimensional. Además, entiendo que los ambiciosos idealistas

5. Paris, OECD, 2007.

6. Ibid., p. 12.

7. Ibid., p. 11.

8. *Directrices del CAD para Prevenir los Conflictos Violentos*, OECD, Paris, 2001, p. 38.

tienden a ampliar el mandato de sus organizaciones. Sin embargo, las definiciones antológicas de seguridad y desarrollo, favorecidas por organizaciones como el PNUD y el CAD-OCDE, son problemáticas desde un punto de vista analítico y conceptual. Son una invitación a la circularidad y otras formas de pensamiento confuso. Si, como el CAD-OCDE, *asumimos* que la seguridad y el desarrollo son hermanos siameses, entonces no tiene sentido *argumentar* que son como uña y carne. Esto no tiene sentido, es como decir que los esposos y esposas están relacionados a través del matrimonio. El otro problema conceptual es que cuando un término es ampliado hasta el punto de que lo abarca todo, termina por significar nada. Para una discusión analítica de la seguridad y el desarrollo, necesitamos definiciones en el sentido estricto de la palabra, es decir, la clara demarcación del significado.

Por supuesto, si la seguridad es una condición que todo lo abarca, no puede ser responsabilidad exclusiva de los organismos de seguridad del Estado. Esta es la razón por la que el CAD-OCDE prefiere el término de Reforma del *Sistema de Seguridad* a la Reforma del Sector Seguridad⁹. El sistema de seguridad se extiende desde las fuerzas de seguridad a los órganos del Estado que administran estos fondos, los organismos oficiales que les supervisa, el sistema judicial y penitenciario, y hasta, e incluyendo, a la sociedad civil y a los medios de comunicación que controlan el sector de seguridad del Estado.

Fortalecimiento de la capacidad e integridad

En tercer lugar, se habla mucho del doble objetivo de la RSS. Obviamente, se debe mejorar la prestación de servicios de seguridad y justicia mediante la mejora de la capacidad profesional del sector de seguridad. Al igual que las Naciones Unidas, el CAD-OCDE hace hincapié en la necesidad de asegurar la libertad y no el miedo¹⁰. Sin embargo, el CAD-OCDE afirma contundentemente que el sector de la seguridad también debe ser transparente, responsable y respetuoso con el Estado de Derecho. Por lo tanto, la RSS debe contribuir a mejorar la integridad del sector de seguridad y la calidad de su “gobernanza”. De hecho, la OCDE atribuye tanta importancia a la gobernanza, que la palabra se adjunta al título de su documento de referencia de 2005 sobre la RSS¹¹. Aquí el mensaje es audaz y claro: mejorar la capacidad y fortalecer la integridad van de la mano; no se puede ser exigente.

9. Pero, mientras que el enfoque del CAD-OCDE frente al RSS ha sido muy influyente, el término de Reforma del Sistema de Seguridad no ha tenido una amplia aceptación.

10. *Manual del CAD-OCDE sobre la Reforma del Sistema de Seguridad: Apoyando la Seguridad y la Justicia*, París, OECD, 2007, p. 21.

11. *Reforma del Sistema de Seguridad y Gobernanza*, *op. cit.*

Esto es lo más importante porque a menudo, en la práctica, el objetivo *de facto* de asistencia internacional a la seguridad, es aumentar la capacidad operativa. En términos generales, los gobiernos de los países anfitriones están mucho más interesados en fortalecer sus fuerzas de seguridad, que en exigirles una mayor responsabilidad. A menudo, los donantes no están de acuerdo. Éstos, pueden tener buenas razones para temer que el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad de los países anfitriones, sin el aumento del control y de la supervisión, se traduzca en una mayor inseguridad para la población. Cuando las autoridades del país anfitrión y sus donantes en el extranjero no están de acuerdo sobre las prioridades para un programa de RSS, esto no es sólo un problema político entre ellos. Es también, un choque entre dos principios sagrados de la doctrina occidental de RSS; por una parte, el requisito de un equilibrio entre el fomento de la capacidad y el aumento de la integridad y, por otra, la necesidad de la apropiación local.

No existe una solución sencilla para estos problemas. Sin embargo, mediante un verdadero partenariado, se trataría de tener en cuenta los deseos y las preocupaciones de ambas partes. Idealmente, esto daría lugar a un compromiso en donde dar cabida tanto a las necesidades como a las condiciones locales, en consonancia con los principios rectores del CAD-OCDE para el apoyo de la RSS.

En mi opinión, no se debe descalificar o desacreditar la doctrina de la OCDE por ser una doctrina de los donantes, pero se ha de ser consciente de que esta limitación hace que la búsqueda de la apropiación local sea lo más importante. Si como resultado de la presión de los donantes el resultado de la RSS en una mayor seguridad para la población, entonces, considero que es algo bueno que los donantes ejerzan presión. Sin embargo, en la práctica, queda por determinar si los llamados programas de RSS realmente siguen estos principios, y si son exitosos a la hora de alcanzar los resultados propuestos.

Apropiación local y sostenibilidad

En cuarto lugar, la doctrina occidental de RSS insiste en la necesidad de la apropiación local y la sostenibilidad. La reestructuración y la reforma del sistema de seguridad es responsabilidad del país implicado. El proceso debe ser conducido y guiado, en otras palabras, “apropiado” por el gobierno y la sociedad del país en cuestión. “Los donantes no hacen RSS, apoyan la RSS”, dice el Manual del CAD-OCDE sobre la RSS del 2007. Sus autores admiten que la apropiación local es un requisito difícil de cumplir, ya que el país en cuestión, a menudo, carece de la capacidad de diseñar y ejecutar dicho programa, incluso con la presencia de asesores extranjeros. Otra frecuente complicación,

es que los beneficiarios y los donantes pueden estar, fundamentalmente, en desacuerdo sobre los objetivos de la reforma. Como acabamos de ver, el gobierno del país beneficiario puede que sólo esté interesado en la mejora de la capacidad profesional de la policía a través de la formación operativa y la obtención de equipamiento, mientras que en la opinión de los gobiernos donantes (que son responsables ante sus respectivos parlamentos y electores), el principal objetivo del apoyo a la RSS, es el de mejorar la rendición de cuentas y la integridad de la policía. La solución propuesta para este tipo de problemas es el incremento de la apropiación local, una meta para los programas de asistencia a la RSS, y conseguir apoyo político para sus ambiciosos objetivos.

La apropiación local es importante por su propio bien. Sin ella, es poco probable que un programa de RSS se adapte a las necesidades y condiciones locales, y opere de manera cultural, económica y políticamente apropiada con el país. Sin embargo, hay una consideración a largo plazo, igualmente importante. Si un programa de RSS no se amolda de manera adecuada al país en cuestión, si los actores locales no lo apoyan plenamente, y si se sigue necesitando una masiva ayuda externa, dicha reforma no será sostenible. Las ganancias que logre, probablemente, serán de corta duración. Esta situación puede revertir en condiciones a penas mejores, o incluso peores, que aquellas que el programa de asistencia de RSS había tratado de mejorar. Considero, que esta insistencia en la apropiación local y la sostenibilidad, es una valiosa contribución de la comunidad de desarrollo a la realización y ejecución de la política de seguridad.

Habiendo examinado los cuatro principios rectores de la RSS, podemos apreciar que la historia del nacimiento de la *Bundeswehr*, ilustra su propia importancia. Hace unos 55 años, la RFA fue capaz de adquirir las fuerzas armadas modernas con la aquiescencia y la ayuda de sus aliados, ya que su poderío militar iba de la mano del desarrollo de las instituciones democráticas y de una cultura de rendición de cuentas¹². A pesar de la restricción y la asistencia externa, el proceso era propiedad y estaba conducido por el gobierno de Alemania Occidental, adecuadamente apoyado por la sociedad. Si hubiera sido dictada por la potencias mayores de la OTAN¹³, probablemente habría estado peor adaptada a las necesidades y a las condiciones locales, y por tanto, sus resultados habrían sido menos duraderos. En el proceso, la *Bundeswehr* ha demostrado ser exitosa y sostenible. En vez de actuar como una fuerza de combate, proporcionó un

12. En este caso particular, la completa integración de la *Bundeswehr* en la Alianza del Atlántico Norte fue un requisito esencial.

13. Esto habría sido posible. Como fuerzas de ocupación, Francia, Reino Unido y los EE.UU., ocuparon el territorio de la RFA y limitaron su soberanía.

apoyo militar a la política de seguridad radicada, principalmente, en la diplomacia y el desarrollo¹⁴.

Enfoques ‘Whole-of-Government’ (Conjunto de Gobierno)

En quinto, y último lugar, cuando los donantes apoyan la RSS en los países en desarrollo y posconflicto, se han comprometido a coordinar cuidadosamente las políticas y actividades de sus organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que en ellas participan. Como hemos visto, este modo coordinado de operación se llama ‘*Whole-of-Government*’, un enfoque “conjunto” o “coherente”. La OCDE y su Comité de Ayuda al Desarrollo debe resaltar dicho enfoque y obligar a sus 30 Estados Miembros a su puesta en práctica, en tanto que proveedores de apoyo internacional a la RSS. Sólo pueden hablar en nombre de los donantes, no se pueden referir a los gobiernos que realizan la RSS en sus propios países. De hecho, toda la política de RSS aquí descrita es una doctrina de los donantes. La OCDE y la UE no la desean imponer a los países a los que ofrecen asistencia sobre RSS. Por el contrario, les gustaría que los países beneficiarios se acogiesen de manera voluntaria.

Hay muchas dificultades asociadas con el enfoque de “Conjunto de Gobierno”. Es fácil de prescribir, pero difícil de poner en práctica. La experiencia muestra cómo, con dureza y tenacidad, hay agencias gubernamentales que se resisten a trabajar en estrecha colaboración. Sus objetivos operativos, sus intereses institucionales, sus culturas y sus métodos son, a menudo, bastante diferentes. La solución comúnmente propuesta para este tipo de problemas, es la formación. De hecho, los programas de formación buenos y apoyados pueden ayudar a combatir los prejuicios, la miopía y la ignorancia. Pero incluso si dichos obstáculos pueden ser eliminados, debe haber razones válidas que impidan una estrecha cooperación entre las diversas agencias y organizaciones.

Por ejemplo, las personas de distintas organizaciones no pueden trabajar de manera conjunta y fructífera, a menos que sus responsables políticos les hayan proporcionado objetivos claros y específicos, así como directrices para la acción conjunta. En la práctica, éstas a menudo son inexistentes. No es raro encontrar inconsistencias, e incluso, contradicciones entre los objetivos y las actividades de diversas organizaciones, supuestamente al servicio del mismo propósito estratégico. A veces, una estrecha cooperación entre las agencias puede

14. Los temores del militarismo alemán y el sentimiento de revancha casi han desaparecido. Actualmente, cuando desde fuera se critica la política de defensa de Alemania, por lo general, suelen lamentar que Berlín renuncie a ejercer un “poder duro”.

ser contraproducente, e incluso, peligrosa. Varios de los Equipos de Reconstrucción Provincial en Afganistán requieren de una estrecha cooperación civil y militar entre las fuerzas de la ISAF y los trabajadores del desarrollo. Pero tan deseable como esto es, en cierto modo, la estrecha asociación con los soldados extranjeros que puede poner en peligro la imagen pública, la eficacia e incluso la seguridad de los trabajadores de las ONG¹⁵.

Ahora, supongamos que en aras de la discusión, todos los diplomáticos, soldados, policías y personas de las ONG que trabajan para apoyar la RSS en nombre del país donante, están cantando los mismos himnos. ¿De qué manera los distintos implicados del país anfitrión responderían a este enfoque conjunto?

Bajo la misma lógica que requiere la coordinación de los esfuerzos de los donantes, las políticas y actividades del país anfitrión también deben ir al unísono. En la práctica, no lo hacen. Los países que experimentan la RSS en casa, no aplican el enfoque del CAD-OCDE. El documento político de relevancia de las Naciones Unidas dice que “una reforma exitosa del sistema de seguridad requiere de un compromiso político, un consenso y la coordinación entre los agentes nacionales”¹⁶. Sin embargo, esta es una declaración de hecho, no una receta. Los países en desarrollo y en posconflicto no están comprometidos con los enfoques de “Conjunto de Gobierno”. Incluso si quisieran adoptar este enfoque, les supondría una mayor dificultad que a los países donantes.

Además, al gobierno de un país comprometido con la RSS no le satisface, necesariamente, ver como los países donantes coordinan sus esfuerzos, especialmente si están haciendo esto a nivel internacional. Esto, limita las oportunidades de los receptores de la ayuda a enfrentarse a los países donantes y aprovechar las diferencias entre, por ejemplo, los ministerios de cooperación exterior y los ministerios de defensa. De la misma manera, hace a los donantes más eficaces e influyentes. Por ejemplo, cuanto mejor coordinen sus esfuerzos individuales y conjuntos de apoyo a la RSS en estados en desarrollo y en posconflicto, los Estados Miembros de la UE, la Comisión Europea y el Consejo de la UE, serán más capaces de hacer la diferencia¹⁷. Si una mejor coordinación en el lado de los donantes lleva a los países beneficiarios a hacer lo mismo con la

15. Al trabajar en el campo, los soldados y agentes de desarrollo a menudo encuentran formas de minimizar estos riesgos. Esto no es fácil. Tampoco es necesariamente comprendido y apoyado por sus superiores en casa.

16. *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*. Informe del Secretario General. S/2008/39, p. 11.

17. Es desafortunado que la Comisión y el Consejo tengan cada uno sus propios proyectos de apoyo y documentos políticos de RSS, pero en esencia, ambos siguen la misma doctrina formulada originalmente por el CAD de la OCDE. Ahora que el Tratado de Lisboa ha entrado en vigor, y la UE es el establecimiento de un Servicio de Acción Epolíticos.

esperanza de responder más eficazmente a las agencias donantes, esto puede llegar a ser un resultado favorable en su conjunto.

Recapitulación

El enfoque del CAD-OCDE sobre la Reforma del Sector de Seguridad, también adoptada por la Unión Europea, es un intento audaz e innovador de hacer frente a un viejo reto de manera más coherente y eficaz. Una de sus grandes limitaciones, el hecho de que sólo pertenece a los donantes, es también un punto fuerte. Los países beneficiarios son invitados a comentar y presentar su visión sobre la manera de mejorar la seguridad humana a través de una serie de reformas. Hasta ahora, las respuestas de los países en desarrollo y en posconflicto han sido escasas y espaciadas, pero tal vez, aparezcan más como la puesta en marcha de nuevos programas de apoyo a la RSS.

Como hemos visto, el enfoque de los donantes frente a la RSS tiene algunos problemas inherentes, y se ve enfrentado a enormes desafíos sobre el terreno. Espero que la reciente experiencia y debate conduzcan a los países donantes a participar en una amplia revisión de la política de RSS, con el fin de eliminar algunos de sus problemas e incorporar de manera adecuada las necesidades y las preocupaciones expresadas por los países beneficiarios. La RSS es una herramienta que vale la pena mantener y afilar, ya que puede servir para afrontar cuestiones urgentes de seguridad y desarrollo de manera global y eficaz.