
LA RSS EN LOS FOROS MULTILATERALES. LAS PERSPECTIVAS DESDE LAS NACIONES UNIDAS Y LA OSCE

ENRIQUE MADRAZO RIVAS

INTRODUCCIÓN

El concepto de Reforma del Sector de Seguridad (RSS) nace, como se ha indicado en el capítulo primero, en los años noventa del siglo pasado y se consolida en los años transcurridos de este siglo. El concepto surge enmarcado en el mundo en transición desde los procesos de descolonización de la segunda mitad del siglo XX (1), planteando el problema de los Estados con significativas debilidades o Estados de carácter «agregado», mucho más que de carácter «integrado» (2). Se trata, también, de un mundo en el que el carácter de los conflictos varía de manera sustantiva, sobre todo con un incremento de aquellos esencialmente de carácter interno y una disminución de los que tienen carácter bási-

(1) Antonio Truyol afirmó que; «La segunda guerra mundial verá manifestarse de golpe la mutación de la sociedad internacional, maduradamente preparada. La emancipación o descolonización del mundo afro-asiático es, después de la emancipación del Nuevo Mundo, el hecho mayor de la vida internacional. Consagra la mundialización de la sociedad internacional en cuanto tal, y no incorporada sólo de una manera pasiva, tal cual lo era anteriormente, al ciclo de los intercambios mundiales bajo una hegemonía o una dominación. Ha dado a la Organización de las Naciones Unidas su fisonomía peculiar, radicalmente distinta de la de la Sociedad de Naciones». *La Sociedad Internacional*. Madrid, 1993, página 83.

(2) Los conceptos «actor integrado» y «actor agregado» se utilizan como un instrumento para distinguir tipos de actores internacionales, a partir de dos elementos básicos: la cohesión interna de cada actor y la autonomía operativa exterior. Aquí he utilizado estos dos conceptos para distinguir entre Estados, considerando que un Estado que sea más calificable como actor agregado, está próximo a lo que tendemos a denominar como Estado fallido, faltándole la crisis desencadenante del colapso estatal y social. Ver: ATTINA, F., *La política internacional contemporánea (1945-1980)*, Milán, 1983, página 111; CALDUCH CERVERA, R., *Relaciones Internacionales*, Madrid, 1991, páginas 108-111; ROSENAU, J. N., «*Le touriste et le terrorista ou les deux extrêmes du continuum transnacional*», *Etudes Internationales*, Volumen X, número 2 (junio de 1979), página 225.

camente internacional (3). El concepto de RSS se despliega, así mismo, en la transición provocada por el fin del bipolarismo ideológico-político (4) que se inicia con el derrumbe de las estructuras comunes del grupo de Estados liderado por la Unión Soviética y, también, por el propio colapso de ésta (5). Con este proceso parece desmoronarse una parte de la cobertura ideológica de muchos de los conflictos existentes desde 1945. Nuevos retos aparecen en el horizonte del nuevo siglo y del nuevo milenio, de los que el terrorismo parece ser un fenómeno paradigmático (6).

CONDICIONANTES Y CONCEPTOS EN LAS NACIONES UNIDAS Y EN LA OSCE

Uno de los aspectos básicos que hay que tener en cuenta a la hora de analizar el concepto es que se intenta desarrollar bajo un enfoque in-

-
- (3) Hasta finales del siglo XVIII, el número de conflictos armados mayores de carácter interestatal fue mayor que el número de los conflictos armados mayores de carácter intraestatal. En el siglo XIX, también dentro de la categoría de los conflictos armados mayores, las dos categorías mencionadas estaban casi igualadas (87 frente a 86). En el siglo XX, los conflictos de carácter intraestatal superaban en más del doble a los de carácter interestatal (46 frente a 101), diferencia que se acentúa mucho más si se considera el período desde 1945 hasta el final del siglo. También resulta significativo el crecimiento de los conflictos intraestatales que se convierten en interestatales como resultado de una intervención extranjera. Pueden consultarse, entre otros, los trabajos ya clásicos de BOUTHOU, G. y CARRÈRE, R., *Le défi de la guerre (1740-1974)*, París, 1977; RICHARDSON, L. F., *Statistics of deadly quarrels*, Chicago, 1960; WRIGHT, Q., *A study of war*, Chicago, 1965.
- (4) La aparición de los modelos comunistas, con la revolución de octubre de 1917, marca el inicio del enfrentamiento bipolar, acentuado a partir de 1945. Buena parte de la doctrina, sino toda, en las Relaciones Internacionales ha estado marcada, directa e indirectamente, por esa división en dos del escenario internacional. En algunos casos, como el del historiador HOBBSBAWN, ERIC estos hechos marcan la extensión temporal del siglo. Ver, de este autor: *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, London, 1994.
- (5) El derrumbamiento del bloque soviético, iniciado en la década de los ochenta, completado a comienzos de los años noventa, es habitualmente destacado en las obras de carácter general de los últimos quince años. Se pueden poner como ejemplo, entre las obras publicadas en español: BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, Madrid, 1995, páginas 227 a 296; GARCÍA PICAZO, P., *Las Relaciones Internacionales en el siglo XX: la contienda teórica*, Madrid, 1998, páginas 261 a 291; PEREIRA, J. C. (coordinador), *Historia de las Relaciones Internacionales contemporáneas*, Barcelona, 2001, páginas 531 a 564; ZORGIBÉ, CH., *Historia de las Relaciones Internacionales*, volumen 2, Madrid, 1997, páginas 629 a 719.
- (6) La bibliografía acerca del terrorismo se ha multiplicado a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América. Algunos de los libros más próximos al momento de los atentados, entre el gran número de los ya publicados, son: BONIFACE, P. (ed.), *Le 11 septembre. Un an après*, París, 2002; BOOTH, K. y DUNNE, T. (eds.), *Worlds in collision. Terror and the future of global order*, Basingstoke, 2002; GUNARATNA, R., *Inside Al Qaeda. Global network of terror*, London, 2002; HEISBOURG, ET ALIA, *Hyperterrorisme: la nouvelle guerre*, París, 2001; REINARES, F., *Terrorismo global*, Madrid, 2003.

tegrado y global. La Reforma del Sector de Seguridad implica su integración con un conjunto más amplio de medidas y, al mismo tiempo, busca que el tratamiento de las cuestiones de seguridad se desarrolle de un modo integral. Esta perspectiva o enfoque integral indica la búsqueda de una aproximación de largo plazo o de carácter estratégico, destinada no sólo a atender las necesidades de consolidación de la paz (bajo cuyo concepto aparece la RSS en los últimos documentos de las Naciones Unidas) sino, también, a introducir cambios sistémicos en las estructuras y formas de funcionar estatales que permitan prevenir conflictos posteriores.

El carácter integral de la aproximación viene dado por razón del objetivo genérico (aumentar la capacidad de un Estado para atender las necesidades de seguridad de sus habitantes), tanto como por la búsqueda de la mayor eficacia en los métodos para alcanzar ese objetivo, lo que requiere combinar un cierto conjunto de medidas de orden diverso, de forma que se aprovechen al máximo los esfuerzos realizados y los medios disponibles. Hay que tener en cuenta que tanto en las Naciones Unidas como en la OSCE, uno de los problemas que están siempre presentes es el de la escasez de los recursos financieros que se traduce en una significativa escasez de recursos humanos. La necesidad de donantes condiciona las posibilidades de diseño y de actuación.

Las «preferencias» geográficas

El ámbito de lo que la RSS es viene definido por el análisis del espacio sobre el que opera en los supuestos de actuación de las Naciones Unidas y en los de la OSCE. Las Naciones Unidas nacen, en 1945, como una organización de vocación universal, destinada a incorporar a la totalidad de los Estados, aunque las condiciones para la admisión que contempla el artículo 4 de la Carta parezcan indicar lo contrario. En términos prácticos, las Naciones Unidas se han convertido en la Organización universal que su vocación implicaba. Junto con ese carácter universal, la Organización tiene una clara proyección regional. No sólo es que una parte de su funcionamiento esté condicionado por la estructuración de los grupos regionales (elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, elección de los magistrados del Tribunal Internacional de Justicia, etc.), sino que la propia Carta reconoce la capacidad de la Organización para utilizar a los organismos o mecanismos regionales, como ya ha sucedido en diversas ocasiones. La consideración de principios como el de subsidiariedad y el reconocimiento de que, para ciertas actuaciones, es

mejor utilizar medios y personal de la misma área regional, conduce a la creciente instrumentación de los mecanismos regionales existentes.

A pesar de todo esto, hay que considerar dos aspectos de importancia a la hora de evaluar la existencia o no de una proyección geográfica preferente en el ámbito de la Reforma del Sector de Seguridad. En primer lugar, los objetivos de cooperación y desarrollo de la Organización tienden a enfocar los esfuerzos de la misma hacia áreas en las que los Estados y las sociedades están más necesitados de cooperación. Esto tiende a excluir a América del Norte, la Europa central y occidental y ciertas partes de Asia y a dar preferencia a África, ciertas zonas de América central y del sur y ciertas zonas de Asia. Puesto que la RSS suele vincularse con aspectos económicos, como el de la superación de la pobreza o el desarrollo económico, es más fácil encontrar un planteamiento de Reforma del Sector de Seguridad en las áreas con problemas de conflictividad y de escaso desarrollo. Bajo la cobertura del concepto de consolidación de la paz y de la recientemente creada Comisión de Consolidación de la Paz (7), el tema de la RSS se ha incorporado al tratamiento de dos casos: el de Sierra Leona y el de Burundi; lo que parece indicar que hay una cierta necesidad práctica mayor en el área africana.

En segundo lugar, como ya se ha comentado, las Naciones Unidas no nacieron para actuar en asuntos esencialmente internos. El propio artículo 2 de la Carta (el enunciado de los principios básicos que rigen la actividad de la Organización y de sus Estados), incluye una indicación explícita. Este límite jurídico ampara el punto de vista de muchos Estados para los cuales la soberanía, en forma de un principio de no injerencia, predomina sobre cualquier otra consideración. Así, el empuje para que los Estados introduzcan modificaciones en sectores clave de la actividad estatal, como el de la Seguridad, parece que es eficaz cuando el Estado en cuestión, a causa de sus debilidades, está claramente necesitado de ayuda y, como consecuencia de un conflicto, se ve obligado a la internacionalización de sus problemas y de los esfuerzos para su solución. En los casos más extremos, un Estado puede no ser capaz, por sí mismo, de resolver sus problemas. El concepto de soberanía tiende, en otros casos, a ser un obstáculo para la solución de los problemas a largo plazo.

(7) La Comisión de Consolidación de la Paz fue creada por la Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1645 (2005) de 20 de diciembre de 2005, simultánea a una decisión equivalente de la Asamblea General. La creación de la Comisión vino completada con el establecimiento del Fondo para la Consolidación de la Paz, el día 11 de octubre de 2006 y en funcionamiento desde enero de 2007, establecido como «un mecanismo innovador para ampliar el apoyo decisivo en las etapas iniciales de un proceso de paz».

En el ámbito de la OSCE, la limitación de su alcance geográfico es obvia, en primer lugar, en su propio nombre, pero, con independencia de que el concepto Europa figure en su denominación, el propio origen de la organización y la localización de sus miembros hace obvio, en segundo lugar, su dimensión de organización del hemisferio norte. Una precisión mayor nos permitiría situarla como organización del norte del hemisferio norte, con una vinculación muy clara a las zonas más desarrolladas del planeta y a la fractura ideológica del mundo bipolar de la posguerra, en Europa. Las transformaciones que se producen en el ámbito europeo, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, provocan una cierta ampliación de las esferas de interés de la organización hacia el este, en donde cierto vacío de poder y la conflictividad incipiente crean un marco apropiado para la intervención internacional.

Los Balcanes, debido a las sucesivas crisis que los asolan, los Estados de la Europa oriental en sus, a veces, difíciles transiciones hacia la democracia, las áreas sur occidentales de la antigua Unión Soviética (el sur del Cáucaso), en su esfuerzo por redefinir su situación y sus relaciones, constituyen las tres áreas prioritarias en las cuales la OSCE parece especialmente interesada. Aunque en situaciones conflictivas puntuales, como la de Transnistria (Moldavia), su papel sea casi nulo, la estabilidad en esas tres áreas es de interés para la organización y para la mayoría de los Estados miembros.

La evolución de los últimos años ha dificultado algunas de las actividades de la organización, a causa de un cierto crecimiento de la tensión entre los Estados occidentales y Rusia, pero esto no cambia la orientación geográfica preferente de la OSCE. Al igual que en el caso de las Naciones Unidas, la soberanía puede representar un obstáculo para la aceptación, por parte de ciertos Estados, de orientaciones de reforma en sectores sensibles como el de la seguridad. A diferencia de las Naciones Unidas, la OSCE no tiene competencias extensas en materia de desarrollo económico sólo una finalidad general de cooperación en los terrenos económico, científico, técnico y medio ambiental, por lo que los enfoques integrados son más propios de la Organización de las Naciones Unidas; sin embargo, la OSCE ha mostrado más capacidad para entrar en temas más estrictamente del ámbito de la seguridad, adelantándose a las Naciones Unidas, en ciertos aspectos.

El alcance temático

Una de las cuestiones básicas que es necesario abordar para que el análisis de la RSS tenga utilidad, académica y práctica, es la cuestión de

los contenidos del concepto. A la vista de la importancia de la aproximación casuística, no todos los elementos considerados encuadrables en el concepto encontrarán su equivalente en otros casos y operaciones. Este punto debe abordar la cuestión del alcance temático desde una perspectiva general, a diferencia de los puntos siguientes del trabajo.

La primera cuestión a tener en cuenta es que los planteamientos de reforma se originan a partir de situaciones de crisis, conflictos de mayor o menor intensidad que evidencian el fracaso de una estructura estatal. A pesar de plantearse el tema de la Reforma del Sector de Seguridad en el ámbito de problemas inmediatos que requieren respuestas urgentes, todo el tema tiene o plantea la cuestión del largo plazo, el enfoque estratégico o preventivo. La Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas afirmó, en el resumen ejecutivo de su informe del verano de 2007 que «en respuesta a un creciente reconocimiento de que los esfuerzos internacionales en pro de la consolidación de la paz han adolecido de falta de coherencia y de un enfoque estratégico global, los dirigentes mundiales reunidos en la Cumbre Mundial de 2005 acordaron establecer la Comisión de Consolidación de la Paz» (8).

El enfoque reactivo (y caro) de la actuación ante conflictos iniciados se reorienta hacia un enfoque preventivo, más útil a largo plazo (y más barato para todos). Así lo reconoció en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas, el Vicesecretario General (Sr. Mark Malloch Brown) en una audiencia parlamentaria celebrada en la sede de la Organización, en noviembre de 2006: «Uno de los objetivos del Secretario General había sido que las Naciones Unidas pasaran de una mentalidad de reacción a una de prevención» (9). Se trataba de ayudar a los Estados que salían de un conflicto para que encontrasen un camino duradero de reconciliación, desarrollo y paz.

En consecuencia, la cuestión de la Reforma del Sector de Seguridad está vinculada a la prevención de conflictos y, aunque puede nutrirse de

(8) Informe provisional sobre la labor realizada por la Comisión de Consolidación de la Paz, de 28 de junio de 2007; documento PBC/2/OC/L.1. El informe definitivo es de 25 de julio de 2007; documento A/62/137-S/2007/458. Los informes de la Comisión están destinados a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad (de ahí la doble signatura), ya que la decisión de creación de la Comisión fue tomada por ambos órganos.

(9) Audiencia parlamentaria (a miembros de la Unión Interparlamentaria) en la sede de las Naciones Unidas, los días 13 y 14 de noviembre de 2006, Nueva York. Anexo a la carta de 11 de enero de 2007 dirigida al Secretario General por el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente de Italia ante las Naciones Unidas. Documento A/61/703, de 18 de enero de 2007.

medidas de ejecución pronta, están pensadas para crear una situación en la que el sector de la seguridad del Estado en cuestión pueda ser un factor principal para impedir el inicio o, si fuese el caso, el desarrollo de nuevos procesos conflictivos.

La segunda cuestión a tener en cuenta es que se tratan situaciones de conflictividad esencialmente interna que, en ocasiones puede internacionalizarse, fenómeno que crece en número de casos, pero cuyo origen es interno, aunque pueda ser común a más de un Estado. El tratamiento de un régimen agresivo exteriormente que protagoniza, por ejemplo, una invasión armada, requiere un tratamiento más clásico como el que el Consejo de Seguridad está preparado para desarrollar. La importancia de los cambios en los modelos de conflictividad ha quedado, en muchas ocasiones, expresada. En la misma audiencia parlamentaria, ya mencionada, en la sede de las Naciones Unidas, se señaló que antes «la guerra consistía principalmente en un enfrentamiento armado entre Estados, mientras que ahora hay grupos que luchan por el poder en un mismo país. Antiguamente, los soldados perdían la vida en el campo de batalla. Ahora las víctimas son principalmente miembros de la población civil». La conflictividad interna no suele desarrollarse, actualmente, entre grupos armados regulares, sino más bien entre grupos armados no regulares, con o sin presencia del ejército regular del Estado, en muchas ocasiones casi disuelto o inoperante.

Una tercera cuestión a considerar es el enfoque de democratización, ya señalado. Las transformaciones que, en términos prácticos, se plantean, implican una orientación de los cambios desde modelos de carácter autoritario, dominados por una elevada corrupción, hasta modelos democráticos en los que el control y la transparencia forman parte esencial de las estructuras y el funcionamiento de los Estados. La democratización se considera como vehículo para promover la paz y la seguridad duraderas.

Una última cuestión a considerar para enfocar la práctica en materia de RSS es el, ya señalado, enfoque holístico o aproximación integradora. Los documentos principales de las Naciones Unidas insisten, cada vez más, en esta forma de abordar el tema. Existe una necesidad de aplicar «un enfoque coordinado, coherente e integrado en la consolidación de la paz y la reconciliación, después de los conflictos, con el objeto de lograr una paz duradera» (10). Esto significa que, en las situaciones en las que

(10) Tal como se afirma en el Documento Final de la Cumbre Mundial del año 2005. El texto definitivo de la Declaración Final es de agosto de 2005: Documento A/RES/60/1, de

se plantean reformas del sector de seguridad, éstas van acompañadas de otras medidas destinadas: a fomentar el desarrollo económico para superar los niveles, normalmente elevados, de pobreza; a desarrollar un modelo político representativo, constitucional, controlado (equilibrio de poderes) y transparente que fomente la participación ciudadana; a conseguir un respeto mayor de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin los cuales se considera que no puede haber paz duradera. El concepto de RSS se integra con un conjunto de medidas de diverso ámbito, por lo tanto, para contribuir a sentar verdaderos cimientos para la paz.

El propio concepto de Reforma del Sector de Seguridad es multívoco como corresponde a un concepto de seguridad con un contenido cada vez más amplio. Como se señala en el capítulo primero de esta obra, la RSS abarca cuatro dimensiones (11): 1) la dimensión política que se centra, en esencia, en la idea de que los cuerpos militares y de seguridad deben estar sometidos al control civil; 2) la institucional, relativa a los cambios materiales, técnicos y organizativos de los cuerpos de seguridad y militares (equipos, número de efectivos, estructura de las instituciones...); 3) la dimensión económica, vinculada con los presupuestos y la financiación de las fuerzas armadas y de los cuerpos de seguridad y con la conveniencia de conseguir la transparencia en estos aspectos; 4) la social, relacionada con los aspectos civiles y el papel que la sociedad debe desempeñar en el seguimiento de los programas y las políticas de seguridad, incluyendo la cuestión de la creciente participación de las mujeres que se pretende impulsar desde las organizaciones internacionales.

La dimensión política suele tratarse desde el debate inicial acerca del papel que deben desempeñar las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad; debate que debe implicar a los grupos y fuerzas políticas, a la ciudadanía y a los propios miembros del sector de seguridad. En una acepción extensa, se incluye: a todas las personas y grupos con la autoridad y

24 de octubre de 2005. La Cumbre fue, una Reunión Plenaria de Alto Nivel celebrada en el marco del 60 período de sesiones, en la Asamblea General de la Organización. El texto se repite en la exposición de motivos de la Resolución S/RES/1645 (2005) del Consejo de Seguridad, de 20 de diciembre de 2005, ya citada, por la que se crea la Comisión de Consolidación de la Paz. Véase, así mismo: PERAL, L., «Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción. Reflexiones acerca del resultado de la Cumbre Mundial de 2005 sobre la Reforma de la ONU», Documento de Trabajo, n.º 15, FRIDE, octubre de 2005.

(11) Además de lo contenido en el primer capítulo de esta obra se puede consultar un estupendo resumen del concepto en: SANAM NARAGHI ANDERLINI y CAMILLE PAMPELL CONAWAY, «Reforma del Sector de Seguridad». El texto puede consultarse en: www.international_alert.org/pdfs/TK-%20SSR_Spanish.pdf.

los instrumentos necesarios para el uso de la fuerza; a las personas y las instituciones que tienen como tarea el seguimiento y la administración pública del sector; a las personas integradas en las estructuras responsables del sostenimiento del estado de derecho, en especial, las vinculadas al sistema judicial y al penitenciario.

La dimensión institucional suele requerir transformaciones que plantean los mayores problemas y las dificultades principales ya que, por lo general, la necesidad de reforma suele surgir de una disponibilidad excesiva de poder incontrolado o mal dirigido (contra la propia población) que es necesario limitar, redirigir o ambas cosas. La dimensión institucional suele incluir: la reducción del tamaño de las fuerzas militares y de seguridad y el desarme y la desmovilización de los grupos armados activos en la zona del conflicto que se encuentren fuera del control gubernamental; la modernización y profesionalización del sector, a través de políticas de reclutamiento y entrenamiento que permiten incorporar nuevos valores a los miembros de este sector; la capacitación del sistema judicial y penitenciario para alcanzar mayor independencia en su funcionamiento y una gestión más responsable ante la sociedad; una transformación cultural que facilite la incorporación a las fuerzas militares y de seguridad de personas habitualmente excluidas por su pertenencia a grupos étnicos minoritarios, confesiones religiosas, o a un género determinado (normalmente femenino), etc. Esta transformación cultural no es más que la última consecuencia lógica, en el terreno de la composición humana del sector, del tradicional concepto de Defensa Nacional, trasladado al más amplio de Seguridad Nacional.

La dimensión económica implica requerimientos variables según los casos. En unos una reducción del presupuesto puede ser lo más adecuado, en otros puede ser necesario un incremento para financiar actividades de entrenamiento y formación, mejora de salarios o, incluso, la reinserción de desmovilizados. En cualquier caso, las medidas que faciliten la transparencia en la gestión de los fondos públicos son comunes a todas las propuestas (control parlamentario, control de cuentas por órganos independientes...). La dimensión económica plantea otra problemática, al tratarse de situaciones de escaso desarrollo por lo que disponer de medios financieros añadidos puede depender de donantes internacionales (sobre todo, otros Estados) que plantean exigencias de rigor en la asignación de fondos y en la ejecución de esas ayudas.

La dimensión social requiere el planteamiento previo y socialmente extendido de que no estamos ante una temática sólo para expertos. La

participación de la sociedad es un objetivo deseable tanto desde el punto de vista del control de la actividad del sector como desde el apoyo social a esa actividad. Involucrar a la sociedad, individuos y grupos, es un objetivo deseable que requiere actividades de sensibilización pública y promoción por parte de grupos diversos, como los medios de comunicación independientes, las asociaciones de profesionales, las confesiones religiosas, etc. En este proceso tienden a considerarse del mayor interés las medidas que aproximen al sector de seguridad a mujeres y a jóvenes.

Alguna cuestión importante, vinculada a alguna de estas dimensiones, ha recibido una atención especial. Además de las medidas adoptadas para fomentar la participación de las mujeres en el sector de seguridad y en su reforma, se ha dedicado una atención creciente a la proliferación descontrolada de armas pequeñas y armas ligeras. En el ámbito de la OSCE esta cuestión ha adquirido una importancia significativa. En el Documento de la OSCE sobre Armas Pequeñas y Armas Ligeras se afirma que los Estados participantes «reconocen que la acumulación excesiva y desestabilizadora y la difusión incontrolada de armas pequeñas son problemas que han contribuido a agravar y prolongar la mayoría de los recientes conflictos armados. Esto es motivo de inquietud para la comunidad internacional porque plantea una amenaza y un desafío para la paz, y socava los esfuerzos encaminados a lograr una seguridad indivisible y general» (12).

LA PRÁCTICA EN MATERIA DE RSS

El enfoque casuístico que caracteriza este tema hace conveniente un análisis de la práctica concreta y, puesto que los ámbitos geográficos de

(12) OSCE, Documento de la OSCE sobre Armas Pequeñas y Armas Ligeras, aprobado en la 308 sesión plenaria del Foro de Cooperación en materia de Seguridad de la OSCE, celebrada el 24 de noviembre de 2000: documento FSC. DOC/1/00. Este documento tiene como precedentes la Decisión número 6/96, del llamado Documento de Lisboa 1996, titulada: «Un marco para el control de los armamentos»; y la Decisión número 6/99 del Foro de Cooperación mencionado, respaldada en la Cumbre de la OSCE (Jefes de Estado y de Gobierno), celebrada en Estambul, en noviembre de 1999, sobre el mismo tema. El trabajo de la OSCE en este terreno ha continuado centrado, en especial, en la gestión de los excedentes almacenados de estas armas, en las actuaciones contra el tráfico ilícito y en el intercambio de información y las medidas de confianza en esta materia. En algunos aspectos se han elaborado Guías para la práctica destinadas, sobre todo, a facilitar y homogeneizar procedimientos.

actuación preferente entre las Naciones Unidas y la OSCE parecen diferenciarse, en parte, el estudio dedicado a la práctica debe reflejar esa diferencia. A pesar de la existencia de casos como el de Afganistán o el de alguno de los conflictos balcánicos, en el que se produjo la participación de las dos organizaciones y de otras, en el análisis de la práctica de las Naciones Unidas es preferible centrarse en los dos casos más recientemente tratados en los que no podía participar la OSCE por razón de alcance geográfico: Burundi y Sierra Leona. Aunque la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas ha iniciado una aproximación al tratamiento de otros Estados, todavía no hay práctica suficiente para un análisis útil, salvo en los dos casos mencionados.

Las Naciones Unidas y la consolidación de la paz: Estados fallidos y democracia

El análisis completo de la práctica no es posible en un trabajo del alcance que este tiene si nos remontásemos a los elementos que han ido apareciendo, en operaciones de las Naciones Unidas vinculados al actual concepto de Reforma del Sector de Seguridad, pero que en su momento, han tenido coberturas conceptuales distintas. El enfoque integrado, en el sentido indicado en páginas anteriores, es más reciente y el elemento formal de la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz permite centrar el análisis en la muestra de los dos casos que, en este marco, ha tratado la Organización y que cuentan, ya, con una trayectoria suficiente para los propósitos de este análisis.

La Comisión de Consolidación de la Paz puso en marcha, entre julio y diciembre de 2006, la primera fase de su examen sustantivo de Burundi y de Sierra Leona, con objeto de permitir la estructuración de los órganos encargados de cada Estado (cada uno tiene su propia configuración) y contactar con las partes y los agentes interesados para recabar su participación. En enero y febrero de 2007, la Comisión aprobó planes de trabajo semestrales para los dos Estados que incluían el envío de misiones, cuya tarea era «obtener información de primera mano y realizar un análisis sobre el terreno» (13). Conseguir la visibilidad necesaria, fomentando el diálogo entre los actores internacionales y los actores internos formaba parte de lo que se quería conseguir en el inicio. El proceso desembocó en

(13) Resultado de esa actividad sobre el terreno son los documentos de la Comisión de Consolidación de la Paz: PBC/BUR/SR.1; PBC/BUR/SR.2; PBC/SIL/SR.1; PBC/SIL/SR.2.

la consignación de 35 millones de dólares (USA) para cada uno de los dos Estados, con cargo al Fondo de Consolidación de la Paz (14).

El caso de Burundi tiene antecedentes lejanos, pero la reciente actividad de la Comisión para la Consolidación de la Paz es la consecuencia del grave conflicto que se reinicia en los años noventa, en Ruanda, y se extiende a los Estados vecinos, incluido Burundi, donde el problema de origen del conflicto tiene una significativa similitud con el de Ruanda. Los referentes documentales básicos son: el Acuerdo de Arusha, del año 2000; el Acuerdo global de alto al fuego entre el Gobierno de Transición de Burundi y el Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia –Fuerzas de Defensa de la Democracia (CND-FDD), del año 2003; los acuerdos entre el Gobierno y las Palipehutu– FNL, del año 2006. Además de estos textos: el plan quinquenal del Gobierno de Burundi, para los años 2005-2010; el documento de estrategia de lucha contra la pobreza, para los años 2007-2010; el Pacto sobre seguridad, estabilidad y desarrollo en la región de los Grandes Lagos, de carácter multilateral; diversas resoluciones y declaraciones del Consejo de Seguridad. Sobre esta extensa base se elaboró el Marco Estratégico para la Consolidación de la Paz en Burundi (15).

El Mecanismo de vigilancia y seguimiento del Marco Estratégico fue creado en noviembre de 2007 (16), conteniendo tres componentes: 1) el Grupo de Coordinación de los Asociados en Burundi, la estructura de vigilancia del Mecanismo; 2) la matriz y los informes acerca de la evolución de la actividad; 3) las reuniones de la Comisión para evaluar el funcionamiento del Mecanismo y otras actividades de vigilancia y seguimiento.

El primer componente, el Grupo de Coordinación funciona en tres niveles: a) el básico, formado por los grupos sectoriales que estarán coor-

(14) El Fondo se estableció, oficialmente, el 11 de octubre de 2006 y comenzó a funcionar en enero de 2007. El documento básico de referencia es el mandato del Fondo de Consolidación de la Paz, elaborado por la Secretaría General de la Organización y aprobado por la Asamblea General, el 22 de agosto de 2006: documento A/60/984, anexo. El Secretario General actuó a petición de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, creadores de la Comisión. El Fondo es un mecanismo plurianual para ampliar el apoyo decisivo a los Estados en cuestión en las etapas iniciales de un proceso de paz. La competencia en materia de gestión fiduciaria del Fondo fue asignada a la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aunque los aspectos programáticos siguieron estando en manos de la Secretaría General de la Organización.

(15) Creado por decisión de la Comisión: documento PBC/1/BDI/4.

(16) Al Marco Estratégico se le ha incorporado un Mecanismo de vigilancia y seguimiento (documento PBC/2/BDI/4), creado por decisión de la Comisión de Consolidación de la Paz, del día 27 de noviembre del año 2007.

dinados por el Grupo de vigilancia y evaluación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza, mencionado antes, o Plan de Acción Prioritaria, existiendo un grupo específico para el seguimiento de la aplicación del conjunto del Marco Estratégico; b) el segundo nivel, centrado en el Foro Estratégico del Grupo de Coordinación de los Asociados, que se ocupa de los temas considerados clave surgidos de los grupos sectoriales, del examen anual del documento de estrategia y de las Propuestas del grupo de vigilancia del Marco Estratégico; c) el tercer nivel lo constituye el Foro Político del Grupo de Coordinación de los Asociados, presidido por un Vicepresidente de la República de Burundi, interlocutor de la Comisión de Consolidación de la Paz en la Sede, en Nueva York.

El segundo componente, la matriz, sobre la que se elaboran los informes periódicos, está destinada a facilitar la evaluación en la aplicación del Marco Estratégico, en un doble sentido: vigilar el cumplimiento de los compromisos y las contribuciones acordadas y vigilar el progreso realizado con relación al logro de los niveles de referencia establecidos. La matriz, destinada a ser base de los informes bianuales, no es un elemento estático sino ajustable a las necesidades, conteniendo, en general, cinco elementos: 1) los objetivos y ámbitos prioritarios; 2) los riesgos; 3) los niveles de referencia cuantificados; 4) los indicadores especificados; 5) la lista de compromisos y contribuciones del Gobierno, de la Comisión de Consolidación de la Paz y de otras partes interesadas. El conjunto de estos elementos debe permitir la elaboración de los informes que contengan, al menos: un análisis de las tendencias, una estimación de los riesgos, una evaluación del cumplimiento de los compromisos y, por último, las oportunas recomendaciones. El tercer componente, el de las sesiones de la Comisión, requiere poca explicación, salvo recordar que cada Estado objeto / sujeto de actividad tiene su propia configuración en la Comisión y la participación activa que tienen las organizaciones sociales de diverso tipo en todo el proceso.

El conjunto del Mecanismo y el Marco Estratégico tienen como referente previo la decisión sobre las esferas de actuación prioritaria. En el caso de Burundi las esferas prioritarias señaladas fueron cuatro (17): a) el fomento de la buena gestión en los asuntos públicos, vinculado a los problemas de democracia y liderazgo; b) el fortalecimiento del estado de derecho, con una insistencia especial en los temas de la administración de justicia, el sistema penitenciario y los derechos humanos; c) la recupera-

(17) Véase el Informe sobre la labor realizada por la Comisión de Consolidación de la Paz, de julio de 2007, ya citado (cita 9).

ción de la comunidad, centrada en los problemas de pobreza y hambre, de la propiedad de la tierra y de la juventud (desplazados a zonas urbanas y desmovilizados, en especial); d) la reforma del sector de seguridad.

La reforma y el desarrollo del sector de seguridad deben ajustarse, según la Comisión, a las oportunas disposiciones de los acuerdos de paz, a los principios del Estado de derecho, al respeto de los derechos humanos y a los criterios de buena gestión de los asuntos públicos. El tema incluye: el desarme de la población civil y el control y no proliferación de las armas pequeñas. El desarrollo de la matriz, antes mencionada, del Mecanismo de vigilancia y seguimiento, en el tema de la RSS, ilustra de manera muy concreta el tipo de actuaciones que se impulsan y financian. Bajo el rótulo: «Continuar con la reforma del sector de seguridad y el desarme de la población civil», se incluyen: 1) el aumento significativo de la profesionalización de la policía y del ejército; 2) la terminación del proceso de desmovilización de combatientes y de desarme; 3) el control de las fuerzas de seguridad, mediante un mecanismo civil de supervisión; 4) el progreso en la entrega voluntaria de armas por parte de la población civil.

A estos objetivos concretos –niveles de referencia– se corresponden los indicadores siguientes: proporción de quejas contra los miembros de las fuerzas de seguridad que dan lugar a investigación y proporción de medidas disciplinarias aplicadas; tendencia en los niveles de satisfacción de la población con las fuerzas militares y de seguridad, según los informes de órganos independientes; número y tendencia de las violaciones de los derechos humanos cometidas por excombatientes y fuerzas de seguridad; número y tendencias de los casos de violaciones y de violencia vinculada al género cometidos por las fuerzas de seguridad y militares; número y tendencia de las entregas voluntarias de armas y proporción de los desmovilizados que participan en actividades de consolidación de la paz y de desarrollo comunitario.

En el aspecto financiero de la actividad de la Organización en Burundi, en julio de 2007 el Comité Directivo del Fondo de Consolidación de la Paz había aprobado 12 proyectos (18) que abarcaban un presupuesto total de

(18) Véase el Informe del Secretario General sobre la actividad del Fondo de Consolidación de la Paz, de 26 de julio de 2007. Documento A/62/138. Hasta el mes de julio de 2007 el Fondo había recibido promesas de contribuciones por encima del 90% del objetivo fijado de los 250 millones de dólares (USA) provenientes de donantes, de los que ya se habían depositado más de 142 millones de dólares. Puesto que el Fondo es un instrumento plurianual es necesario considerar que, a partir de 2008, será necesario conseguir nuevos compromisos de financiación por parte de los Estados.

26,8 millones de dólares, en las cuatro esferas prioritarias establecidas (gobernanza, justicia y derechos humanos y las cuestiones relativas a las tierras). La ejecución de los proyectos aprobados corre a cargo de las autoridades nacionales, en colaboración con distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas.

En el terreno del sector de la seguridad, las autoridades de Burundi involucradas en la ejecución de los correspondientes proyectos son: el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de Defensa Nacional y excombatientes y la Comisión Técnica para el desarme de la población civil y lucha contra la proliferación de armas pequeñas. Por parte de las Naciones Unidas, los organismos implicados en la ejecución son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi (BINUB). Su participación se concreta en: el proyecto, aprobado el 29 de marzo de 2007, denominado «Inicio de actividades de desarme de la población y lucha contra la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras», dotado con 500.000 dólares (USA), cuyos responsables son el Ministerio del Interior, la Comisión Técnica y el PNUD; el proyecto, aprobado el 5 de abril de 2007, denominado «Acuartelamiento de la Fuerzas de Defensa Nacional para atenuar la repercusión de su presencia entre la población», dotado con 4.583.000 dólares, cuyos responsables son el Ministerio de Defensa y el PNUD.

En el caso de Sierra Leona el referente inicial es el Acuerdo de Paz de Lomé de 1999, punto de partida del esfuerzo de reconstrucción y mantenimiento de la paz. Algunos logros importantes se han alcanzado desde el Acuerdo de Paz, en distintos terrenos, como son: la celebración de elecciones generales, de escala nacional, en los años 2002 y 2007; la celebración de elecciones municipales o locales, en el año 2004; el establecimiento de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y la culminación de sus labores; la reforma y la reestructuración integrales de las instituciones de seguridad nacional (policía, fuerzas armadas y Oficina de Seguridad Nacional); la creación de la Comisión Electoral Nacional; la creación de la Comisión de Inscripción de Partidos Políticos; la creación de la Comisión de Derechos Humanos y de la Comisión de Lucha contra la Corrupción.

La determinación de los sectores prioritarios sobre los que actuar fue realizada en sucesivas reuniones entre el Gobierno de Sierra Leona y la Comisión de Consolidación de la Paz, e incorporados al principal instrumento creado para el caso de Sierra Leona: el Marco de Cooperación para

la Consolidación de la Paz (19). El Marco se basa en tres principios: a) Identificación nacional, es decir, la paz y el desarrollo de una Sierra Leona democrática son responsabilidad del Gobierno y del pueblo de Sierra Leona; b) Responsabilidad mutua, lo que significa que la paz sostenible requiere una asociación basada en la responsabilidad y el respeto mutuos entre el Gobierno y el pueblo de Sierra Leona y sus asociados internacionales; c) Compromiso sostenido, es decir, la consolidación de la paz es un proceso a largo plazo que necesita una participación sostenida y previsible de todos los actores interesados. La idea de un compromiso sostenido es clave a la vista de que las raíces profundas del conflicto (corrupción generalizada, marginación y abandono de importantes sectores rurales y urbanos de la población, falta de oportunidades económicas y escasa capacidad estatal para prestar servicios básicos), analizadas en el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, no han sido, aún, abordados plenamente. Los donantes internacionales tendrán, en consecuencia, que mantener el esfuerzo durante un cierto tiempo.

El Marco de Cooperación recoge varias esferas prioritarias esenciales e interdependientes (20): el empleo y el «empoderamiento» (según la terminología empleada en el documento) de los jóvenes; la consolidación de la democracia y el buen gobierno; el fomento de la capacidad; el sector energético y la reforma de la justicia y el sector de la seguridad.

En cuanto a la primera cuestión, el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación identificó la marginación y la exclusión política de los jóvenes como una de las causas profundas de la guerra civil. Teniendo en cuenta, además, que, como la mayor parte de los Estados de la zona, su población tiene las características de las sociedades en desarrollo, en cuanto a la distribución de la población por edades, lo que significa que su población joven es muy numerosa. Se calcula que, de unos cinco millones de

(19) El Marco ha sido elaborado por la Comisión y el Gobierno de Sierra Leona y lleva por fecha el 3 de diciembre de 2007. Documento PBC/2/SLE/1. Presentado en el segundo período de sesiones de la configuración encargada de Sierra Leona, el 12 de diciembre de 2007.

(20) Asumidas por la Comisión de Consolidación de la Paz, en una sesión celebrada el 12 de octubre de 2006, a partir de las señaladas por el Gobierno de Sierra Leona, en consulta con otros agentes y actores interesados. En enero de 2007, la Comisión elaboró un plan de trabajo destinado a establecer, en seis meses, un documento de Estrategias Integradas para la Consolidación de la Paz (EICP), base del Marco de Cooperación establecido en diciembre. Entre los documentos que contribuyen a la elaboración del Marco de Cooperación se encuentran: Visión 2025, documento de estrategia de lucha contra la pobreza; la Estrategia de consolidación de la paz; el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y el Pacto para mejorar la rendición de cuentas y la gobernanza.

personas, el número de los que tienen entre 15 y 35 años es de unos dos millones de personas y de esta cantidad unas dos terceras partes son jóvenes desempleados o empleados en trabajos de muy bajo nivel y muy escasa remuneración, con escasa seguridad laboral. Los problemas o las limitaciones para conseguir superar esa situación son varias: escaso nivel educativo, difícil acceso al crédito, difícil acceso a la tierra... Constituyen un conjunto de cuestiones muy vinculadas a las posibilidades de desarrollo.

En cuanto al buen gobierno y a la consolidación de la democracia, el eje se centra, una vez creadas las instituciones básicas, en el fortalecimiento de las instituciones nacionales, lo que incluye: la mejora de la capacidad de las instituciones de escala nacional, como son el Parlamento, la Comisión Electoral, la Comisión de Lucha contra la Corrupción o la Comisión de Derechos Humanos; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno local y una descentralización efectiva, dando cumplimiento a la Ley de gobierno local, del año 2004; la intensificación del diálogo entre los partidos políticos y la participación de todos los sectores de la población en la adopción de decisiones. En términos prácticos, el Pacto para mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas, firmado en julio de 2006 por el Gobierno y los cuatro donantes directos, y la Ley contra la Corrupción (del año 2000) y la Comisión de Lucha contra la Corrupción, constituyen elementos de primera importancia, al igual que las medidas para la reforma del sector de seguridad.

En lo relativo al fomento de la capacidad, la Comisión de Consolidación de la Paz y el Gobierno de Sierra Leona han identificado las debilidades de las instituciones estatales en los niveles provincial y de distrito como un obstáculo para el avance de la descentralización y una limitación para las funciones de supervisión del Parlamento. Se consideró que es necesaria una reforma a fondo de la función pública, incluyendo considerar el mérito como base de la contratación, la incorporación del mayor número de mujeres a la función pública y la mejora del rendimiento. Los ministerios y demás departamentos y organismos públicos deben estar en condiciones para autoevaluarse y corregir deficiencias, de manera que puedan sostener a largo plazo el esfuerzo para la consolidación de la paz. En lo referente a la cuestión energética, se ha identificado una situación de crisis, especialmente en el subsector eléctrico, constituyendo un obstáculo para el crecimiento económico. Se ha calculado que las necesidades de electricidad se sitúan en 250 MW, en tanto que la producción actual apenas supera los 10 MW. La mejora en este terreno tendrá un impacto positivo en la creación de empleo, la generación de ingresos públicos, la reducción de la pobreza y la recuperación general.

En cuanto a la reforma del sector de seguridad, la insistencia y el esfuerzo parecen mayores que en el caso de Burundi, en el que el problema de fondo residía en el enfrentamiento entre dos grupos étnicamente diferenciados, los hutus y los tutsis. En Sierra Leona el origen del conflicto no es principalmente étnico, por lo que las deficiencias en el sector de seguridad han centrado más la atención. El tema de la RSS tiene dos vertientes principales: la de la justicia y el sistema judicial y la de las fuerzas armadas y de seguridad. El sistema judicial está lastrado por leyes anticuadas, personal insuficiente y problemas logísticos. Según datos en manos de la Comisión de Consolidación de la Paz (configuración Sierra Leona), el 80% de la población de este Estado recurre al sistema de justicia tradicional, que se basa en los jefes de las comunidades, carente de capacidad para administrar justicia con eficacia, discriminador de mujeres y de jóvenes, carente de transparencia y sin procedimientos para la rendición de cuentas. Existe una cierta variedad de iniciativas destinadas a incrementar la confianza de la población en el sistema judicial y a garantizar un acceso rápido y en condiciones de igualdad a la justicia.

En esta vertiente del fortalecimiento de la justicia y el sistema judicial se aprobaron dos proyectos: el 22 de junio de 2007, un proyecto denominado «Fomento de la capacidad de la Comisión de Derechos Humanos de Sierra Leona», dotado con 1.522.055,70 dólares (USA), bajo la responsabilidad de la propia Comisión de Derechos Humanos y del PNUD; el 11 de julio de 2007, un proyecto denominado «Fomento de la capacidad del sistema judicial para prevenir demoras en los juicios y tramitar las causas pendientes», dotado con 3.959.772,54 dólares, bajo responsabilidad de la Oficina del Presidente del Tribunal Supremo y del PNUD. Existe un tercer proyecto, encajado bajo la esfera «Justicia y seguridad», que es el denominado «Apoyo a los funcionarios electorales de la Comisión Electoral Nacional», aprobado el 11 de julio de 2007, bajo responsabilidad de la Comisión Electoral y del PNUD, dotado con 1.598.727,36 dólares.

Además de esos proyectos en el marco de los esfuerzos de la Comisión de Consolidación de la Paz y del Fondo, hay algún proyecto desarrollado entre el Gobierno de Sierra Leona y algún asociado internacional, como es el que ha puesto en marcha un programa de desarrollo del sector judicial, un marco normativo nacional para el mismo y una estrategia de reforma para el período 2008-2010. Este proyecto se realiza con el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido que, además, es el mayor contribuyente al Fondo de Consolidación de la Paz, con más de 58 millones de dólares comprometidos.

En la vertiente más estrictamente de seguridad, la que afecta a las fuerzas armadas y a la policía, se considera que ya se ha conseguido éxito con ciertas iniciativas destinadas a transformar y reestructurar las instituciones de seguridad. Lo que se necesita es consolidar las reformas, en particular con relación a: la mejora de la eficacia y de la gestión económica de las fuerzas armadas de Sierra Leona; la revisión y actualización de las condiciones del servicio de las mismas; el reforzamiento del adiestramiento para la mejora de las relaciones entre la policía y la población, incluyendo el fortalecimiento de las dependencias de apoyo a la familia; la mejora en la coordinación entre las instituciones de seguridad, teniendo en cuenta que se considera que las deficiencias en este terreno constituyen uno de los factores que contribuyeron al conflicto, lo que implica reforzar las capacidades de la Oficina de Seguridad Nacional en materia de prevención de conflictos y de alerta temprana.

En esta vertiente de las fuerzas armadas y de seguridad se han aprobado ya tres proyectos que están en ejecución o han sido ya ejecutados: el 11 de mayo de 2007, el proyecto denominado «Mejora de la capacidad de mantenimiento del orden público», destinado, sobre todo, a la mejora de los equipos de la policía, incluyendo los antidisturbios, dotado con 1.042.564,91 dólares, bajo la responsabilidad de la policía de Sierra Leona y del PNUD; el 11 de julio de 2007, el proyecto denominado «Apoyo de emergencia al sector de la seguridad», orientado al refuerzo de las capacidades policiales para el mantenimiento de la ley y el orden de cara a las elecciones que se han celebrado a finales del año 2007, dotado con 1.822.823,94 dólares, bajo responsabilidad del Ministerio de Finanzas y del PNUD; el 11 de julio de 2007, el proyecto denominado «Rehabilitación de las instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento en los cuarteles de las fuerzas armadas de la República de Sierra Leona en Freetown», dotado con 1.955.706 dólares, bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa y del PNUD.

Al igual que en el caso de Burundi, la Comisión de Consolidación de la Paz ha dado importancia significativa a la dimensión subregional de los procesos de consolidación de la paz. La Comisión considera que las iniciativas de consolidación de la paz en los planos nacional e internacional deben ir acompañadas de medidas de fomento de la confianza entre las comunidades fronterizas mediante mecanismos específicos de solución de controversias y el fortalecimiento de las relaciones comerciales; en general, el establecimiento de regímenes transfronterizos como los europeos que faciliten las relaciones y los intercambios y tiendan a impedir o li-

mitar los conflictos. En el caso de Sierra Leona se ha sugerido, por la Comisión, un fortalecimiento de la Secretaría de la Unión del Río Mano (21), para garantizar la eficaz coordinación entre sus Estados miembros.

La OSCE y la estabilidad en el hemisferio norte: reforma, control y liderazgo

En el terreno de la OSCE, la cuestión de la reforma del sector de seguridad está muy vinculada a la democracia. El Jefe de la Misión de la OSCE para Serbia y Montenegro lo ilustraba perfectamente cuando afirmaba que uno de los principales indicadores de una democracia firmemente consolidada y operativa reside en el papel y el lugar que ocupan las fuerzas armadas en la sociedad. Una sociedad militarizada o en la que el principal árbitro o controlador del proceso político sean las fuerzas armadas o las fuerzas de seguridad difícilmente puede ser considerada democrática. Esto no quiere decir, según afirma el Embajador, que las fuerzas armadas sean, por definición, una amenaza para la democracia. Al contrario, unas fuerzas armadas bien integradas, despolitizadas, profesionales, eficientes, respetuosas de las ley y controladas democráticamente pueden ser uno de los guardianes de la paz, la estabilidad y los valores democráticos (22). En el discurso se hacía un recordatorio a un documento básico para la cuestión de la Reforma del Sector de Seguridad: el Código de Conducta (CoC), que promueve ampliamente esos valores democráticos.

El Código de Conducta (23) de la OSCE es considerado uno de los más importantes documentos de carácter normativo adoptado por la OSCE, desde el Acta Final de Helsinki, de 1975. Es un documento que no tiene

-
- (21) Creada en 1973, a partir de un proceso de cooperación bilateral entre Sierra Leona y Liberia y de las recomendaciones de una misión de las Naciones Unidas. El proceso culminó con la firma de la Declaración del Río Mano, en FOMENA, por los jefes de Estado de Sierra Leona y Liberia, el 3 de octubre de 1973, a la que hay que añadir seis protocolos del año 1974. Guinea se incorporó con posterioridad, siendo uno de los Estados cuya situación está comenzando a analizar la Comisión de Consolidación de la Paz, en la actualidad. La estructura de la organización cuenta con: la Asamblea de jefes de Estado, un Consejo Ministerial, un Comité Permanente, Comisiones Técnicas (finanzas, administración y personal y asuntos económicos), varios Subcomités y la Secretaría con sede en Freetown. Durante algunos años, la organización fue inoperante a causa de la inestabilidad en la zona.
- (22) Discurso del Embajador Mauricio Massari, Jefe de la Misión de la OSCE para Serbia y Montenegro, en el inicio del Seminario «El papel de la sociedad civil en la Reforma del Sector de Seguridad», 18 de febrero de 2005, Kanjiza (en el norte de Serbia).
- (23) Denominado: Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad. Aprobado el 3 de diciembre de 1994, en la 91 sesión plenaria del Comité Especial del Foro de Cooperación en materia de Seguridad de la Conferencia de la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), celebrada en Budapest. Documento DOC.FSC/1/95.

equivalente en cualquier otra organización internacional. El análisis de la Reforma del Sector de Seguridad en la actividad de la OSCE debe partir de los contenidos de este documento. El Código de Conducta es un conjunto coherente de reglas operativas tanto para conflictos internacionales como internos. La estabilidad política, la democracia y el sector de seguridad aparecen estrechamente relacionados en el Código. Entre las condiciones generales que plantea se encuentran: un concepto integral de seguridad que abarca el respeto de los derechos humanos, la cooperación económica y el respeto del medio ambiente; la seguridad entendida como algo indivisible, de manera que la seguridad de cada Estado está vinculada a la seguridad de los demás, por lo que se necesita un esfuerzo común para fortalecer la seguridad y la estabilidad de la región; en consecuencia, la aplicación de un enfoque de cooperación amplia en materia de seguridad.

El Código identifica las tensiones que pueden provocar conflicto, señalando que su origen reside en violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y de otros compromisos de la dimensión humana; así mismo, en las manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia y antisemitismo (punto VI, 17). Los puntos dedicados especialmente a lo que puede considerarse Reforma del Sector de Seguridad son el VII (20 a 33) y VIII (34 a 37). Las cuestiones básicas que se tratan están vinculadas a: la cuestión del control democrático sobre las fuerzas armadas y de seguridad; la cuestión del liderazgo; el tema del presupuesto de defensa; los temas relacionados con la función pública; los aspectos vinculados con la formación y el entrenamiento de las fuerzas armadas.

En relación con el primero de los temas, el del control democrático, el primero de los párrafos o puntos, el 20, hace una declaración de intenciones de la mayor importancia al afirmar que los Estados participantes «consideran que el control político democrático de las fuerzas militares, paramilitares y de seguridad interna, así como de los servicios de información y de la policía es un elemento indispensable de estabilidad y de seguridad. Fomentarán la integración de sus fuerzas armadas en la sociedad civil como una importante expresión de democracia». El control político democrático implica también: garantizar que las fuerzas armadas sean, como conjunto, políticamente neutrales, con independencia de los derechos civiles de sus miembros (punto 23); adoptar las medidas necesarias para impedir el uso accidental o no autorizado de medios militares (punto 24); no tolerar fuerzas no sometidas ni controladas por las autoridades establecidas constitucionalmente (punto 25); garantizar que sus fuerzas paramilita-

res no adquieren una capacidad de combate superior a aquella para la que fueron establecidas (punto 26); velar por que las decisiones para destinar sus fuerzas armadas a misiones de seguridad interna se adopten conforme a procedimientos constitucionales, indicando con precisión las misiones, garantizando que se realizan bajo el control efectivo de las autoridades constitucionalmente establecidas y ajustadas al estado de derecho (punto 36); no utilizar a las fuerzas armadas para limitar el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos de las personas ni para despojarlas de su identidad nacional, religiosa, cultural, lingüística o étnica (punto 37).

En relación con el segundo tema, el relativo a la cuestión del liderazgo, está vinculada inevitablemente con la anterior cuestión del control democrático, como ilustra el punto 21 del Código de Conducta, en el que se afirma que cada Estado participante «establecerá y mantendrá en todo momento la dirección eficaz y el control de sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad por autoridades establecidas de acuerdo a la constitución, investidas, por lo tanto, de legitimidad democrática. Cada Estado participante establecerá controles para velar por que esas autoridades cumplan con sus responsabilidades constitucionales y legales». Se trata, por consiguiente, de un liderazgo que debe estar dotado de dos características básicas, ser eficaz y ser democrático y que se mueve dentro de la Constitución y de la ley. El modelo de liderazgo ajustado a la ley se reitera, en el punto 31, pero con relación al mando militar, afirmando que los Estados participantes «velarán por que el personal de sus fuerzas armadas investido de mando ejerza su autoridad de conformidad con el derecho nacional e internacional pertinente». Recuerda, en este punto, que un mando de las fuerzas armadas puede ser considerado responsable del ejercicio ilícito de esa autoridad y que no debe dar órdenes contrarias a derecho. Añadido a todo esto se indica que las fuerzas armadas deben estar mandadas, dotadas y equipadas de conformidad con las normas internacionales, en particular, con los convenios de Ginebra de 1949, sus dos protocolos y otros textos pertinentes (punto 34). Además, los Estados deben velar por que su política y su doctrina de defensa se ajusten al derecho internacional y al Código de Conducta (punto 35).

El tercer elemento, el del presupuesto y el gasto en el ámbito de la defensa, es abordado en el punto 22 del Código, indicando que cada Estado participante «velará por que sus gastos de defensa sean aprobados por su poder legislativo. Cada Estado participante, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de su seguridad nacional, moderará sus gastos militares y velará por la transparencia y el público acceso a la información relaciona-

da con las fuerzas armadas». En síntesis, control parlamentario en la determinación de los gastos y transparencia de cara al público, la misma, evidentemente, que la de cualquier otro departamento ministerial. En cualquier caso, resulta significativo el empleo del verbo moderar, lo que nos indica que se busca una reducción de las dimensiones del sector de seguridad.

El cuarto de los temas, el relativo a los aspectos de función pública de las fuerzas armadas y de seguridad y el carácter funcional de sus miembros implica, en el Código de Conducta: un proceso de reclutamiento o de llamada a filas que resulte compatible con las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos y libertades fundamentales (punto 27); la recepción, en las leyes, de los derechos y deberes del personal de las fuerzas armadas, incluyendo la posibilidad de establecer exenciones o alternativas al servicio militar (punto 28); el compromiso por parte de los Estados de velar por que su personal en las fuerzas armadas, paramilitares y de seguridad pueda ejercer sus derechos y libertades de conformidad con los documentos de la organización, el derecho internacional, las normas constitucionales y legales y las necesidades del servicio (punto 32); y, por último, el establecimiento de procedimientos adecuados para proteger los derechos de todo el personal del sector de seguridad (punto 33).

El último de los temas, el de la formación, es el que más impacto tiene sobre la cuestión de los valores que se consideran de importancia para su asimilación por los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad. En particular, los puntos 29 y 30 establecen, para los Estados participantes, los compromisos de: difundir ampliamente el derecho internacional humanitario; recoger en sus programas y reglamento de enseñanza militar estos compromisos; instruir a las fuerzas armadas en el derecho internacional humanitario y formarles la conciencia de que son individualmente responsables de sus actos. En el terreno formativo, es evidente que, en muchos de los Estados miembros de la organización, la enseñanza del derecho internacional humanitario se ha convertido en algo normal. De hecho, algunos de los principales especialistas en la materia son militares. El punto 34 insiste en estos objetivos al hablar, entre otras cosas, de que el adiestramiento de las fuerzas armadas debe ser compatible con las obligaciones internacionales del Estado y, en especial, con el derecho internacional humanitario. El punto 35, citado más atrás, se mueve en una línea similar, pero más pensado para los máximos responsables políticos y militares en el diseño de la política de defensa.

El Código de Conducta es tanto un resultado de la experiencia adquirida como un instrumento orientador de la misma. Aprender de la expe-

riencia se ha convertido en una necesidad, tanto para las Naciones Unidas como para la OSCE y otras organizaciones internacionales que actúan en terrenos tan dados a las variaciones prácticas como la Reforma del Sector de Seguridad. En el caso de la OSCE, la experiencia es muy variada, dentro de las áreas de actuación preferente de la organización. Una de las zonas específicas con relación a las cuales la OSCE ha desplegado mayor actividad ha sido la del espacio de la antigua Yugoslavia y su entorno geográfico-político. Han centrado su actividad, en distintos aspectos, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro, Kosovo, Albania, Macedonia. Es evidente que la conflictividad, con su vinculación al final del mundo bipolar, está especialmente relacionada con la crisis del Estado yugoslavo que se produce a partir de la muerte de Tito y el fracaso de la Presidencia rotativa posterior. Los años ochenta del siglo pasado asistieron al creciente deterioro del sistema yugoslavo y los noventa a la implosión del sistema que, muy pronto, sería una sucesión de declaraciones de independencia y los correspondientes conflictos, de los que sólo se libraría la República federada de Eslovenia.

La cuestión más problemática ha sido, durante mucho tiempo la de Bosnia-Herzegovina, entre otras cosas, por la división del nuevo Estado en tres comunidades claramente distintas y, en muchos aspectos, opuestas entre sí, curiosamente calificadas según criterios distintos: croatas y serbios, según criterios étnicos (y también lingüísticos, culturales y religiosos), y bosnio-musulmanes, según el criterio religioso. Una de la particularidades es que, a diferencia de los albanos-kosovares, todos son eslavos. La problemática parte de diferencias religiosas, culturales, históricas y de influencias distintas, en general, bastante más antiguas que el propio Estado yugoslavo anterior cuyo origen, como es sabido, se remonta al calor de la reordenación político territorial que sucede a la primera Guerra Mundial. La intervención de la OSCE en Bosnia-Herzegovina se inicia en los años noventa del siglo pasado, pero en mayo de 2003, el alto Representante de la OSCE establece la Comisión para la Reforma de la Defensa, cuya tarea principal será preparar una nueva legislación y las normas de desarrollo de la misma, necesarias para la reforma de las estructuras de seguridad bosniacas (24).

(24) Conferencia del Director del Centro de Prevención de Conflictos de la OSCE en el Seminario celebrado en Bakú, los días 1 y 2 de octubre de 2004, bajo el título «Security Sector Reform and its Impact on Azerbaijan's Defense and Security Policy», en el que el Director analiza el Código de Conducta y el caso de Bosnia-Herzegovina con relación a la actuación de la OSCE en Azerbaijan.

La Comisión, formada por altos funcionarios de la estructura de la defensa nacional, representantes civiles y expertos internacionales, debía reflejar una composición equilibrada desde el punto de vista de las tres comunidades principales de Bosnia-Herzegovina. La Comisión fue encargada de varias tareas: asegurar la coherencia de las reformas del sector de seguridad bosniaco con los estándares euro-atlánticos; asegurar la coherencia de los contenidos de la reforma con los compromisos político-militares alcanzados en la OSCE, lo que implica el respeto del Código de Conducta; conseguir recoger y articular legalmente estructuras y procedimientos para la vigilancia civil democrática del sector de la seguridad; desarrollar la interoperabilidad de las estructuras de defensa; nutrir presupuestariamente a la estructura de defensa dentro de límites fiscales razonables. La Comisión vio ampliadas sus funciones y su mandato con objeto de facilitar su tarea de asistencia a Bosnia-Herzegovina para la consecución de sus recomendaciones.

El tema de Serbia y Montenegro requiere distinguir dos períodos: uno, anterior al referéndum sobre la independencia en Montenegro, celebrado el 10 de mayo de 2006, en el que ambos eran tratados como una unidad; otro, posterior al 10 de mayo de 2006, en el que reciben un tratamiento diferenciado que responde a una problemática distinta. En el caso de Montenegro, la cuestión principal gira en torno al funcionamiento del sistema judicial y a la policía, con relación a los aspectos de la delincuencia, sobre todo organizada. En el caso de Serbia el tema clave es el del papel de las fuerzas armadas dentro del sistema político y respecto a la sociedad y viceversa. Cuestión muy vinculada al fortalecimiento de la democracia y sus sistemas de controles y contrapesos.

En relación con el período inmediatamente anterior a la independencia de Montenegro, la cuestión de la Reforma del Sector de Seguridad aparecía vinculada con los avances democráticos en el conjunto de Serbia y Montenegro, de manera que tales avances habían contribuido a cambiar el papel y el lugar de las fuerzas armadas en la sociedad. Desde el año 2003, las reformas de los sectores de seguridad y defensa habían conseguido una mayor transparencia, el establecimiento de un papel de liderazgo del Ministerio sobre los militares y la apertura de las fuerzas armadas a una vigilancia más efectiva y significativa por parte de los parlamentarios (25). La idea es que las relaciones entre las instituciones civiles democráticas y las fuerzas armadas y los servicios de seguridad sean relacio-

(25) Discurso del Embajador Maurizio Massari, ya citado (cita 23).

nes de cooperación, por eso la Misión para Serbia y Montenegro estableció un programa de apoyo parlamentario para procurar contribuir al desarrollo de tales relaciones (seminarios y otras actividades conjuntas han mostrado cierta utilidad).

La mayoría de las cuestiones que orientaban a la Misión en Serbia y Montenegro siguen estando presentes en la nueva Misión en Serbia. La cuestión básica es la de la democratización de las fuerzas armadas y de seguridad o, en otras palabras, las relaciones entre la sociedad y este sector. Conciliar la vida privada y los derechos humanos con la seguridad es uno de los retos principales de las sociedades modernas. Resulta paradójico que las sociedades más avanzadas tecnológicamente sean, también, las más vulnerables. El terrorismo y la criminalidad en general se encuentran entre los primeros beneficiados por el empleo de las tecnologías modernas. Cuando los regímenes son de corte autoritario o con una democracia débil, la tentación de utilizar los modernos medios para controlar a la sociedad y a sus individuos es muy fuerte (26). Estas consideraciones generales enunciadas en Belgrado, ante representantes de diversos ministerios y otras entidades serbias, por el responsable de la Misión OSCE para Serbia, no deja lugar a dudas acerca de las cuestiones que hay que atender. Entre los aspectos en los que se había avanzado hasta el final del 2007 se encontraba la elaboración de un proyecto de ley sobre los servicios de seguridad. Uno de los aspectos del proyecto, que ya ha sido puesto en función, es el relativo a la creación de un Consejo de Seguridad Nacional que mejore la coordinación entre los distintos servicios y el control sobre su actividad.

La Misión ha detectado falta de avances en algunos terrenos como, por ejemplo, el que aún no se haya creado la comisión parlamentaria especial para el control civil de los servicios de seguridad. Otro ejemplo de falta de progreso es el relativo a la ausencia de una autoridad supervisora independiente para la protección de datos personales que tenga poderes suficientes, tanto con respecto al sector público como al privado. Una de las cuestiones vinculadas a la Misión OSCE para Servia es la cuestión de Kosovo, la provincia serbia que quiere la independencia frente a una opinión serbia opuesta, en general, o recelosa y que ha sido administrada durante años por las Naciones Unidas. La Misión OSCE para Kosovo está

(26) Discurso del Embajador Hans Ola Urstad, Jefe de la Misión de la OSCE para Serbia, en la mesa redonda dedicada a la «Vigilancia democrática sobre la utilización de los Poderes Especiales», celebrada en Belgrado (en la sede de la Asamblea Nacional), el 14 de noviembre de 2007.

más centrada en aspectos básicos de la actividad de administraciones en democracia: proceso legislativo, descentralización, gestión municipal, incluso cuestiones muy concretas como la relativa a la ejecución de la Ley de acceso a Documentos oficiales y la instrucción administrativa del año 2006 que la desarrolla (27). Lo curioso es que, sin que exista una decisión formalmente válida acerca del futuro de Kosovo (aunque cuando aparezca este trabajo probablemente los acontecimientos hayan seguido su propia lógica), la asistencia de la Misión se oriente hacia las capacidades estatales.

En el caso de Montenegro la Misión es mucho más reciente que la mayoría de las que están operativas en los Balcanes, ya que fue establecida el 21 de julio de 2006, con un mandato que duraría hasta marzo de 2007. La Misión pronto comprobó que Montenegro realizaba progresos significativos hacia las reformas y la consolidación democrática y estaba en el camino de su integración en las estructuras organizativas del área euroatlántica (28). Un avance significativo ya alcanzado fue la adopción de una constitución. En el terreno de la Reforma del Sector de Seguridad, Montenegro estableció un Ministerio de Defensa dirigido por un civil, abolió el servicio militar obligatorio y comenzó el desarrollo de un ejército de 2.500 efectivos, de carácter profesional, disolvió la inteligencia militar y la Agencia de Seguridad Militar, adoptó una Estrategia sobre Seguridad Nacional y adoptó leyes en materia de Ejército y Defensa, Estrategia de Defensa y Doctrina Militar. Teniendo en cuenta que los problemas principales en el sector están vinculados a la delincuencia organizada, el enfoque incluyó las siguientes líneas: reformas del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal; los esfuerzos a favor de la independencia del sistema judicial; el establecimiento y puesta en función de un Programa de lucha contra la corrupción y el crimen organizado; la adquisición y desarrollo de buenas prácticas policiales, según los estándares internacionales y europeos, en cooperación entre el Ministerio del Interior montenegrino y la Misión de la OSCE; el apoyo al Departamento de Asuntos Internos de la po-

(27) Véanse, entre otros documentos: Report on Implementation of the Law on Access to Official Documents at the Municipal Level, del Departamento de Derechos Humanos, Descentralización y Comunidades (Local Good Governance Section) de la Misión en Kosovo, de noviembre de 2007; OSCE Mission in Kosovo contribution toward an efficient and effective Legislative Process in the Assembly of Kosovo during 2007, de 15 de noviembre de 2007.

(28) Véase: Report of the Head of the OSCE Misión to Montenegro. Ambassador Paraschiwa Badescu, to the OSCE Permanent Council, presentado en Viena, el 15 de marzo de 2007, al final del mandato de la Misión. Documento PC.FR/3/07/Corr.1.

licía, reforzando sus capacidades; una gestión fronteriza integrada y más eficaz, con la adopción de una Estrategia, en febrero de 2006, y un reforzamiento de los servicios de la policía de fronteras, incluido el terreno del entrenamiento.

Al lado de estas actuaciones vinculadas estrechamente al sector de seguridad, la Misión ha cooperado en otros ámbitos como el de los derechos y libertades de las minorías, en particular de los Roma, el de la lucha contra el tráfico de personas, el de la igualdad de género y la violencia doméstica. Ámbitos que contribuyen a incrementar la seguridad desde la perspectiva de los ciudadanos.

En el ámbito geográfico balcánico, interesa también mencionar la Misión en Macedonia que ha superado ya los quince años de existencia (en septiembre de 2007) (29). Como recuerda su responsable, la Misión en Skopje es la más antigua misión en la región (30), iniciada en el período en el que la extensión de la crisis en la antigua Yugoslavia amenazaba con un descontrol mucho mayor. En ciertos aspectos, la Misión en Macedonia ha tenido mucho de preventivo. Uno de los elementos básicos de la Misión es la cuestión de la seguridad. De hecho, la Unidad para el Desarrollo de la Policía, de la Misión, es la que cuenta con el mayor número de personal (46 personas de 12 Estados distintos). La actividad de la Misión se ha concentrado en acercar el funcionamiento de la policía macedonia a los estándares democráticos, siendo los dos instrumentos más recientes: la nueva Estrategia de reforma de la Policía Nacional y la nueva Ley de Policía. Se le ha dado, también, importancia a la cooperación entre agencias para poner en ejecución, con éxito, la Gestión Integrada de Fronteras, incluyendo programas de entrenamiento conjunto. El proceso debe estar orientado hacia el objetivo de su sostenibilidad. Las autoridades macedonias deben poder continuar por sí mismas con los avances en estos terrenos.

Algunos objetivos específicos en desarrollo son: la recogida y destrucción de armas pequeñas y armas ligeras que la propia Unidad para el Desarrollo de la Policía de la Misión supervisa; la formación y el despliegue de unidades de la policía, nutridas con agentes pertenecientes a minorías étnicas, para su despliegue en zonas de antiguas crisis en las que existe una

(29) Véase: OSCE, Focus on 15 years. Spillover Monitor Mission to Skopje, 4 de octubre de 2007.

(30) Entrevista con el responsable de la Misión OSCE en Skopje, Embajador Giorgio Radicati, a la cadena de televisión macedonia A 1, el 26 de agosto de 2007, realizada por Irina Gelevska.

presencia significativa o importante de personas de esos grupos, con lo que se consigue, además, una representación más equitativa en el cuerpo de policía (31). Parece, así mismo, que las cuestiones del tráfico por carretera han planteado algunos problemas, aunque esto no constituya una diferencia con buena parte de los Estados europeos.

En la zona del Cáucaso meridional, la operación en Azerbaijón es significativa por la importancia que adquiere en ella el elemento o la dimensión político-militar. En los años anteriores, en especial en 2003 y 2004, la Misión de la OSCE y el Gobierno de Azerbaijón han colaborado en varias áreas del ámbito de la Reforma del Sector de Seguridad, en especial: en la aplicación del Código de Conducta; en la difusión y expansión del conocimiento del derecho internacional humanitario; y en tareas de asistencia a la Policía (32).

En el terreno de la aplicación del Código de Conducta, la Oficina de la Misión de la OSCE en Bakú, en colaboración con el Ministerio de Seguridad Nacional y, así mismo, con los ministerios de Asuntos Exteriores y Asuntos Internos, prepararon y desarrollaron un curso de formación, para oficiales de graduación media de las fuerzas armadas de Azerbaijón, seguido por un seminario, destinados a adquirir el conocimiento práctico necesario para la aplicación del Código de Conducta, mostrando los efectos beneficiosos que su puesta en práctica tiene para los participantes en operaciones internacionales. De hecho, este esfuerzo formativo estaba vinculado a la participación de un batallón de tropas de Azerbaijón en Irak y se desarrolló antes del despliegue sobre el terreno. El esfuerzo formativo se considera ampliable a otras cuestiones como las del almacenaje y el recuento de armas y municiones, al tratamiento del problema de la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras, etc. El único límite que parece haber es el presupuestario, como suele ser habitual.

En cuanto a la difusión del conocimiento del derecho internacional humanitario es obvio que, a parte del objetivo a largo plazo (incrementar la

(31) Se ha desarrollado, de hecho, un concepto nuevo, «community policing», introducido en el año 2002, en la terminología de la Misión, para desarrollar una aproximación nueva, entre la Misión OSCE y el Ministerio del Interior macedonio, que ayude a crear y desarrollar una relación cooperativa entre la sociedad y la policía. Esto requiere incrementar la confianza de la sociedad en la policía y, por lo tanto, se necesita más cercanía. Se han creado unos Grupos de ciudadanos cuya tarea consiste en asesorar a la policía, con ese objetivo de aumentar la proximidad y la confianza.

(32) Véase la Conferencia del Director del Centro de Prevención de Conflictos de la OSCE en el Seminario celebrado en Bakú, los días 1 y 2 de octubre de 2004, ya citada, (cita 26), páginas 11 y 12.

«cultura jurídico humanitaria»), existe una vinculación muy clara con la participación de Azerbaiján en operaciones internacionales como la de Irak. La expansión del conocimiento del derecho internacional humanitario forma parte de la formación general en materia de respeto hacia el ser humano, cuya cara civil es el sistema de promoción y protección de los derechos humanos que la OSCE ha tenido, desde sus orígenes, como bandera. En el terreno concreto, la Oficina de la Misión en Bakú organizó un proyecto formativo en el terreno jurídico («Legal service for military servicemen and conscripts»), orientado a la prevención de violaciones de los derechos humanos y a la asistencia a las víctimas de violaciones de los mismos. Otro de los campos de actuación de la Oficina de la Misión ha sido el de la sustitución del servicio militar obligatorio, para lo que alcanzó un entendimiento con diversas comisiones parlamentarias en lo relativo al trabajo legislativo que sería necesario realizar para alcanzar ese objetivo.

En materia de asistencia a la Policía, la Oficina, en colaboración con un grupo de expertos y en cooperación con el Ministerio del Interior de Azerbaiján, desarrolló un Programa de Asistencia a la Policía. El Programa ha sido acompañado de un Acuerdo para la puesta en función, una vez que se ha conseguido el 50% del presupuesto proyectado, entregado por los Estados participantes. Los contenidos incluyen: el incremento de la confianza de la población con relación a la policía, a través de un método de «community policing», como el que se desarrolla en otras operaciones (por ejemplo, en el caso de Macedonia); el fortalecimiento de la inteligencia en materia de lucha contra el tráfico de drogas y la modernización de los programas y del diseño curricular implantados en la enseñanza en el Centro de Formación de la Policía.

LOS RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA: UN BALANCE

En las Naciones Unidas: votantes, vetantes y donantes

La evaluación de la experiencia acumulada por las Naciones Unidas en materia de la Reforma del Sector de Seguridad, en el marco de la reciente Comisión de Consolidación de la Paz, acumulada a la experiencia anterior, bajo otros mantos orgánicos y conceptuales, se puede agrupar en los conceptos que figuran en el título: votantes, vetantes y donantes. Los dos primeros, votantes y vetantes, hacen alusión, como es fácil adivinar, al origen dual, en cuanto a la decisión, de la creación de la Comisión. Son la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, en dos deci-

siones casi simultáneas y de contenido casi idéntico, los responsables del establecimiento del órgano (33). La participación de ambos órganos principales muestra tanto una cierta sintonía a la hora de apreciar la necesidad (34), como el deseo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de mantener una cierta posición privilegiada en relación con el nuevo instrumento. La Secretaría General es partidaria de mantener a la Comisión vinculada al Consejo de Seguridad y, también, al Consejo Económico y Social, por las evidentes necesidades de desarrollo de los Estados sobre los que la Comisión actúa (35). Siendo el ECOSOC un órgano dependiente de la Asamblea General, podían quedar cubiertos todos los frentes de actuación necesarios en una operación de consolidación de la paz.

La nueva Comisión nace como un «órgano asesor intergubernamental», por lo que no se diferencia de los órganos de los que depende, en este aspecto, y, aunque su composición tiene la particularidad de funcionar en configuraciones específicas, en función de los casos, existe una indicación genérica de composición. La Comisión de Consolidación de la Paz cuenta con un Comité de Organización de carácter permanente, cuya formación incluye: siete miembros del Consejo de Seguridad, incluidos los cinco permanentes; siete miembros del ECOSOC, «elegidos entre los grupos regionales» y «prestando la debida consideración a los países que hayan pasado por situaciones de recuperación después de un conflicto»; cinco de los Estados que hagan las mayores contribuciones al presupuesto de la Organización y contribuciones voluntarias, incluido el Fondo de Consolidación de la Paz (36); cinco de los Estados que hayan aportado mayor número de personal militar y de policía a las misiones de las Naciones Unidas y no estén en las categorías anteriores; siete Estados más elegidos en la Asamblea General para asegurar efectivamente una represen-

(33) Acerca de la creación de la Comisión de consolidación de la Paz, puede consultarse: FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., «La Comisión de Consolidación de la Paz», Revista Española de Derecho Internacional (REDI), 2005, volumen LVII, n.º 2, páginas 715 a 743.

(34) De hecho se ha reconocido que el sistema de las Naciones Unidas ha carecido de un elemento expresamente dedicado a evitar el colapso de un Estado. El Consejo de Administración Fiduciaria tenía una responsabilidad esencial (compartida con el Consejo de Seguridad, en cuanto a ciertos territorios), hasta el momento de la independencia, por lo que los desarrollos posteriores entraban en el terreno de las capacidades específicas de órganos competentes en aspectos concretos. El que el Consejo de Seguridad haya tenido interés en promover, también, la creación de la Comisión es señal de la importancia que se da al tema de los Estados fallidos en relación con las cuestiones de seguridad. Ver el Informe del Grupo de Alto Nivel titulado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos». Documento A/59/565, de 2 de diciembre de 2004.

(35) Informe del Secretario General de 21 de marzo de 2005. Documento A/59/2005.

tación regional adecuada, incluyendo Estados que han pasado por situaciones de recuperación después de un conflicto.

En la estructura de la Comisión existe, en la cabeza, una Presidencia, en el momento de cierre de este trabajo desempeñada por Angola, dos Vicepresidencias, ocupadas por el Salvador y Noruega y los coordinadores (presidentes) de las configuraciones de los dos Estados (Burundi y Sierra Leona), hasta ahora los Países Bajos y Noruega. Dentro de la estructura el Comité de Organización estableció un grupo de trabajo especial sobre cuestiones pendientes, encargado de tratar aquellos aspectos del reglamento provisional necesitados de un análisis a fondo, en especial, la cuestión de la participación de otras organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros donantes internacionales y la de la participación de la sociedad civil en las sesiones de la Comisión. Añadido a este grupo de trabajo, el Comité de Organización estableció, en diciembre de 2006, otro grupo de trabajo, esta vez sobre experiencias adquiridas, encargado de reunir las mejores prácticas y experiencias. Hasta finales de 2007 este grupo se centró en: los temas de reducción de los riesgos y el fomento de la confianza; los marcos de cooperación después de los conflictos y los enfoques regionales de consolidación de la paz.

El caso de Burundi pone en evidencia la fragilidad de los resultados obtenidos. Los acontecimientos, sobre todo en la primera mitad de 2007, han generado la preocupación entre las organizaciones internacionales y los donantes. En particular: la débil situación presupuestaria en el Estado; la entrada en punto muerto de la actividad legislativa en el Parlamento, lo que muestra, además, graves problemas de gobernanza; la retirada del Partido para la Liberación del Pueblo Hutu / Fuerzas Nacionales de Liberación del mecanismo conjunto de verificación y confirmación establecido en el Acuerdo General de Cese del Fuego, de 2006, ocurrida el 21 de julio de 2007, y los consiguientes incidentes violentos que se produjeron, con víctimas y un incremento de las tensiones (37).

(36) Los donantes principales, hasta el momento, del Fondo de Consolidación de la Paz son: el Reino Unido que ha comprometido más de 58 millones de dólares (USA); Noruega que ha comprometido más de 32 millones de dólares; Suecia que ha comprometido más de 27 millones de dólares; Japón, 20 millones de dólares y Canadá, más de 17 millones. A parte de estos hay una treintena más de Estados que han prometido diversas cantidades y han depositado ya una parte sustancial, superior a los dos tercios de la cantidad comprometida. La gran mayoría de los Estados de la Unión Europea son contribuyentes al Fondo, incluida España.

(37) Véase: Conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Consolidación de la Paz tras el informe del Presidente de la configuración encargada de Burundi, anexo al Documento PBC/2/BDI/2, de 21 de septiembre de 2007.

La evaluación de la experiencia ha llevado a la Comisión a señalar que el «principal problema al que se enfrenta ahora la Comisión es perfeccionar su enfoque para conseguir tener la mayor influencia posible sobre el terreno de manera que la arquitectura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas se convierta en un instrumento eficaz de colaboración internacional en apoyo de los países que salen de un conflicto» (38). El concepto de colaboración internacional alude a la necesaria participación de los donantes internacionales. Sin esa participación en los procesos de consolidación es posible plantearse si los donantes aportarían su apoyo financiero. La experiencia adquirida indica la necesidad de mantener el esfuerzo y la presencia durante mucho tiempo; el caso de Timor oriental es paradigmático (39), en el sentido negativo.

En términos más detallados, algunas de las lecciones obtenidas de la experiencia adquirida, por la Comisión de Consolidación de la Paz, en el poco tiempo que lleva operando son: la importancia de la iniciativa sobre el terreno; la importancia del liderazgo de las autoridades nacionales con relación al proceso; la participación de asociados internacionales y de la sociedad civil, como factor esencial; la importancia de la flexibilidad y del carácter abierto de las reuniones oficiosas de la Comisión o de sus configuraciones; el interés por los resultados prácticos, etc.

El caso de Sierra Leona muestra que esas mismas lecciones tienen valor, aunque la evolución enfoca la atención en cuestiones distintas. Durante buena parte del año 2007 los esfuerzos se centraron en el proceso electoral de julio y, en consecuencia, en los riesgos y oportunidades de un proceso de transición democrática. Como se ha visto, una parte de la ayuda se centró en ese objetivo, incluyendo el reforzamiento de la Comisión Electoral Nacional y de las capacidades de las fuerzas de seguridad, con objeto de que el proceso electoral se ajustase a una dinámica sin violencia y sin presión distorsionante. Se examinaron otras experiencias como las desarrolladas en Mozambique, en El Salvador, en Croacia, etc. Sin em-

(38) Ver el apartado V (Conclusiones) del Informe sobre la labor realizada por la Comisión de Consolidación de la Paz, de 25 de julio de 2007. Documento A/62/137-S/2007/458, ya citado (cita 10).

(39) La evolución del Timor oriental después de la independencia muestra que la reducción sustancial del apoyo en una realidad estatal muy inmadura o incipiente suele conducir a una parálisis en el progreso de la sociedad en cuanto a su desarrollo material y del Estado en cuanto a su capacidad para gestionar, garantizar seguridad y los servicios básicos. El responsable de la Misión de las Naciones Unidas había señalado, poco antes de la independencia, la necesidad de sostener la ayuda al Timor. Ver: MADRAZO, E., «Naciones Unidas, Autodeterminación y el Timor oriental», en Iglesia, Estado y Sociedad Internacional. Libro Homenaje a D. José Jiménez y Martínez de Carvajal, Madrid, 2003, páginas 399 a 452.

bargo, en otros aspectos se constató que los avances eran menos positivos. Por ejemplo, a pesar de las reformas que se habían introducido en la policía, persistían las quejas de corrupción, la indiferencia policial ante la violencia de género y la falta de investigación de las denuncias de violación y de violencia doméstica. Temas como estos, las cuestiones de género vinculadas al sector de la seguridad, tienen una dimensión cultural que implica procesos a más largo plazo, por lo que, como señala la Comisión de Consolidación de la Paz, «tiene que conseguir que el compromiso internacional con Burundi y Sierra Leona sea mantenido, predecible y coherente con las prioridades nacionales» (40). En términos generales, el tratamiento de situaciones post conflicto, con objeto de consolidar la paz, requiere dar una importancia especial a la confianza de la población en sus fuerzas de seguridad que, probablemente, antes hubiesen desarrollado actitudes intimidatorias y brutales (41).

La visión de estos problemas como una cuestión de largo plazo trasladada al terreno de los donantes la reflexión sobre el éxito (o el fracaso) del proceso de consolidación de la paz. Es necesario, para garantizar la continuidad del esfuerzo, mayor número de donantes que aseguren un plazo de ayuda más largo y su convicción de que participan activamente en el proceso, tanto en sus fases de diseño e identificación de prioridades, como en las de desarrollo y ejecución. Esta participación debe ser compatible con el liderazgo de las autoridades nacionales del Estado que ha salido del conflicto. La idea es clara y ya ha sido indicada. La mayoría de estos conflictos tienen un carácter esencialmente interno y la población civil, en la mayoría de los casos, por no decir en todos ellos, se ha convertido en objetivo de los grupos que desarrollan la violencia, incluidas las fuerzas de seguridad. La consolidación de la paz requiere restaurar la confianza entre la población con relación a sus fuerzas armadas y de seguridad, de manera que no sean vistas como parte del problema, sino como un factor necesario de la solución. Generar o restaurar la confianza requiere una reforma que conduzca a una actividad más transparente (visible

(40) Informe sobre la labor realizada por la Comisión de Consolidación de la Paz, de 25 de julio de 2007, ya citado, página 15.

(41) Acerca de la importancia de la reforma de las fuerzas de seguridad, ajustada a los estándares democráticos y vinculada al enfoque de la consecución de la máxima proximidad con la población, incrementando la confianza, puede consultarse: COLLANTES, G., «Police Reform: Peacebuilding Through «Democratic Policing»?». *International Peacekeeping*, volumen 12, número 3, otoño de 2005, páginas 364 a 376. Aunque se centra en el caso de Bosnia-Herzegovina, el alcance del trabajo es genérico ya que, como recuerda la autora en el inicio del artículo: «police reform has become an essential pre-requisite for the success of post-conflict peacebuilding missions».

para los ciudadanos), más controlada (mecanismos civiles de control) y más respetuosa con los derechos y las libertades de las personas (estas son el elemento humano a proteger no a agredir). En todo caso, es indispensable que las reformas en el sector de la seguridad no sean apreciadas como una imposición exterior, sino como un proceso beneficioso para el propio Estado y la sociedad, por lo que debe aparecer claro que las autoridades nacionales lideran el proceso. Los elementos de reforma política aparecen, así, intrínsecamente vinculados a la RSS. Es el propio liderazgo político de las fuerzas militares y de seguridad (ministros, jefes de gobierno y de Estado, si fuese el caso) el que tiene que convertirse en un ejemplo con relación a las líneas de la reforma.

El enfoque integrado y estructurado orgánicamente que representa la Comisión parece llamado a ampliar su campo. Para que tal ampliación continúe es necesario, en primer lugar, un entendimiento genérico, entre buena parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas, en torno a la utilidad y conveniencia de la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz. Ésta funciona, a insistencia de los Estados Unidos, por consenso: ni es un sistema de «fácil» decisión, como el que opera en las mayorías que habitualmente se requieren en la Asamblea General de la Organización; ni es un sistema de «difícil» decisión, como el que incluye el derecho de veto que opera en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, el consenso puede generar procesos de «veto difuso», si no existe, al menos, un entendimiento general previo acerca de la utilidad del mecanismo.

La falta de acuerdo en relación con los objetivos concretos tiende a reducir el alcance de las posibilidades de actuación y la Comisión puede ser un instrumento duradero en la medida en que consiga éxito en sus tareas de apoyo a la consolidación de la paz. Algunas de las posiciones críticas en la Asamblea General, en relación con la puesta en funcionamiento del instrumento, ilustran bien el rango de los problemas que pueden surgir. Una posición muy contraria fue la de Venezuela. Según el Representante Permanente de este Estado ante la Organización, la creación de la Comisión es «otra maniobra de las grandes potencias y sus aliados para legitimar en cualquier momento una intervención en los Estados». Este planteamiento realizado en el debate sobre el proyecto de resolución no se tradujo en el momento de adoptar el acuerdo, ya que no hubo oposición para que se adoptara sin votación, por consenso (42). No obstante, la Comi-

(42) FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., «La Comisión de Consolidación de la Paz», artículo citado, página 727.

sión optó por Burundi y por Sierra Leona, dos objetivos «modestos», dentro de la variedad de objetivos que tenía a escala mundial y africana. Esto puede servir a quienes, desde una perspectiva crítica, no creen en el nuevo instrumento y pueden atribuirle o bien falta de ambición o bien falta de capacidad, aparte de las críticas de principio, como la venezolana.

La ampliación de la tarea de la Comisión requiere, en segundo lugar, un compromiso internacional significativo que incluya donantes estatales, internacionales (organizaciones intergubernamentales) y privados (nacionales o con proyección internacional). Los donantes privados pueden aportar de manera directa o a través de Estados, pero lo que es seguro es que los alrededor de 250 millones de dólares (USA) comprometidos con el Fondo de Consolidación de la Paz no son una cantidad suficiente a largo plazo. Si tenemos en cuenta no sólo el concepto genérico, muy conocido ya en la cooperación internacional al desarrollo, de la llamada «fatiga del donante», sino, también, el hecho de que los intereses de los donantes pueden estar geográficamente muy enfocados (piénsese en el papel del Reino Unido en la aparición del concepto de Reforma del Sector de Seguridad y en la variedad de Estados que forman parte de la Comunidad Británica de Estados, la Commonwealth, por ejemplo) y que los donantes pueden padecer, también, problemas económicos, no parece extraño pensar que el número de donantes debería ser mayor y que el compromiso de los mismos, con independencia de la cuantía económica, debería tener un plazo mayor (entre cinco y diez años, como poco). Hay que tener en cuenta que, en el terreno de la Reforma del Sector de Seguridad, la tendencia es a reducir el volumen de las fuerzas armadas (las razones de defensa exterior tienden a ser menos fuertes), pero no el de las fuerzas de seguridad (las razones de seguridad interior tienden a ser más fuertes, al menos durante cierto tiempo). Aún en el supuesto de que la reducción de aquellas implique una reducción de la carga presupuestaria, la modernización, la mejora de los equipos y las infraestructuras, la preparación y la formación, unos salarios y unas condiciones de trabajo dignas... conducen al incremento del gasto, mayor en los inicios del proceso de reforma que en los momentos posteriores.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la contribución de los donantes no se canaliza sólo a través del Fondo de Consolidación de la Paz. Hay, en el sistema de las Naciones Unidas y fuera de él, otros fondos e instrumentos que canalizan la ayuda hacia objetivos más o menos generales o específicos, muchos vinculados con aspectos de la cooperación al desarrollo. Una de las cuestiones que la Comisión de Consolidación de la

Paz tiene que atender es a la adecuada coordinación con otros instrumentos, de manera que se eviten solapamientos, zonas o sectores con exceso de apoyo y otras con claras carencias del mismo.

En tercer lugar, el éxito de la Comisión y la ampliación de su trabajo depende, también, de que el conjunto de la comunidad internacional y sus Estados aprecien que la determinación de los objetivos prioritarios a tratar, los proyectos concretos decididos, el control de la ejecución de los mismos sean el resultado de la colaboración entre las autoridades nacionales y los agentes y actores externos, de manera que no se interprete como una imposición de medidas determinadas en función de intereses ajenos a los del propio Estado y su sociedad.

En la OSCE: orientación frente a resolución

La OSCE, como ya se ha indicado, es la organización internacional sucesora de la CSCE, la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Ésta, desde la mitad de los años setenta, constituyó un proceso político permanente sobre la seguridad multilateral para Europa y América del Norte (43). Su origen se encuentra en el llamado proceso de Helsinki que se inicia en 1973, cuando los Estados del Pacto de Varsovia lanzan la idea de organizar y celebrar una conferencia de escala europea destinada a estabilizar, definitivamente, los cambios territoriales surgidos del final de la segunda Guerra Mundial, a través de un acuerdo general que consagrarse la inviolabilidad de todas las fronteras existentes en Europa. La iniciativa fue aceptada por los Estados europeos, por Canadá y por los Estados Unidos (aunque la idea original lanzada desde el bloque soviético no contemplaba la participación más que de Estados europeos), y, después de tres reuniones preparatorias, se consiguió elaborar la llamada Acta Final de Helsinki, firmada el 1 de agosto de 1975, en la primera reunión en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados participantes.

(43) Véanse, entre otros, con relación a la OSCE y al proceso que conduce desde la CSCE hacia aquella: BOTHE, M.; RONZITTI, N. Y ROZAS, A. (editores), *The OSCE in the maintenance of peace and security conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes*, The Hague, 1997; DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, 2002, páginas 671 a 680; GHEBALI, V. Y., «L'OSCE dans l'Europe post communiste, 1900-1996», en *Versune identité européenne*, Bruxelles, 1996; MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (editor), *Los Estados y las Organizaciones Internacionales ante el nuevo contexto de la Seguridad en Europa* (Seminaro Internacional), Madrid, 1995, en particular páginas 155 a 208; ROTFELD, A., «Europe: towards new security arrangements», SIPRI Yearbook, 1996, páginas 279 a 308.

El final de la «guerra fría» contribuyó, de manera sustantiva, a facilitar un proceso incipiente de institucionalización que tuvo su punto culminante en la Cumbre de Budapest, celebrada en el año 1994. En ésta, la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa cambió su nombre por el de Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, consagrando la condición jurídica de organización internacional y su adaptación a las exigencias del cambiante contexto de la seguridad internacional y europea. La OSCE amplió la participación de Estados con la incorporación de las antiguas repúblicas federadas de la anterior Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la incorporación de las repúblicas federadas de la antigua Yugoslavia, hasta alcanzar los cincuenta y cinco Estados. Amplió, también, su ámbito de actuación, a partir de los tres «cestos» originales incorporados en el Acta Final de Helsinki (seguridad y desarme; cooperación económica, científica, tecnológica y medio ambiental; cooperación en el ámbito humanitario y otros), a través de los documentos de las principales reuniones celebradas desde 1975: Belgrado, 1978; Madrid, 1983; Viena, 1989 y París, 1990. A partir de la reunión de París se celebran las «Reuniones en la Cumbre», de las que se pueden señalar, en especial, la de Helsinki, celebrada en 1992 y la de Estambul, celebrada en 1999.

Desde el comienzo de la actividad de la CSCE se pone en evidencia la existencia de ciertos rasgos que se van a mantener con la OSCE y hasta el presente. El funcionamiento a través del consenso es uno de los rasgos operativos en la adopción de los instrumentos, de distinta naturaleza, de la Organización. En su gran mayoría, estos instrumentos no tienen un carácter estrictamente vinculante, desde el punto de vista jurídico. Son documentos de contenido orientador, en muchos casos guías para la conducta. El Código de Conducta, ya considerado en un punto anterior, al que se le da valor normativo, está elaborado con un contenido cuya precisión es suficientemente escasa como para que el compromiso sea susceptible de diversas formas de cumplimiento. Se puede entender que, en buena parte, los compromisos son de carácter político, lo que no quiere decir que no tengan resultados concretos. El propio Código de Conducta es un buen ejemplo. En todo caso, con independencia de la naturaleza jurídica exacta del documento, está claro que constituye una de las principales innovaciones introducidas por la CSCE / OSCE en relación con el tema de la Reforma del Sector de Seguridad que va a inspirar la práctica posterior de las misiones OSCE y, también, la práctica de otras organizaciones internacionales como las propias Naciones Unidas.

En la actividad OSCE, el referente principal de la evaluación de las experiencias es el propio Código de Conducta, ya se trate de operaciones en el área de los Balcanes o en el área del sur del Cáucaso. Por esto, entre las conclusiones que se extraen, habitualmente, de la práctica por los responsables de las misiones, se suelen incluir: la extensión del conocimiento del Código, no sólo dentro de los Estados que forman parte de la OSCE, sino en el conjunto de la comunidad internacional, lo que resalta la importancia de los procesos de aprendizaje así como, también, la alta evaluación que se hace del Código por la propia organización (es un referente a «exportar»); el diálogo sobre seguridad debe incluir el debate sobre la aplicación efectiva y el proceso de revisión del Código, indicando, así, que se trata de un referente «vivo» sometido al dinamismo de su necesaria adaptación a los casos y a la evolución del entorno de seguridad. En todo caso, el núcleo permanece inalterado y se concentra en el uso y el control democráticos de las fuerzas armadas y de seguridad. Se trata, por lo tanto, de un planteamiento de largo plazo.

Además y al lado del largo plazo, permanece completamente actual el enfoque integrado: por lo que el concepto de Reforma del Sector de Seguridad está inevitablemente conectado con otras cuestiones, como ya se ha visto en el repaso de algunas de las operaciones y misiones, tanto desarrolladas por las Naciones Unidas como por la propia OSCE. Así, una de las cuestiones que, habitualmente, se afirman es la conveniencia de conectar el Código de Conducta con otras dimensiones de seguridad y ésta, en general, con otros ámbitos que, normalmente, no se consideran bajo ese concepto, como el respeto de los derechos humanos o las cuestiones de desarrollo económico. La aproximación, en los casos concretos abordados, suele ser multidimensional, tanto en su aspecto temático como geográfico, lo que suele apreciarse en el organigrama de muchas de sus misiones y, con frecuencia, en el solapamiento complementario de operaciones de distintas organizaciones internacionales. Otra de las cuestiones que la organización se plantea es ampliar los ámbitos de su asistencia y apoyo a través del Foro OSCE para la Cooperación en materia de Seguridad, el elemento organizativo central en los temas de seguridad.

En cualquier caso, parece resultar relativamente claro que una extensión de los contenidos del concepto de seguridad amplía el rango de las misiones que la OSCE puede desplegar, desde el punto de vista temático, en una tendencia clara vinculada a la idea genérica de estabilización democrática. En esta perspectiva, el resultado, en un plazo medio o largo, puede ser el conducir al sinsentido el planteamiento de aquellos casos en

los que convergen varias organizaciones internacionales. Una de las consecuencias podría ser una distribución del «trabajo» en función de las áreas geográficas. En esta perspectiva, las organizaciones regionales (como la Organización de Estados Americanos, OEA), las subregionales (como la Comunidad Andina o la Comunidad Económica del África Occidental) o interregionales (como la propia OSCE) podrían asumir un papel principal y dejar a las Naciones Unidas un papel secundario, aunque la Carta plantea las relaciones en una perspectiva contraria (véase el Capítulo VIII de la Carta y, en especial, el artículo 53).

Entre los resultados de la evaluación de la experiencia se incluye la creciente tendencia a incorporar la cuestión del género en el desarrollo de las actuaciones y misiones OSCE, aunque se trata de una tendencia en estado incipiente. El punto de partida que sirve de referencia en este tema, normalmente, es la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, relativa a la mujer, la paz y la seguridad. La OSCE elaboró y aprobó, en el año 2004, el Plan de Acción para la Promoción de la Igualdad de Género (44). El enfoque, en este tema, es de carácter proactivo, como no puede ser menos ante un planteamiento general de estabilización que se orienta hacia la prevención (45).

El tratamiento del tema parte de la consideración de los lazos existentes entre la igualdad de género, la seguridad global y una paz sostenible, por lo que cumplir la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, de 31 de octubre de 2000, y al Plan de Acción de la propia OSCE implica las tres dimensiones esenciales de la organización (político-militar, económico-medio ambiental y humana). Entre los objetivos a cubrir se encuentran, en términos genéricos: destacar el papel central de las mujeres como protagonistas en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis y tratar las cuestiones vinculadas con la perspectiva de género dentro del conjunto de todas las políticas y actividades y no como algo separado. En términos más concretos, se considera conveniente: incluir a más mujeres en la operaciones y misiones, incrementando, así, la legitimidad y la eficacia de las mismas; establecer indicadores que permitan evaluar el progreso en este terreno de la aplicación del Plan de Acción; reforzar las bases del reclutamiento de mujeres en el plano nacional, lo que incluye un incremento de

(44) Plan adoptado por Decisión del Consejo Permanente de la organización, número 638, del día 2 de diciembre de 2004.

(45) Ver: «Women in conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation». Documento MC.DEC/14/05, del día 6 de diciembre de 2005. Decisión adoptada por el Consejo de Ministros de la OSCE, en Ljubljana.

su presencia en las fuerzas armadas y de seguridad; elaborar una lista de mujeres con elevada calificación que puedan ser candidatas, como algunos Estados han aportado ya a la OSCE (46). Otra de las cuestiones que se consideran clave es la relacionada con la preparación y el entrenamiento (47), aunque esto no es, en cuanto a su mejora, un objetivo sólo vinculado a la participación de las mujeres, sino de cualquiera que pueda estar involucrado en las actividades de estabilización, prevención, etc.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que pueden extraerse del presente trabajo no sólo son provisionales, en el sentido de su validez temporal, sino, también, limitadas al contenido temático del análisis de la RSS en la perspectiva de las Naciones Unidas y la OSCE, por lo que hay que considerarlas complementarias de las que pueden extraerse de los demás capítulos de este volumen. Las conclusiones que extraigo pueden agruparse en cuatro aspectos: internos a los Estados en los que se realizan las operaciones o misiones; internacionales en relación con los donantes y las organizaciones internacionales implicadas; de información con relación a los datos de las operaciones y misiones; de carácter operacional con relación a la situación y al funcionamiento y actividades de las fuerzas armadas y de seguridad.

En relación con el primer aspecto, se pueden señalar: 1) la necesidad de insistir en el refuerzo de los cambios democráticos en el sistema político y en la sociedad sobre los cuales se actúa, incluyendo la normalización de los procesos electorales con participación política plural y del funcionamiento del poder legislativo; 2) la necesidad de insistir en el incremento de la participación de los sectores organizados de la sociedad en los procesos de consolidación de la paz y de reformas democráticas, incluyendo las reformas en el sector de la seguridad; 3) la necesidad de insistir en las mejoras tendentes a mejorar el funcionamiento de la administración estatal y, en particular, de la administración de justicia; 4) conseguir incrementar la

(46) Es significativo el caso de Azerbaijan que presentó una lista de mujeres que desempeñan altas funciones, sobre todo en la administración del Estado, aunque se recogen también, aquellas mujeres que están en partidos políticos, en instituciones de investigación y universitarias, en los medios de comunicación social, en organizaciones feministas y otras organizaciones no gubernamentales, etc.. Véase: Data-Base of Gender Focal Points in Azerbaijan, actualización de octubre de 2007.

(47) El debate de ideas y las actividades de formación se integran en este conjunto de objetivos. Véase el Informe del Seminario de Expertos «Women in Conflict Prevention and Crisis Management», celebrado en Viena, el día 20 de junio de 2005, en colaboración con la Folke Bernadotte Academy sueca.

participación de las mujeres en estos procesos de reforma para alcanzar mayor legitimación de los mismos y una mayor eficacia.

En lo referente al segundo aspecto, el relativo al ámbito internacional, se pueden mencionar: 1) la necesidad de incrementar el esfuerzo para conseguir un compromiso más duradero por parte de los donantes, en particular los Estados, de manera que pueda mantenerse la asistencia a los procesos de consolidación de la paz y la estabilización en plazos largos; 2) el esfuerzo por mejorar la coordinación entre las organizaciones internacionales y otros agentes externos involucrados en las operaciones concretas, de forma que se eviten solapamientos y se obtenga el máximo rendimiento de los recursos empleados; 3) la insistencia en la determinación nacional de los objetivos a cubrir por los proyectos financiados internacionalmente; 4) la insistencia en la importancia de los procesos de acercamiento e integración a escala subregional o el desarrollo de una política de buena vecindad entre los Estados de la zona en cuestión; 5) el esfuerzo por la incorporación creciente de mujeres entre el personal de las operaciones y misiones que se pongan en función.

En lo relativo al tema de la información de las operaciones y misiones, se pueden indicar: 1) el refuerzo de los instrumentos de intercambio de información relativa a las experiencias existentes en materia de consolidación de la paz, estabilización y reforma, de manera que las buenas prácticas y los éxitos puedan ser de conocimiento general y servir de apoyo a operaciones posteriores; 2) la conveniencia de crear una base de datos centralizada con la información de todas las experiencias en materia de Reforma del Sector de Seguridad, para uso tanto de las organizaciones y agentes internacionales como de las autoridades nacionales interesadas en los procesos de reforma del sector.

Con relación a los aspectos operacionales, de estructuración, funcionamiento, etc. de las fuerzas armadas y de seguridad, se pueden señalar: 1) la insistencia en la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad; 2) la necesidad de reforzar el liderazgo de la autoridad civil sobre el sector de la seguridad, de manera que su funcionamiento este sometido a la dirección y al control de los instrumentos políticos de un modelo democrático; 3) la insistencia en los instrumentos de proximidad de las fuerzas militares y de seguridad con relación a la población, de manera que se incremente y se refuerce la confianza de ésta con respecto a aquellas; 4) la conveniencia de la participación de las fuerzas militares y de seguridad en operaciones internacionales, sobre todo de estabilización y consolidación de la paz.