

La reforma del sector de la seguridad ¿un reto euromediterráneo?

Eduard Soler i Lecha

Coordinador del Programa Mediterráneo
Fundació CIDOB, Barcelona

Seguridad humana y reforma del sector de la seguridad

A día de hoy, la reforma del sector de la seguridad permanece, salvo raras excepciones, al margen de las prioridades de la UE cuando ésta aborda la reforma política en el Mediterráneo y ello a pesar de que la Estrategia Europea de Seguridad (EES) señalaba su importancia. A la hora de entender esta situación surgen diversas preguntas: ¿Qué entendemos por reforma del sector de seguridad? ¿Cómo se vincula al concepto de seguridad humana? ¿Por qué la UE podría estar interesada en promover estos procesos en sus vecinos del sur y del este del Mediterráneo? ¿Qué ha hecho hasta el momento? ¿Qué consideraciones debería tener en mente de cara a reforzar esta dimensión en sus políticas hacia el Mediterráneo?

El concepto de reforma del sector de seguridad abarca múltiples campos: las fuerzas armadas, la policía, las gendarmerías, los servicios de inteligencia, el sistema penitenciario, el judicial, así como las instituciones públicas encargadas de supervisar este sector. Además, existen distintas visiones del significado del término reforma. Mientras que para algunos se refiere únicamente a la vertiente modernizadora, en otras palabras, a aumentar la eficacia de los cuerpos de seguridad, para otros necesariamente incluye una dimensión democratizadora. Desde este enfoque, la reforma tiene que ir orientada a que los cuerpos de seguridad estén bajo un control civil democrático y que actúen en conformidad con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los ciudadanos.

Esta segunda concepción entronca con la nueva

formulación que se ha denominado «seguridad humana», popularizada desde su inclusión en el Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994 y que puede sintetizarse como un intento por cambiar el foco de quién tiene que ser protegido. Según esta concepción, se debe priorizar la seguridad del ciudadano por encima de la del Estado (o del régimen). Así pues, una reforma del sector de la seguridad entendida desde una perspectiva democratizadora no sólo encaja sino que es un elemento fundamental de esta nueva concepción de la seguridad.

¿Por qué impulsar la reforma del sector de seguridad en el Mediterráneo?

Los documentos del Proceso de Barcelona, de la Política Europea de Vecindad (PEV), así como la EES aprobada en 2003, enfatizan un interés compartido por promover la democracia y el estado de derecho en el Mediterráneo. Si se es coherente con tal objetivo la UE y sus socios del sur y del este del Mediterráneo deberían incluir la reforma del sector de la seguridad en su agenda de reformas. Ciertamente es que para avanzar en una reforma democrática del sector de la seguridad en el Mediterráneo, ésta debe insertarse en unos procesos de reforma política y consolidación democrática que en algunos casos brillan por su ausencia. No obstante, también es cierto que ningún proceso democratizador será completo sin, en paralelo, haber concluido una profunda reforma del sector de la seguridad.

A pesar de ello, y a pesar también del creciente interés que la reforma del sector de seguridad está despertando en el mundo árabe y en otros foros internacionales (PNUD, pero sobre todo

La UE y sus socios del sur y del este del Mediterráneo deberían incluir la reforma del sector de la seguridad en su agenda de reformas

OTAN), la reforma del sector de seguridad tiene un peso escaso en las políticas europeas hacia el Mediterráneo. Hay, eso sí, dos excepciones: el caso turco –en tanto que país candidato a la adhesión– y el caso palestino –en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)–. Con estas salvedades, la implicación europea en la reforma del sector de seguridad en el Mediterráneo ha sido escasa y parcial.

La experiencia turca

En cuanto a Turquía, cabe recordar que las cuestiones vinculadas al papel de las Fuerzas Armadas han sido, tradicionalmente, un tema importante en la agenda de reforma política interna. El reiterado intervencionismo del estamento militar en la política turca ha sido visto con preocupación, no sólo en Turquía sino por la UE. Así, las relaciones entre civiles y militares se han convertido en uno de los puntos que los informes de la Comisión Europea ha tenido en cuenta al evaluar si Turquía satisfacía, en menor o mayor medida, los criterios políticos de Copenhague. Es decir, los criterios necesarios antes de abrir negociaciones de adhesión con un país candidato.

Así pues, el hecho que en los últimos años se hayan observado progresos sustantivos en la reforma del sector de seguridad y que, a diferencia de las relaciones de la UE con otros países mediterráneos, este tema se haya consolidado en la agenda euroturca, está íntimamente vinculado al proceso de adhesión de Turquía a la UE. Ello, juntamente con la voluntad de consolidar la democracia del Gobierno y de la Gran Asamblea Nacional Turca, ha dado lugar a que se reformase el Consejo de Seguridad Nacional (MGK, en sus siglas turcas) y que se hicieran rápidos progresos en la política de tolerancia cero contra la tortura y mejoras en las condiciones de las prisiones turcas. Todo ello ha sido objeto de supervisión y apoyo por parte de distintas estructuras de la UE.

Cierto es que todavía quedan aspectos por mejorar,

que muchos analistas consideran que las Fuerzas Armadas ejercen aún un papel excesivo en la política y la sociedad de este país y que los mecanismos de control por parte de los poderes civiles son aún insuficientes (Cizre, 2006). De hecho, la tensión política de la primavera de 2007 ha vuelto a evidenciar esta preocupación. Sin embargo, los progresos alcanzados en los últimos seis años muestran que cuando la UE y las autoridades competentes comparten un mismo objetivo pueden producirse avances sustanciales. ¿En qué medida los sectores reformistas hubieran sido capaces de conseguir estos progresos sin la

Los progresos alcanzados en Turquía en los últimos años muestran que cuando la UE y las autoridades competentes comparten un mismo objetivo pueden producirse avances sustanciales

perspectiva de adhesión? Es una cuestión central a la hora de definir e implementar una política europea o euromediterránea de promoción de la reforma del sector de seguridad, puesto que la UE no está en disposición de ofrecer el incentivo de la adhesión al resto de países ribereños del Mediterráneo, con la excepción de los Balcanes.

La experiencia palestina

La experiencia palestina de reforma del sector de seguridad tiene unas peculiaridades que la hacen un caso aparte en la región. De entre estas especificidades hay que destacar tres aspectos. Primero, que la Autoridad Nacional Palestina no es un Estado reconocido internacionalmente. Segundo, que los territorios palestinos están bajo ocupación israelí y, por lo tanto, en situación de conflicto abierto. Tercero, que la Autoridad Nacional Palestina tiene diversos cuerpos policiales activos, entre ellos la Policía Civil Palestina y la Guardia Presidencial, además de milicias armadas como las brigadas de Izz ad-Din al Qassam o las Brigadas de los Mártires de Al-Aqsa (Friedrich, 2005). Ante esa situación, y a la luz de la Hoja de Ruta, aprobada por el Cuarteto en 2002, que establecía

como una de las primeras fases conseguir el buen gobierno de las instituciones palestinas, diversos países y organismos institucionales consideraron prioritaria la creación de un cuerpo policial unificado en los territorios palestinos que tuviera el monopolio de la violencia y que estuviera bajo un control civil y democrático. Es bajo esa concepción que la UE decidió poner en marcha una misión civil de la PESD llamada EUPOL COPPS a partir del 1 de enero de 2006. Esta misión, con un mandato de tres años, deberá contribuir a poner en marcha el Programa de Desarrollo de una Policía Civil Palestina con el objetivo de establecer una organización policial transparente que cuente con un marco legal claro y que pueda constituir un servicio policial potente, capaz de hacer frente a las necesidades de la sociedad (CITpax, 2006).

Aunque hay misiones que aún lo definan de forma más precisa, EUPOL COPPS es una de las misiones de la PESD orientadas a promover la reforma del sector de seguridad. Esta experiencia, no obstante, no está dando los frutos esperados e incluso se ha decidido reducir considerablemente los efectivos destinados a la misión, por un lado, por la nueva escalada de violencia que azotó la mayor parte de los territorios palestinos en 2006, y por otro porque el bloqueo europeo al Gobierno de Hamás tras su victoria en las elecciones de enero de 2006 también paralizó ese ámbito de cooperación.

En resumen, la experiencia de intervención europea en Palestina ilustra algunas de las carencias de la UE para poder actuar efectivamente en la reforma del sector de seguridad en un escenario de conflicto. No obstante, la misión EUPOL COPPS también ha evidenciado la importancia prestada por la UE a la reforma del sector de seguridad, no sólo desde una perspectiva democratizadora, sino como un vector para conseguir una paz duradera. Con independencia de las dificultades de implementación, el énfasis puesto en esta misión en la necesidad de entender el sector policial como un servicio para los ciudadanos también es digno de mención y puede inspirar nuevas actuaciones europeas en el campo de la reforma policial.

La cooperación euromediterránea y la Política Europea de Vecindad (PEV)

Como decíamos, las experiencias turca y palestina son excepcionales. No sólo por las circunstancias

particulares en que ambos países se encuentran sino porque también es excepcional que la UE se implique a fondo en cuestiones vinculadas a la reforma del sector de seguridad en los países mediterráneos. La prudencia ha caracterizado la

Los planes de acción de la PEV podrían ser un buen instrumento para avanzar, de forma gradual y en una lógica estrictamente bilateral, en una agenda de reforma de seguridad

actuación de la UE en ese campo y ni en la Declaración de Barcelona de 1995, texto fundacional del Partenariado Euromediterráneo (PEM), ni en textos posteriores aprobados en este marco aparece mención alguna a la necesidad de llevar a cabo una reforma del sector de seguridad en los países socios.

De hecho, sólo a partir de la Conferencia Euro-mediterránea de Valencia de 2002 empezó a entrar en la agenda la cuestión policial. No obstante, cuestiones mucho más sensibles relativas a las Fuerzas Armadas siguen estando ausentes de las discusiones euromediterráneas en materia de seguridad y reforma política. Ello puede deberse tanto a la lógica inherente al partenariado de no-ingerencia en los asuntos internos de los socios, como a la consideración que el contexto político doméstico e internacional en estos países es poco propicio, o incluso desaconseja, la puesta en marcha de tales reformas.

La creación de un nuevo marco de cooperación, la PEV, dio ciertas esperanzas a que esta situación pudiera cambiar. Heiner Hänggi y Fred Tanner (2005) opinaron que los planes de acción podrían ser un buen instrumento para avanzar, de forma gradual y en una lógica estrictamente bilateral, en una agenda de reforma de seguridad. Sin embargo, los planes de acción aprobados hasta el momento contienen escasas referencias a la reforma del sector de seguridad y se refieren, únicamente, a la reforma policial y judicial y, por regla general, sólo desde una lógica de interés europeo y desde una perspectiva modernizadora y no democratizadora. Buen ejemplo de ello es que las cuestiones de control fronterizo son las que han recibido mayor atención en estos documentos.

Perspectivas de futuro

La reforma del sector de seguridad se está convirtiendo en una cuestión esencial para los actores que quieren promover procesos de reforma política así como contextos regionales más estables. Un Mediterráneo más estable y democrático es un objetivo de la política exterior europea y, formalmente, también lo es por parte de todos los Estados que componen el Partenariado Euromediterráneo. Por consiguiente, no hay motivo para no empezar a introducir la reforma del sector de seguridad, con sus múltiples facetas y de forma gradual, en la agenda euromediterránea y en la PEV.

Con todo, si la UE toma un papel activo en este campo, deberá tener en cuenta cuatro cuestiones. La primera es que deberá considerar que estos esfuerzos pueden ser en vano si en paralelo no se actúa para resolver los focos de inestabilidad regional. Los conflictos

Los conflictos regionales son un freno a todo proceso de reforma política, especialmente en el ámbito de la seguridad

regionales son un freno a todo proceso de reforma política, especialmente en el ámbito de la seguridad porque legitiman (interna y externamente) unas Fuerzas Armadas lo más potentes posibles y con margen de autonomía para hacer frente a amenazas reales o latentes.

La segunda es que ha de ser consciente que otros organismos están promoviendo, o pueden estar en predisposición de hacerlo, procesos de reforma del sector de seguridad. Entre estos, destaca la voluntad de la OTAN de reforzar esta dimensión en el marco de su Diálogo Mediterráneo. No sólo eso, algunos Estados Miembros de la UE también tienen una política activa en este sector, especialmente en el ámbito de la formación. Por tanto, para evitar solapamientos innecesarios o, aún peor, contradicciones, será necesario buscar espacios de colaboración y sinergia entre todos estos actores.

En tercer lugar, y siendo quizás éste el punto más importante, se deberán potenciar aquellos actores que domésticamente puedan presionar a favor una reforma del sector de seguridad. Entre éstos pueden encontrarse desde miembros de la sociedad civil, pasando por la clase política, los medios de comunicación e incluso algunos sectores dentro de

las Fuerzas Armadas u otros cuerpos de seguridad. Si no existe esta presión interna, todos los esfuerzos caerán en saco roto ya que fácilmente se interpretarán las presiones externas como una ingerencia en los asuntos internos del Estado, con la intención de debilitarlo.

En cuarto y último lugar, deberán definirse qué incentivos está dispuesta la UE a proporcionar a aquéllos estados que decidan, de forma voluntaria, aceptar la cooperación de la UE en la promoción de la reforma del sector de seguridad. Esta cuestión, no se circunscribe a este sector sino que es una preocupación general de la PEV y deberá ser resuelta si se quiere incidir realmente en los procesos de reforma política y económica en el Mediterráneo. De no ofrecer los incentivos necesarios la UE podría caer en una crisis de legitimidad.

Con todo, en el caso de la reforma del sector de seguridad, establecer esta estructura de incentivos y encontrar los métodos adecuados para evaluar los progresos es aún más necesario dado el escaso eco que estas cuestiones han encontrado en las políticas europeas hacia el Mediterráneo. En esa dirección, un informe reciente de la red EuroMeSCo (Soler i Lecha et al, 2006) presentaba diversas recomendaciones acerca de la necesidad de incorporar el sector de seguridad en los *Country Reports* y en los Planes de Acción de la PEV, insistiendo en el hecho de que se requiere un esfuerzo por encontrar y procesar información factual al respecto. Para ello sería de vital importancia asociar a actores domésticos en esa tarea, contribuyendo así a la creación de una amplia consciencia social sobre la necesidad de estas reformas.

Con esta información, la UE, en cooperación con el país socio, podría diseñar estrategias a medio y largo plazo en el campo de la reforma del sector de seguridad. Siguiendo la filosofía de la PEV, en caso de avances sustanciales y sostenidos debería preverse la participación de estos socios en la política exterior y en la de seguridad y defensa así como en programas y agencias relacionadas con estas dimensiones.

Simultáneamente, sería deseable abrir todas las opciones de colaboración, formación e intercambio de experiencias a todos los países ribereños del Mediterráneo, con independencia de los progresos que éstos realicen en la reforma del sector de seguridad. Y es que con la apertura de estos espacios de cooperación se estarán sentando las bases para una mayor confianza mutua y para que, en un futuro no demasiado lejano, los socios mediterráneos deseen

avanzar en los procesos de reforma del sector de seguridad.

Conclusiones

La reforma del sector de seguridad, un tema escasamente presente en las políticas de la UE hacia el Mediterráneo, toma cada vez más cuerpo en la agenda de reforma política en el Mediterráneo y el mundo árabe (Luethold, 2004). Sería conveniente,

La solución de los conflictos regionales abiertos y la necesidad de iniciar procesos de reforma política son, en algunos casos, pasos previos para que se consolide la voluntad de reforma en el ámbito de la seguridad

pues, que la UE reforzase y en algunos casos empezara a definir cómo podría contribuir al éxito de estos procesos de reforma del sector de la seguridad. Tal aproximación sería coherente con la EES, con la filosofía del Proceso de Barcelona y la PEV; y se englobaría, además, en un intento de promover una doctrina de seguridad humana en las relaciones con su entorno. Es evidente que este tema no es ni el único ni el más urgente en la voluntad de hacer del Mediterráneo un área de paz compartida y donde la democracia sea la regla y no la excepción. La solución de los conflictos regionales abiertos y la necesidad de iniciar procesos de reforma política son, en algunos casos, pasos

previos para que se consolide la voluntad de reforma en el ámbito de la seguridad. Sin embargo, ello no exime a la UE de empezar a diseñar una estrategia global de promoción de la reforma del sector de seguridad y, en el caso del Mediterráneo, acompañarla de estrategias regionales suficientemente amplias como para actuar, caso por caso, adaptándose a las especificidades de cada país y a cada momento.

Referencias

- CITpax (Centro Internacional Toledo para la Paz) (2006) "EU Civil missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security" *CITPax Middle East*, Special Report, núm. 1.
- CIZRE, Ümit (2006) *Almanac Turkey 2005: Security Sector and Democratic Oversight*, DCAF-TESEV Series in Security Sector Studies, Estambul, TESEV Publications.
- FRIEDRICH, Roland (2005) *Security Sector Reform in the Occupied Palestinian Territories*, Ramallah, PASSIA.
- HÄNGGI, Heiner y TANNER, Fred (2005) Promoting security sector and governance in the EU's neighbourhood, *Chailot Paper* núm. 80, Paris, ISS.
- LUETHOLD, Arnold (2004) "Security Sector Reform in the Middle East : A Nascent Debate" in Alan Bryden and Heiner Hänggi (eds.) *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Münster, Lit Verlag.
- SOLER i LECHA, Eduard; MIRALLES i Solé, Débora; Cizre, ÜMIT & AYTAR, Volkan (2006) "Drawing lessons from Turkey's and Spain's Security Sector Reforms for the Mediterranean", *EuroMeSCo Rresearch Report* núm. 52, octubre 2006.