

Reforma del Sector de Seguridad para Profesionales de esa área



La Academia Folke Bernadotte
La agencia sueca para la paz,
la seguridad y el desarrollo



FBA

Contenido

1. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL	6
1.1 SEGURIDAD	7
2. EL SECTOR DE SEGURIDAD Y SUS ACTORES	8
3. OBJETIVOS DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD	11
3.1 EFICACIA	12
3.2 RENDICIÓN DE CUENTAS	13
3.3 TRANSPARENCIA	14
3.4 ASEQUIBILIDAD	15
4. PRINCIPIOS DE LA REFORMA	16
4.1 APROPIACIÓN LOCAL	16
4.2 SENSIBLES A LAS CUESTIONES DE GÉNERO	17
5. PROCESOS DE LA REFORMA	20
5.1 POLÍTICOS	20
5.2 HOLÍSTICOS	21
5.3 TÉCNICOS	22
RECURSOS ADICIONALES	23

*El propósito de la RSS es
satisfacer las
necesidades de
seguridad de hombres,
mujeres, niños y niñas a
través de un sector de
seguridad eficaz,
asequible, transparente
y responsable que se rija
por principios
democráticos.*

¿A quién está dirigido este folleto?

El objetivo del folleto de RSS es proporcionar al lector una visión global básica de la reforma del sector de seguridad (RSS), así como algunas ideas iniciales necesarias para participar en la programación de RSS. En base al material del Curso Global de RSS de la FBA, el folleto está diseñado para destinatarios para quienes resulta novedosa el área temática y se extiende a profesionales experimentados como una ayuda memoria en su trabajo diario.

La Academia Folke Bernadotte (FBA) es la agencia del gobierno sueco para la paz, la seguridad y el desarrollo. Fundada en 2002, la FBA ofrece formación y asesoramiento, y realiza investigaciones para fortalecer la consolidación de la paz. La agencia lleva el nombre del Conde Folke Bernadotte, el primer mediador de la ONU.

La Unidad RSS de la FBA ofrece capacitación y asesoramiento y brinda apoyo al desarrollo de políticas en el área de la reforma del sector de seguridad. Además contribuye con las estrategias de cooperación bilateral de Suecia en un número de países en escenarios de conflicto y posconflicto y trabaja con actores multilaterales para consolidar sus capacidades RSS.

1. Introducción conceptual

Para conceptualizar la RSS, es importante comprender sus componentes interrelacionados. En este primer capítulo se esboza el concepto de "seguridad" y se intenta responder a las preguntas de cómo ha cambiado esta noción en las últimas décadas y por qué es relevante para la RSS.



1.1 SEGURIDAD

La noción moderna de seguridad ha llegado a incorporar no sólo las formas convencionales de amenazas militares externas, sino también la necesidad de que los Estados garanticen la seguridad y protección de su población (hombres, mujeres, niñas y niños), lo que se denomina comúnmente "**seguridad humana**".

Al enfocar la seguridad humana resulta esencial 'el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de pobreza y desesperación... a disponer de iguales oportunidades para gozar todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano'.¹ El concepto de seguridad humana reconoce que la paz, el desarrollo y los derechos humanos están interrelacionados, y considera que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales tienen la misma importancia.²

Según el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, la seguridad humana incluye siete aspectos: seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política.

Un enfoque de seguridad humana está "centrado en las personas" y reconoce que los hombres, las mujeres, los niños y las niñas, junto con otras características como la edad, el origen étnico, la clase social, la orientación sexual, etc., tienen diferentes **necesidades de seguridad**. Por lo tanto, se requieren diferentes estrategias y políticas de seguridad para abordar estas necesidades. No puede haber un "modelo único" a la hora de abordar los diferentes tipos de inseguridad, y las respuestas deben ser flexibles y adaptarse a los distintos contextos. Sin embargo, para abordarlas es necesario conocer bien las amenazas particulares a la seguridad que experimentan los distintos grupos, así como la participación de estos en la formulación de las respuestas. Al centrarse en las causas principales de las inseguridades del individuo, **la seguridad humana también está orientada a la prevención**.

¹ Resolución 66/290 de la Asamblea General de la ONU, septiembre de 2012.

² Ibid.

2. *El Sector de Seguridad y sus Actores*

¿Qué es el sector de seguridad? ¿Cuál es su composición? Lo primero que nos viene a la mente suele ser el ejército o la policía, que son actores importantes dentro del sector de la seguridad. Pero lejos están de ser los únicos. Para poder hablar de reforma del sector de seguridad, primero debemos tener una idea de quiénes están involucrados en el sector de seguridad.

En la mayoría de los países, **la prestación, la gestión y la supervisión de los servicios de seguridad están a cargo de un amplio abanico de actores**, todos los cuales deberían participar en un proceso de reforma. Un enfoque que incluya todos los estamentos del estado, con los distintos elementos de la cadena de servicios de seguridad y justicia, mejorará la eficacia global de un proceso de reforma. También es importante tener en cuenta a los actores no estatales relevantes, como la sociedad civil, los líderes comunitarios y los proveedores de seguridad habituales.

La organización del sector de seguridad se verá diferente en cada contexto. En la figura a continuación, los actores del sector de seguridad están organizados/estructurados de acuerdo con su mandato principal.

	USO DE LA FUERZA	GESTIÓN Y SUPERVISIÓN DEMOCRÁTICA	JUSTICIA Y EL ESTADO DE DERECHO
Estado (portadores de obligaciones)	<p>"Actores principales de la seguridad"</p> <p>Policía, gendarmerías militares, guardias presidenciales, servicios de inteligencia y seguridad, guardacostas, guardias fronterizos, autoridades aduaneras, servicios penitenciarios</p>	<p>Ministerios ejecutivos Consejos de seguridad Parlamento</p> <p>Defensor del pueblo, comisión nacional de de derechos humanos, comisiones de quejas públicas;</p>	<p>Poder judicial, servicios penitenciarios, servicios de investigación y procesamiento penal;</p> <p>Comisión de derechos humanos y defensor del pueblo;</p>
Agentes no estatales	<p>Paramilitares, empresas de seguridad privada;</p> <p>Ejércitos de liberación, ejércitos guerrillas, milicias, crimen organizado, milicias partidarias</p>	<p>Autoridades tradicionales, consejos comunitarios, grupos de vecindario, consejos religiosos;</p> <p>Sociedad civil, sindicatos, defensores de derechos humanos, medios de comunicación</p>	<p>Sistemas tradicionales de justicia, tribunales religiosos</p> <p>Solución de controversias privadas, solución de controversias dentro de grupos armados no estatales</p>

Nota: Todos los seres humanos (individuos y grupos) son titulares de derechos



3. *Objetivos de la Reforma del Sector de Seguridad*

Un proceso de RSS debe tener como objetivo que el sector de seguridad sea más eficaz, transparente, que rinda cuentas y sea asequible. Estos objetivos están estrechamente interrelacionados y se refuerzan mutuamente.



Eficacia



Transparencia



Rendición de cuentas



Asequible

Como se ha demostrado en la sección anterior, el sector de seguridad involucra una multitud de actores, por lo que su reforma suele ser frecuentemente un proyecto a largo plazo. La reforma debe llevarse a cabo necesariamente en diferentes etapas, teniendo en cuenta no solo las prioridades sino también la necesaria secuencia cronológica de esfuerzos para garantizar que los elementos básicos constitutivos de la reforma estén establecidos antes de que comience la siguiente fase. Es más, es fundamental que la reforma del sector de seguridad sea apropiada para el proceso de desarrollo del país en un sentido más amplio. En estas etapas, es importante **mantener una visión estratégica de los objetivos del proceso** en su conjunto.

Incluso cuando se abordan los aspectos más técnicos de la reforma sectorial específica, como la policía comunitaria, es de vital importancia considerar la forma en que las medidas específicas contribuyen a la eficacia, la asequibilidad, la rendición de cuentas y la transparencia del sector de seguridad y el proceso de reforma entendido de manera más amplia.

3.1 EFICACIA

Los actores de seguridad deberían procurar ser más eficaces en brindar seguridad a las personas, enfocándose claramente en atender las necesidades de seguridad humana de la población. Aún cuando la reforma pretenda mejorar la defensa y la seguridad fronteriza, o combatir el terrorismo, el **objetivo final de la eficacia mejorada debería ser garantizar la seguridad de las personas**. A veces, la eficacia de las operaciones de seguridad se traduce en programas de capacitación y equipamiento, como por ejemplo, apoyo a las fuerzas de seguridad centrado en una capacidad operativa específica. Aunque es importante establecer enfoques y prioridades, también es necesario identificar todos los desafíos del sistema para verdaderamente aumentar la eficacia del sector de seguridad y así transformar las organizaciones.

Un sector de seguridad eficaz depende de **objetivos y políticas de seguridad humana claramente definidos**. Esto requiere comunicación y comprensión eficaces entre el liderazgo político y las estructuras de mando militar, así como mandatos, legislación, funciones y responsabilidades claros. Los actores del ámbito de la seguridad deben estar bien organizados para responder a los retos de seguridad, contar con personal formado para desempeñar sus funciones específicas, y que tengan descripciones de trabajo claras, acceso a los equipos pertinentes y estén motivados para mejorar. El personal debe ser representativo de la población a la que sirve y debe comprender sus responsabilidades como representantes del estado y en la creación de confianza con la población.

Siempre se debe mejorar la eficacia operativa, garantizando al mismo tiempo la rendición de cuentas, con respeto por las normas de derechos humanos, la legislación nacional y los códigos de conducta. Si no es así, el proceso de RSS puede aumentar la capacidad de las fuerzas de seguridad para hacer daño. Una mejor eficacia también debe alcanzarse en forma asequible, puesto que el país en proceso de reforma debe ser capaz de asumir el costo de la misma a largo plazo.

3.2 RENDICIÓN DE CUENTAS

Se garantiza la rendición de cuentas en el sector de seguridad mediante una serie de procesos. Requiere supervisión y control externos, algo que implica la vigilancia y la regulación de la conducta de los proveedores de seguridad. Esto puede adoptar la forma de los medios de comunicación informando sobre las prácticas corruptas, el control financiero de los gastos, o que las malas prácticas sean juzgadas por el poder judicial. Los actores con funciones de **supervisión y control externo** incluyen las comisiones parlamentarias, los medios de comunicación, la sociedad civil, los defensores del pueblo, el poder ejecutivo y el poder judicial.

La rendición de cuentas del sector de seguridad también requiere mecanismos de control interno para supervisar e identificar posibles conductas indebidas del personal del sector de seguridad. El control interno puede adoptar la forma de las alteras internas de irregularidades y protección del personal que informa sobre las conductas indebidas, una política de tolerancia cero hacia la corrupción y formación sobre el código de conducta para el personal. Para poder promover una cultura organizativa y una gestión basada en la rendición de cuentas no son suficientes los mecanismos formales, sino que también hace falta un cambio de comportamiento y de actitud.

Rendición de cuentas proactiva: para evitar que algo ocurra (investigación, códigos de conducta, proceso de selección, capacitación, disciplina interna, etc.)

Rendición de cuentas reactiva: reaccionar ante algo que ha sucedido (acción disciplinaria, despido, acción legal, etc.)

La rendición de cuentas es fundamental para garantizar que los actores del ámbito de la seguridad proporcionen realmente una seguridad efectiva a la población y es primordial para crear confianza y cooperación con la población.

3.3 TRANSPARENCIA

Un factor clave para promover la rendición de cuentas es la transparencia, es decir, que la **información necesaria esté fácilmente disponible y sea accesible para el público**, como las publicaciones presupuestarias anuales, los informes de las instituciones de auditoría, los informes de las comisiones parlamentarias, etc. El derecho de acceso a la información está reconocido en la legislación internacional y regional de derechos humanos y está protegido en la mayoría de los países a través de las constituciones y las leyes.

Un sector de seguridad transparente es aquel en el que el proceso de planificación, programación, elaboración de presupuestos e implementación se encuentra públicamente disponible y los actores interesados, como los medios de comunicación, la sociedad civil y los parlamentarios, tienen información adecuada sobre las decisiones tomadas por las instituciones del sector de seguridad. Por otro lado, **la falta de transparencia puede socavar la legitimidad del sector de seguridad** y perpetuar los conflictos recurrentes y las violaciones de los derechos humanos.

Hay ocasiones en las que es legítimo limitar la transparencia, principalmente para la protección de los secretos de estado y la protección de la privacidad individual. Por ejemplo, puede ser necesario clasificar cierta información para proteger la eficacia y eficiencia de los servicios militares o de inteligencia. Sin embargo, esto no puede utilizarse como una justificación exhaustiva para mantener toda información clasificada con el fin de evitar el escrutinio, y debería ser una excepción en lugar de la regla. Deben existir mecanismos especiales de supervisión para los procesos y la información que deberían mantenerse confidenciales.

3.4 ASEQUIBILIDAD

Una buena gestión financiera del sector de seguridad es fundamental para que un país pueda tener organizaciones de seguridad eficaces, eficientes y profesionales, capaces de proteger a su población. El sector de seguridad debe estructurarse en función de lo que se necesite, en línea con lo que un gobierno pueda permitirse financiar a largo plazo. Muchos de los países en proceso de una RSS dependen en gran medida de la ayuda financiera extranjera, lo que hace que la idea de un sector de seguridad autosuficiente parezca poco probable, incluso si se le da más tiempo.

Una buena planificación financiera significa que el gasto en seguridad debe basarse en objetivos acordados y realistas, en la priorización de la asignación de dinero y en el uso eficiente de los recursos. Las revisiones del gasto público en el sector de seguridad son una herramienta útil para obtener una mejor comprensión de los recursos y de cómo se gastan.

4. Principios de la reforma

4.1 APROPIACIÓN LOCAL

La apropiación local, o la apropiación nacional inclusiva, se refiere a un proceso, una metodología y un resultado inclusivos y consultivos, basados en las perspectivas, prioridades y visiones de las partes interesadas de la sociedad en proceso de reforma.³ El principio de apropiación local es un requisito clave para el éxito del proceso de RSS, ya que contribuye a:

- mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad
- aumentar la rendición de cuentas
- incrementar la seguridad humana, and
- promover respuestas con una perspectiva de género, y
- mejorar la prestación de seguridad efectiva

Esto es particularmente cierto para los actores externos, incluidos los donantes a la cooperación bilateral o a las organizaciones regionales, para garantizar que el país anfitrión mantenga la apropiación en términos de la toma de decisiones, el liderazgo y la financiación a largo plazo del proceso de RSS.

Pero, ¿quiénes son los actores locales? **La construcción de la apropiación local requiere escuchar a amplios segmentos de la sociedad**, más allá de las élites políticas y los actores con sede en las capitales.

³ Nota de orientación técnica integrada de la RSS de las Naciones Unidas (2012) p. 13

Hay que tener en cuenta a todos los afectados por la prestación de servicios de seguridad, desde los niños hasta los ancianos, hombres y mujeres, que trabajan en cada sector de la sociedad, con diferentes niveles de educación, distintas creencias religiosas, situaciones económicas y con diversas identidades de género, étnicas, raciales y lingüísticas.

Se puede conseguir la participación a nivel comunitario a través de estructuras comunitarias, como los comités de seguridad de distrito o provinciales, los consejos de seguridad comunitarios, los foros de seguridad locales o los consejos de seguridad ciudadana. Estas estructuras deberían ser incorporadas a los programas de RSS desde las fases de inicio y diseño, de modo que las decisiones sobre las estructuras, los mandatos y las políticas de seguridad sean informadas por personas a nivel comunitario, que a menudo son las que mejor comprenden los problemas de seguridad a los que se enfrentan sobre el terreno. También puede implicar el establecimiento de mecanismos de supervisión y participación que proporcionen a la población la capacidad de contribuir, influir sobre y supervisar las políticas y la programación del sector de seguridad.

4.2 SENSIBLE A LAS CUESTIONES DE GÉNERO

El término género se utiliza para describir las normas construidas socialmente que dictan los roles, comportamientos y atributos que se consideran apropiados para mujeres, hombres, niñas y niños.

Las **normas de género varían entre las sociedades y a lo largo del tiempo**; las expectativas y las condiciones para las niñas y las mujeres (o los niños y los hombres) no son las mismas en todos los sitios. Esto significa que el género es distinto de nuestro sexo biológico, que es relativamente constante.

Por ejemplo, la definición biológica de varón es la misma en Afganistán y en Dinamarca, pero las expectativas, necesidades y oportunidades de los varones en Dinamarca y en Afganistán son muy diferentes, como por ejemplo en lo que respecta a las expectativas de mantener a sus familias.

Como adultos, pocas veces reflexionamos sobre esto, pero tiene un impacto en la forma en la que nos percibimos los unos a los otros y a nosotros mismos. Si vivimos toda nuestra vida en una sociedad que aprecia a las niñas que son calladas y educadas, una niña, o una mujer adulta, que diga lo que piensa con opiniones contrarias puede encontrar resistencia. Los estudios demuestran que los hombres que dicen lo que piensan en las reuniones suelen ser considerados profesionales y competentes, mientras que las mujeres son más propensas a ser juzgadas negativamente. Esto conduce a **la desigualdad en la representación, los recursos y el acceso a los derechos.**

Los roles de género cambian con el tiempo e interactúan con otros factores como la situación económica, la educación, el estatus social y la etnicidad. Por ejemplo, es probable que una mujer de una comunidad discriminada encuentre más resistencia cuando intente participar en procesos de paz, que una mujer que forma parte de la élite política.

En consecuencia, las necesidades de seguridad de hombres, mujeres, niños y niñas varían. Como ejemplo, los hombres suelen enfrentarse a amenazas a la seguridad en la esfera pública, mientras que las mujeres suelen enfrentarse a amenazas a la seguridad en contextos familiares, que se consideran privados. Mientras que el riesgo de muerte o lesiones por combate se reduce para los hombres después de un conflicto, el riesgo de violencia sexual y de género contra las mujeres tiende a aumentar en un entorno de posconflicto.

Los roles y estereotipos tradicionales de género también pueden ocultar una serie de necesidades de seguridad para hombres y niños. Para evitar hacer suposiciones incorrectas o no captar información relevante sobre la seguridad, es fundamental realizar un análisis de género y diseñar una RSS sensible a las dinámicas de género.

Además, los roles de género afectan a la representación de hombres y mujeres en los procesos de paz y las RSS, así como al derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos y en las comisiones de seguridad y defensa del parlamento. La seguridad sigue siendo un campo dominado por los hombres y las mujeres carecen de representación suficiente en todas las principales instituciones de seguridad, como los servicios de policía y las fuerzas armadas. Un sector de seguridad representativo tiene muchas ventajas, como un mayor acceso a personal cualificado, una mayor confianza de la población civil y la apropiación local.

5. *Procesos de reforma*

5.1 POLÍTICOS

Con frecuencia, la RSS se interpreta erróneamente como un proceso de reforma puramente técnico. En cambio, **la RSS es intrínsecamente política**, ya que se ocupa de transformar la dinámica del poder, tanto entre los actores estatales como los no estatales. La RSS implica la renegociación del contrato social entre los individuos y grupos de la sociedad, por un lado, y el estado, por el otro. Por lo tanto, un compromiso y liderazgo políticos fuertes son fundamentales para el éxito de la reforma, ya que determinarán los objetivos que se incluyan en la agenda nacional y podrán ejercer influencia para crear un consenso en torno a esos objetivos.

Una reforma RSS suele implicar un cambio de perspectiva, pasando de entender la seguridad como algo limitado a la seguridad de un régimen o estado, a la prestación de servicios de seguridad a la población y a la inclusión de un enfoque de seguridad humana. Un cambio así requiere un enfoque integral del estado, que tenga en cuenta, entre otras entidades:

- Los ministerios que gestionan los principales actores de seguridad, como el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior
- El Ministerio de Finanzas que proporciona el marco financiero
- Comisiones parlamentarios e instituciones independientes (como la Oficina Nacional de Auditoría o la Oficina del Defensor del Pueblo) que desempeñan funciones de supervisión.

También requiere una visión política y un entendimiento compartido de los resultados esperados, la línea de tiempo y el proceso.

5.2 HOLÍSTICOS

La RSS requiere un enfoque holístico, lo que significa que cualquier apoyo debe tener en cuenta la **interconexión** de las diferentes instituciones, funciones y partes de las cadenas de seguridad y justicia. Los programas específicos de reforma técnica en un determinado sector deben tener en cuenta el programa general de desarrollo y reforma del país y estar diseñados para apoyarlo.

La respuesta estratégica de un estado a las necesidades de seguridad identificadas normalmente se formulan más comúnmente en una estrategia o política de seguridad nacional. Una vez definidos estos objetivos y prioridades globales, deben traducirse en programas de reforma sectorial dirigidos por las respectivas instituciones del sector de seguridad.

Es importante tener presente que las actividades dirigidas a un área influirán y se verán influidas por las actividades de otras áreas relacionadas. Incluso, por ejemplo, el mejor programa de reforma policial podría no tener éxito en reducir la delincuencia si no se reforman también las funciones claves de los procedimientos de enjuiciamiento, los procesos judiciales o los sistemas penitenciarios. Del mismo modo, es importante que los órganos de vigilancia con mandato de supervisión, como los servicios de inteligencia, dispongan de recursos suficientes y de un mandato que les permita desempeñar sus funciones de forma eficaz. Esto incluye tener acceso a información clasificada, poderes de investigación suficientes, recursos financieros y personal al nivel adecuado.

Al adoptar este enfoque holístico, es importante no olvidar a los actores no estatales y la forma en la que podrían influir en el proceso de reforma más amplio. La colaboración con actores no estatales, como los proveedores de seguridad comunitarios tradicionales, los consejos comunitarios u otros actores de la sociedad civil, puede ser la clave del éxito y la sustentabilidad de los esfuerzos de reforma.

5.3 TÉCNICOS

A medida que avanza el proceso de RSS, se vuelve cada vez más técnico. Una vez definidas las prioridades estratégicas, la reforma requiere **competencias temáticas en una serie de sectores**, como la policía, la defensa, la inteligencia y la gestión de las fronteras, incluido a nivel estratégico, operativo y técnico. Dependiendo de la naturaleza de la reforma, es probable que se necesiten conocimientos especializados en áreas como la logística, la planificación presupuestaria, la gestión del cambio, las gestiones de compra, la supervisión parlamentaria y la conducta interna y las estructuras disciplinarias. Mientras se abordan estos aspectos técnicos de la RSS, es importante no perder de vista los objetivos y principios más amplios de la reforma, así como la interconexión entre sus diferentes componentes.

Si tiene más preguntas, por favor póngase en contacto con la Unidad de Reforma del Sector de Seguridad de la FBA, enviando un correo electrónico a ssr@fba.se.

Recursos adicionales

- OECD DAC Handbook on Security System Reform – Supporting Security & Justice - OECD DAC, 2007
- Resolución 2151 del Consejo de Seguridad de la ONU (2014)
- Notas de orientación técnica integrada de la RSS de la ONU, 2012
- Marco de la RSS de la UE, 2016
- Marco político de la RSS de la UA, 2013
- Marco político de la CEDEAO para la reforma del sector de la seguridad y la gobernanza, 2018
- Directrices de la OSCE sobre la gobernanza y la reforma del sector de la seguridad, 2016
- Doctrina conjunta aliada de la OTAN para la asistencia de las fuerzas de seguridad (SFA), 2016
- Doctrina conjunta aliada de la OTAN para la contribución militar a la estabilización y la reconstrucción, 2015

La Academia Folke Bernadotte (FBA) es la agencia del gobierno sueco para la paz, la seguridad y el desarrollo.

FBA apoya las operaciones internacionales de paz y la cooperación internacional para el desarrollo. La agencia realiza capacitación, investigación y desarrollo de métodos para fortalecer la consolidación de la paz y la construcción del estado en países en conflicto y posconflicto. También reclutamos personal civil y experimentado para operaciones de paz y misiones de observación electoral, dirigidas por la UE, la ONU y la OSCE. La agencia lleva el nombre del Conde Folke Bernadotte, el primer mediador de la ONU.

WWW.FBA.SE/EN



twitter.com/FBAFolke



facebook.com/FolkeBernadotteAcademy



instagram.com/FolkeBernadotteAcademy



linkedin.com/company/FolkeBernadotteAcademy



soundcloud.com/FolkeBernadotteAcademy