

# Manual *de asesor de RSS*

Por Emma Skepström con contribuciones de Frida Gabrielsson Kjäll



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



# Manual *de asesor de RSS*

Emma Skeppström  
Frida Gabrielsson Kjäll

La Academia Folke Bernadotte (FBA, por sus siglas en sueco) es una entidad gubernamental dedicada a cuestiones relacionadas con la paz, la seguridad y el desarrollo.

La FBA participa en operaciones de paz a nivel internacional y actividades de cooperación al desarrollo. La entidad imparte cursos de formación, realiza actividades de investigación y se dedica al desarrollo de metodologías con el fin de apoyar la consolidación de la paz y la construcción del Estado en países en situación de conflicto o posconflicto. También aporta personal civil y expertos para operaciones de paz y misiones de observación electoral de la UE, la ONU y la OSCE. La entidad lleva el nombre del primer mediador de la ONU, Folke Bernadotte.



ISBN: 978-91-88451-02-6

Autores: Emma Skeppström, Frida Gabrielsson Kjäll

Diseño gráfico: Global Reporting

Foto de portada: Gim42

Impresión: Elanders

© FBA 2016

[www.fba.se](http://www.fba.se)

# Manual *de asesor de RSS*

Por Emma Skeppström con contribuciones de Frida Gabrielsson Kjäll

# Indice

PREFACIO	6
AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	8
<b>1. REFORMAS TÉCNICAS EN UN PROCESO POLÍTICO</b>	<b>12</b>
<b>2. SER UN ASESOR DE RSS</b>	<b>16</b>
Competencias y cualidades claves de un asesor de RSS	17
Los distintos roles de un asesor de RSS	19
Diferentes entornos operativos	22
<b>3. PREPARACIÓN PARA EL ROL DE ASESOR</b>	<b>26</b>
Comprender el contexto	26
La arquitectura de la seguridad nacional	29
<b>4. EL TRABAJO DE UN ASESOR DE RSS</b>	<b>32</b>
Cómo obtener acceso: crear confianza	32
Elaborar y brindar asesoramiento de RSS	34
Apropiación local	39
Una RSS con perspectiva de género	44
Corrupción	53
Trabajar en medio de oposición	55
Estrategias para consolidar el cambio	57
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>59</b>
<b>ANEXO 1: HERRAMIENTAS ÚTILES</b>	<b>60</b>
Análisis del conflicto	60
Una RSS con perspectiva de género	62
Análisis del campo de fuerza	62
Mapeo de conflictos	63

Mapeo de funciones: matriz	66
Mapeo de las partes interesadas	67
<b>LISTA DE COLABORADORES</b>	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y LECTURA COMPLEMENTARIA</b>	<b>72</b>

# Prefacio

*La reforma del sector de seguridad (RSS) es un elemento fundamental para la construcción de una paz sostenible y se ha convertido en una prioridad en la agenda global. Es el proceso de creación de un entorno seguro para los ciudadanos, en el cual la prosperidad y la democracia pueden desarrollarse y el Estado de derecho es respetado. Se trata de ver las necesidades de seguridad de hombres, mujeres, niños y niñas, así como de posibilitar que las instituciones de seguridad asuman papeles eficaces, legítimos y democráticamente responsables a la hora de garantizar la seguridad de las sociedades a las que sirven.*

*Un asesor de RSS desempeña un papel fundamental en lo que respecta a la sostenibilidad de la RSS. Los problemas de seguridad reflejan a menudo los problemas estructurales más amplios que afectan a una sociedad, como pobreza, dificultades en materia de gobernanza y conflictos violentos. En consecuencia, la seguridad no puede considerarse como algo aislado de su contexto político, económico y social. Es por este motivo que una de las principales tareas de un asesor de RSS es vincular el proceso de reforma a este contexto más amplio, teniendo siempre en cuenta una dimensión política y global a la hora de brindar asesoramiento.*

*El programa de RSS que ofrece la Academia Folke Bernadotte se estableció en 2007. Mediante la formación, el despliegue de personal, la investigación y la elaboración de políticas y metodologías, la Academia ha contribuido al trabajo relacionado con la RSS. Este manual representa la contribución más reciente en este sentido. Es nuestra esperanza que pueda ser de utilidad a asesores de RSS dentro de la Unión Europea, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales o a aquellos desplegados de forma bilateral.*



Sven-Eric Söder, director general, la Academia Folke Bernadotte

# Agradecimientos

*Muchas personas han contribuido a la realización de este libro. Quisiera manifestar mi agradecimiento a aquellos que han dedicado parte de su tiempo a responder a mis preguntas y compartido la experiencia adquirida como asesores o trabajando con un asesor. Les quedo eternamente agradecido.*

*También he recibido un montón de ideas e inspiración durante mi participación en el curso Asesoramiento eficaz en contextos de consolidación de la paz, preparado por el Equipo Internacional de Asesoramiento de Consolidación de la Paz. Un agradecimiento especial al equipo básico: Koenraad Van Brabant, Nora Refaeil y Jan Ubels.*

*También quisiera expresar mi agradecimiento a las siguientes personas: Andreas Berg, Maureen Brown, Mark Downes, Frida Gabrielsson Kjäll, Patrick Hagan, Magdalena Tham Lindell, Lisa Ljungström, Fabrice Ramadan-Mamata, Andrew Mash, Maria Nystedt, Simonetta Silvestri, Iain Smailes y Helena Vázquez.*



Emma Skeppström, gestora de proyectos de la reforma del sector de seguridad de la Academia Folke Bernadotte

# *Introducción*

Si bien el mérito por haber acuñado el término reforma del sector de seguridad (RSS) se atribuye normalmente a la entonces secretaria de Estado del Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) Clare Short, quien lo utilizó durante un discurso en 1998, las ideas que constituyen la esencia de este concepto habían venido evolucionando desde comienzos de la década de 1990. El fin de la Guerra Fría permitió que el espacio político concibiera la seguridad más allá de una perspectiva geopolítica y se orientara, dentro del paradigma de la seguridad humana, hacia un enfoque de la seguridad centrado en las personas y no en el Estado. Por consiguiente, el papel del sector de la seguridad tuvo que ser reevaluado para poder satisfacer las necesidades de seguridad de la población. La RSS se ha convertido desde entonces en un concepto que enmarca las reformas técnicas dentro de un proceso político con el propósito de conseguir que el sector de la seguridad sea eficaz, asequible, transparente y responsable.

El número de misiones y programas internacionales con un mandato para conducir actividades de RSS ha aumentado en los últimos diez años a medida que la RSS ha emergido en el centro del nexo seguridad-desarrollo. Las actividades de RSS no solo se llevan a cabo en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto sino también en países en desarrollo, Estados anteriormente autoritarios y democracias estables. Sin embargo, la RSS ha recibido la mayor atención en los últimos años como parte integral de la agenda para la construcción de un Estado. Esto ha provocado un dramático aumento en el número de personas que trabajan en actividades relacionadas con la RSS.

La experiencia en asistencia en materia de RSS es una cualidad muy buscada, siendo de gran importancia para las intervenciones de RSS. La mayoría de los asesores son reclutados sobre la base de su conocimiento

dentro de una disciplina o de su competencia técnica específica. Sin embargo, aunque el conocimiento técnico es necesario, dista mucho de ser suficiente. Se requiere una comprensión del proceso de reforma que vaya mucho más allá de los conocimientos técnicos y que incluya las dimensiones políticas y culturales, contemplando además de qué manera la RSS puede contribuir a cambiar los equilibrios de poder y renegociar el contrato social entre el Estado y la sociedad. Esto significa que los asesores tendrán que estar dispuestos a participar en áreas de trabajo previamente desconocidas para ellos.

A pesar de la gran variedad de marcos de políticas, manuales y notas de orientación, no hay todavía una guía de orientación que se centre específicamente en el rol del asesor de RSS o en los detalles de una cartera de RSS, que a menudo tiene dimensiones políticas. Este manual representa un intento de brindar dicha guía de orientación. Esto aumentaría la eficacia y la influencia del asesor de RSS y probablemente haría que el proceso de reforma fuera más sostenible a la larga.

Este manual ayuda a comprender el rol de un asesor de RSS, los desafíos que enfrenta y las herramientas, metodologías y mejores prácticas que pueden utilizarse para brindar asesoramiento en entornos políticos y contextos de reforma complejos. No obstante, no trata en profundidad los aspectos más técnicos de la RSS, ya que son cuestiones que la mayoría de los asesores ya dominan.

Es posible que algunas de las sugerencias presentadas en el manual parezcan, a primera vista, muy alejadas de la realidad práctica y concreta. El manual no debe considerarse como una guía en la que se ofrecen soluciones a medida o ya preparadas, sino en la que se describen puntos de partida desde los que un asesor puede desarrollar sus propios enfoques y acciones apropiados y únicos.

El principal público objetivo son personas que han sido designadas para ocupar cargos de asesoramiento relacionados con la RSS en departa-

mentos gubernamentales o misiones de gestión de crisis y que tienen una vasta experiencia técnica, pero que quizás no cuentan con suficiente capacidad en lo que respecta a las dimensiones políticas de la RSS o al rol que desempeña un asesor.

El manual se basa en entrevistas con asesores de RSS, anteriores y actuales, dentro de la Unión Europea (UE), las Naciones Unidas (ONU), la Academia Folke Bernadotte (FBA) y el Equipo Consultivo Internacional para el Sector de la Seguridad (ISSAT) en el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra (DCAF), o con aquellos desplegados de forma bilateral. Se ha consultado a representantes de países asociados que reciben asesoramiento. También se han tenido en cuenta las experiencias de la FBA en el ámbito de la RSS. La bibliografía pertinente sobre asesoramiento en entornos de consolidación de la paz y construcción del Estado resultó útil como material de referencia.

#### Alcance del manual

En el capítulo 1 se sientan las bases para el trabajo del asesor de RSS, explicando las dimensiones políticas de la RSS y la importancia de comprender la política para poder realizar el trabajo correctamente. El capítulo 2 describe el rol de un asesor de RSS. El capítulo 3 analiza la fase preparatoria que caracteriza el trabajo de un asesor. El capítulo 4 se centra en los aspectos prácticos del trabajo de un asesor de RSS, ocupándose especialmente de cuestiones tales como la manera de crear un clima de confianza, desarrollar y brindar asesoramiento, apropiación local, género, corrupción y procesos de cambio. En el anexo del manual se ofrecen algunas herramientas útiles que pueden facilitar el trabajo de un asesor de RSS.



# *1. Reformas técnicas en un proceso político*

Como se señaló anteriormente, la RSS es un concepto que enmarca las reformas técnicas dentro de un proceso político con el propósito de conseguir que el sector de la seguridad sea más eficaz, asequible, transparente y responsable. ¿Qué significa esto?

La agenda de la RSS aborda un elemento fundamental del Estado moderno, el monopolio en el uso legítimo de la fuerza, con el objetivo general de lograr un equilibrio entre la eficacia del sector de la seguridad y su legitimidad, respondiendo a las necesidades de seguridad de la población. Dentro del sector de la seguridad existen diversos actores que pueden necesitar reformas técnicas, como la policía, fuerzas de defensa o aduanas, para satisfacer las necesidades de seguridad de la población. Estos procesos de reforma se limitan generalmente a la eficacia operativa y al mandato de un determinado sector de la seguridad.

Al mismo tiempo, sin embargo, la RSS lucha por una supervisión y un control democrático<sup>1</sup>, así como por la rendición de cuentas dentro del sector de la seguridad. Asimismo, el punto de partida para cualquier

---

1. Nota sobre supervisión y control democrático. El término control se refiere al control interno y ejecutivo, es decir, ejercido por los propios actores de seguridad, así como por el Gobierno y los ministerios. La supervisión puede correr a cargo de la legislatura (el Parlamento), organismos independientes como defensores del pueblo, oficinas de auditoría, etc., la sociedad civil y el Poder Judicial. El Poder Judicial desempeña un doble papel en este sentido: tiene que rendir cuentas y está sujeto a supervisión, al mismo tiempo que es una institución de supervisión propia e independiente del Ejecutivo. Para más detalles sobre la supervisión, así como sobre el papel del Poder Judicial, véase, por ejemplo, OCDE (2007), DCAF (2015a) y DCAF (2015b).

proceso de reforma relacionado con la RSS es la gente, lo que incluye a todos los miembros de la sociedad —hombres, mujeres, niños y niñas— y sus necesidades de seguridad. Esto significa que la RSS debe adoptar un enfoque de seguridad centrado en las personas, en lugar del enfoque tradicional centrado en el Estado y basado en la noción de seguridad humana. En la RSS, la relación entre el Estado y los miembros de la sociedad tiene, por lo tanto, una importancia decisiva. Así pues, la RSS es uno de los mecanismos utilizados para renegociar el contrato social entre personas y grupos en la sociedad y el Estado. Esto hace que la RSS se convierta en una actividad esencialmente política.

La RSS afecta a muchos de los elementos fundamentales de la soberanía estatal. En muchos contextos, el control sobre el sector de la seguridad ha significado el control del poder y el control sobre el monopolio en el uso legítimo de la fuerza. Como en cualquier otra reforma de la administración pública, un objetivo final común de la RSS es hacer de la seguridad un “bien público”. Esto conduce inevitablemente a un cambio en los equilibrios de poder. La RSS es muchas veces una cuestión mucho más delicada que las reformas en otros sectores de la administración pública. El cambio en estos equilibrios de poder puede convertirse, en última instancia, en una cuestión de vida o muerte, especialmente en situaciones posteriores a un conflicto. Esto contribuye a que la RSS tenga un carácter político y altamente problemático.

La RSS también tiene por objeto unificar los diversos procesos de reformas técnicas y alinear las diferentes partes del sector. Esto requiere un compromiso al más alto nivel político, lo que pone aún más en evidencia la naturaleza política de la RSS.

# *La dimensión política de la RSS*

por **Helena Vázquez**

Cuando empecé a trabajar para la ONU, un compañero sabio y experimentado me dijo que “los problemas políticos no pueden resolverse con soluciones técnicas”. Aplicando esto a mi trabajo con los procesos de RSS no podría estar más de acuerdo. A pesar de que mis experiencias han sido muy diferentes, todas ellas tienen una cosa en común: la reforma del sector de la seguridad tiene un carácter altamente político, aunque a menudo se recurre a soluciones técnicas.

Como asesora de RSS he visto en repetidas ocasiones durante las hostilidades que el sector de la seguridad ha sido utilizado como instrumento para servir los intereses de la élite gobernante, en muchos casos de una manera antidemocrática, poco transparente y sin rendición de cuentas. Una vez finalizado un conflicto, ha habido una gran brecha entre los dirigentes políticos, los funcionarios de seguridad y la gente a la hora de definir lo que significa la seguridad y cómo debe garantizarse después del conflicto.

Solo un proceso político puede resolver esto.

Lo que experimenté, en cambio, durante mi período como asesora de RSS fue que la RSS es considerada y tratada sistemáticamente como un desafío técnico y logístico en lugar de un desafío político y social. Como demostración de esto, la comunidad internacional se ha apresurado a brindar asistencia técnica, en términos de equipo y desarrollo de capacidades, ignorando al mismo tiempo la naturaleza política de los problemas relacionados con el sector de la seguridad.

Los aspectos ineficientes, corruptos y criminales de una estructura de seguridad son síntomas del entorno más amplio. Por consiguiente, no es difícil sacar la conclusión de que los problemas de un sector de la seguridad disfuncional no pueden resolverse solamente con asistencia técnica. Un elemento central de los problemas del sector de la seguridad, aunque a menudo ignorado, es la voluntad y la buena disposición

de los dirigentes políticos para someterse a una reforma auténtica y cambiar. He participado en innumerables reuniones con contrapartes nacionales que han querido hablar de equipos, helicópteros y uniformes. Como asesor de RSS, a menudo trabajando para donantes internacionales, el objetivo es ampliar la perspectiva y clarificar los vínculos que existen con temas de seguridad más amplios y de qué manera estos se relacionan con gobernanza, transparencia y rendición de cuentas. Lamentablemente, no existe una fórmula universal que explique cómo lograr esto, pero he notado que una forma provechosa de iniciar el proceso es creando un clima de confianza y estableciendo alianzas.

En muchos países donde participamos en actividades de RSS es tentador dedicar interminables recursos y capacidades para la capacitación de determinados actores en el sector de la seguridad. Un actor que suele ser el centro de atención del apoyo internacional en lo que respecta a la RSS es el servicio de policía nacional, ya que es la autoridad de seguridad que tiene más contacto con la población local. No obstante, aunque la policía nacional esté bien entrenada y sea competente en el desempeño de sus tareas, es probable que no pueda formar parte de la solución de un

sector de la seguridad reformado, a menos que la dirección política dirija genuinamente sus fuerzas de seguridad para responder a las necesidades de seguridad de la población y garantizar una entrega democrática, responsable y transparente de la seguridad a sus ciudadanos como un bien público.

Después de haberme desempeñado como asesora de RSS durante todos estos años, he llegado a comprender claramente que, para poder tener éxito, una estrategia de RSS políticamente acordada debe dirigir todas las intervenciones técnicas de RSS y servir como plataforma para las negociaciones con los países socios en materia de RSS y como guía para la reforma. Esto no quiere decir que el apoyo a los aspectos técnicos de la RSS relacionados con equipos y capacidades no es importante. Todos los que hemos participado en los procesos de RSS sabemos que es importante y que sigue siendo una prioridad para cualquier país que lleva a cabo una RSS. El caso es que los compromisos técnicos deben estar relacionados con marcos políticos estratégicos y con una visión clara de qué es lo que la comunidad internacional está tratando de alcanzar con su apoyo al sector de la seguridad y al país en general, así como con una mayor claridad respecto a cuál es el impulso político que requiere la RSS.

## *2. Ser un asesor de RSS*

En el capítulo 1 se establecen los fundamentos de las dimensiones políticas de la RSS. Un asesor de RSS no es primordialmente un asesor técnico, sino un asesor que comprende y es capaz de dar asesoramiento sobre los aspectos políticos de la RSS. Un asesor de RSS debe ser capaz de relacionar el proceso de reformas técnicas con el contexto político más amplio, lo que requiere otro conjunto de competencias además de, por ejemplo, aptitudes meramente policiales, militares o relacionadas con los servicios penitenciarios. Un asesor también debe entender que en cierta medida jugará un papel político. Lo mismo puede decirse de asesores que trabajan a nivel táctico y operacional, dado que dichas reformas deben vincularse a un programa de reforma más amplio. Por lo tanto, aun un asesor con un enfoque más orientado hacia cuestiones técnicas dentro del sector de la seguridad debe ser capaz de incorporar una dimensión de RSS en su trabajo.

La RSS es más sensible que otras reformas de la administración pública porque el sector de la seguridad es de fundamental importancia para la cuestión de la soberanía del Estado y el monopolio estatal en el uso legítimo de la fuerza. Una reforma casi siempre conduce a cambios en los equilibrios de poder. En el caso de la RSS, sin embargo, una pérdida de poder o control podría resultar peligrosa para las personas involucradas. De ahí que un asesor de RSS debe ser consciente de las consecuencias de los consejos que da y de las repercusiones más amplias del proceso de reforma.

La complejidad de los procesos de reforma y, a menudo, la oposición a la reforma significan que la RSS no es una solución rápida, sino un proceso

bastante largo. El Banco Mundial ha indicado que procesos de reforma tan complicados pueden tardar hasta una generación en concluir.<sup>2</sup> Un asesor de RSS debe adoptar, por tanto, una perspectiva de tiempo que vaya más allá de la duración del despliegue de un asesor determinado. No obstante, esta perspectiva a largo plazo puede resultar contraria a los deseos de los gobiernos donantes y de las organizaciones internacionales. Parte de la función de un asesor de RSS consiste, por lo tanto, en el manejo de diferentes expectativas.

Competencias y cualidades claves de un asesor de RSS

Uno de los principales requisitos para ser un exitoso asesor de RSS es ganar la confianza del director, que puede ser la contraparte local, el jefe de la misión u otro miembro del equipo directivo. Sin confianza es casi seguro que el asesor no conseguirá acceder al director, otros actores pertinentes o información, ni tampoco será escuchado. El tema de la confianza se examina más a fondo en el capítulo 3. Basta señalar aquí que ganarse la confianza se trata en gran medida de cómo se relaciona el asesor con el director y cómo se percibe al asesor. Por supuesto, la experiencia profesional y los conocimientos técnicos son importantes, pero estos solamente le servirán de ayuda hasta cierto punto.

**Para ser un buen asesor se necesita, en última instancia, un cierto conjunto de competencias y cualidades personales, como por ejemplo:**

- **Bueno para escuchar:** Se debe prestar atención a las necesidades del director.
- **Un comunicador** que posea la capacidad de comunicar consejos de una manera fácilmente comprensible.
- **Dispuesto a cooperar:** Habrá muchas personas que tratarán de dar consejos y esto debe coordinarse.
- **Culturalmente consciente** de las diferencias culturales entre el asesor y otros, y del hecho de que la cultura afecta a la forma en que se dan y se reciben consejos.

---

2. Banco Mundial (2011).

- **Empático:** Capacidad de comprender las necesidades, los sentimientos y las opiniones de los demás. Esto no es lo mismo que ser simpático o sentir lástima por alguien.
- **Flexible:** Capacidad para adaptarse a nuevas circunstancias.
- **Tener una perspectiva de género:** Las necesidades de seguridad y los derechos de toda la población deben considerarse y tenerse en cuenta al dar consejos.
- **Honesto** respecto a sus puntos fuertes y débiles, y dar únicamente consejos en los que uno realmente cree.
- **Humilde:** El reconocimiento de que los actores externos, incluido el asesor, son probablemente los que saben menos sobre el contexto específico.
- **Imparcial:** No tomar partido por una determinada persona o parte. A veces es necesario dar consejos incómodos o difíciles.
- **Atento:** Se esfuerza por entender a personas, instituciones y estructuras pertinentes.<sup>3</sup>
- **Con buena disposición para aceptar ideas nuevas:** El complejo entorno en el que trabajan los asesores exige constantemente nuevas soluciones.
- **Paciente:** La RSS no es una solución rápida y probablemente el proceso de reforma no finalizará durante el tiempo de despliegue de un asesor.
- **Políticamente consciente:** La RSS es un proceso político y otros procesos en curso están vinculados a la RSS e inciden en la misma.
- **Respetuoso:** Tratar al director como a un igual, o como a un superior si tiene un cargo más alto.
- **Transparente:** Transparencia en cuanto a las áreas de especialización que posee el asesor y la experiencia o información en la que se basan sus consejos.

Esta lista no es exhaustiva. Se podrían agregar más competencias y cualidades. Por ejemplo, podría haber ocasiones en las que los asesores deben ser directos o muy claros acerca de su opinión o los límites que no

---

3. El significado de una RSS con perspectiva de género se explica más detalladamente en el capítulo 4.

están dispuestos a cruzar o firmes, permaneciendo fieles a sus normas y valores y sin transigir con ellos. La lista solo sirve para demostrar la complejidad que reside en la función de un asesor.

Los distintos roles de un asesor de RSS

Un asesor no tendrá necesariamente un único interlocutor: el director. Puede haber toda una institución. El trabajo incluye diferentes áreas de contacto y el rol de un asesor cambiará con el tiempo. En su libro *Political Adviser's Handbook*, Fredrik Wesslau (2013) describe las diferentes funciones principales de un asesor político, las que fácilmente se podrían transferir a un asesor de RSS en la misión. Las funciones descritas son hacia arriba, hacia abajo, hacia dentro y hacia fuera.

Para un asesor de RSS en la misión el director será probablemente el director principal de la misión, y la *función hacia arriba* implica, por lo tanto, asesorarle en todos los asuntos relacionados con la RSS. Conseguir la participación del liderazgo de la misión es de fundamental importancia para hacer avanzar un proceso de RSS, ya que con estas personas podría ser más adecuado discutir la dimensión política de la RSS. El asesor de RSS es también el experto de la misión en materia de RSS y, por consiguiente, se supone que es capaz de asesorar al resto de la misión en cuestiones relacionadas con planificación y actividades operacionales. Esta es la *función hacia abajo*. La función hacia fuera consiste en relacionarse con interlocutores externos, como el país socio y los actores de la comunidad internacional implicados en la RSS. La *función hacia dentro* representa la interacción con el cuartel general y sus expertos en materia de RSS, por ejemplo la unidad de RSS en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas o el personal en el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Muchos asesores de RSS, sin embargo, no serán asesores en la misión, sino que en cambio estarán ubicados dentro de las instituciones del país socio. En este caso, el rol principal será interactuar con el director nacional dentro de la estructura del país socio, por ejemplo en un departamento gubernamental o ministerio: la *función hacia arriba*. Aun en el

caso de que se le hubiera asignado un director al asesor, la tarea incluirá también la interacción con otros actores dentro de la estructura de acogida: la *función hacia abajo*. La *función hacia dentro* sería la interacción con el empleador. Esto incluye la coordinación y cooperación con otros representantes de la misión, ya sea dentro de la misión o formando parte de un equipo. Si se encontraran desplegados solos, por ejemplo de forma bilateral, habría un papel que desempeñar en relación con el donante, lo que incluiría el intercambio de información y asesoramiento sobre actividades relacionadas con la RSS. La *función hacia fuera* sería la misma que para el asesor en la misión.

Estos diversos roles representan un desafío para cualquier persona que brinde asesoramiento. Cuando el asesor está ubicado dentro de una institución, ¿trabaja para el cuartel general o para el director? Es complicado encontrar el equilibrio en estos casos. No hay ninguna fórmula para resolver este dilema, pero si al director le parece que el asesor presta más atención a lo que dice el cuartel general que a él, puede resultar difícil ganarse su confianza. En última instancia, esto dificultaría la labor del asesor.

Los diferentes roles de un asesor requieren diferentes formas de brindar asesoramiento. El asesor desempeñará diferentes roles dependiendo de si el objetivo principal es el crecimiento de la capacidad o los resultados. La figura 2.1 muestra ejemplos de los diferentes roles que puede desempeñar un asesor. Aunque originalmente fueron creados para consultores, estos roles también encajan perfectamente en la función de los asesores.

Figura 2.1 Los diferentes roles que puede desempeñar un asesor

<b>CONSEJERO</b>	<b>COACH</b>	<b>SOCIO</b>
<i>“Usted lo hace. Yo seré su guía”.</i>	<i>“Usted lo hizo bien; puede agregar esto la próxima vez”.</i>	<i>“Lo hacemos entre los dos y aprendemos uno del otro”.</i>
<b>FACILITADOR</b>	<b>MAESTRO</b>	<b>MODELO</b>
<i>“Usted lo hace; yo atenderé el proceso”.</i>	<i>“Estos son algunos principios que usted puede usar para resolver problemas de este tipo”.</i>	<i>“Yo lo haré; usted observa y puede aprender de mí”.</i>
<b>OBSERVADOR REFLEXIVO</b>	<b>ASESOR TÉCNICO</b>	<b>EXPERTO</b>
<i>“Usted lo hace; yo observaré y le informaré lo que veo y oigo”.</i>	<i>“Contestaré a sus preguntas sobre la marcha”.</i>	<i>“Lo haré por usted; le diré cómo hacerlo”.</i>

Fuente: Champion, Kiel y McLendon (2010).

En la figura 2.1, la tabla se puede leer de la siguiente manera: cuanto más a la derecha, más intervencionista el rol, centrado en los resultados; cuanto más arriba, más centrado en el crecimiento de la capacidad del director. El rol que desempeña el asesor dependerá de la capacidad del socio, sus propias capacidades y competencias, el mandato y el período de tiempo durante el cual el asesor deba trabajar. Un asesor de RSS tendrá que asumir diferentes roles dependiendo de la situación. El rol de observador reflexivo será casi seguramente el punto de partida, ya que el asesor tendrá que aprender a comprender el contexto y al director. El rol de experto, por el contrario, es un rol que el asesor debe intentar evitar, puesto que esto significa abandonar el rol de asesor para convertirse nuevamente en un implementador. También puede que deba desempeñar otros roles, no mencionados en la tabla, por ejemplo el rol de intermediario, conectando a personas entre sí.

## Diferentes entornos operativos

La RSS puede ocurrir en muchos contextos diferentes: en una situación de conflicto, como en Somalia; en una situación posterior a un conflicto, como en Sierra Leona; en países anteriormente autoritarios, como los Estados bálticos después de la desintegración de la Unión Soviética, o en democracias estables, como en el caso de la reorganización de la policía y el ejército en Suecia. Por lo general, el entorno político u operativo influirá en lo que se pueda realizar. Un asesor de RSS probablemente trabajará en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto y, por lo tanto, podrá encontrarse en una situación en la que hay muy pocas instituciones o ninguna con la que pueda trabajar. En una situación de ese tipo la labor consistiría más bien en la creación de un sector de la seguridad y no en una reforma. En una situación más estable el asesor trabajará con instituciones establecidas. En otras circunstancias el asesor será enviado en un momento en el que la comunidad internacional considera a la RSS como una estrategia de salida para su propia participación.

La RSS varía considerablemente dependiendo del contexto en el que se lleva a cabo. Diferentes países y contextos tienen su propia historia y dinámica, lo cual afecta la manera en la que debe llevarse a cabo el proceso de reforma. Todos estos aspectos afectarán el trabajo del asesor de RSS y la ayuda que pueda prestar. Así pues, es importante entender qué es posible realizar en el entorno específico en el que se está trabajando. Un error común que cometen muchos asesores es tratar de aplicar la experiencia adquirida anteriormente en una nueva situación sin analizar las diferencias. Si bien las experiencias anteriores (como la manera en que está organizada la policía en su propio país de origen o la forma en que se llevó a cabo la reforma aduanera en una misión anterior) son importantes, el asesor tiene que ver más allá de esto y basar su asesoramiento en las necesidades específicas del país en cuestión. Si se basa demasiado en la experiencia de su propio país, podría también llegar a pasar por alto sistemas informales de provisión de seguridad. En situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto, estos sistemas podrían ser los proveedores de seguridad más confiables. Al examinar procesos

de reforma anteriores para tratar de identificar las mejores prácticas y lecciones aprendidas, puede resultar más provechoso mirar a países vecinos o establecer una comparación con países de la misma región o con el mismo contexto cultural, dado que es más probable encontrar semejanzas allí.

# *Ser asesor en países asolados por conflictos*

por **Simonetta Silvestri**

En septiembre de 2011, la UE decidió enviarme a Bengasi, en Libia, para evaluar la posibilidad de que la UE estableciera una misión de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) respecto al control de las fronteras del país. En ese momento la mayoría de las ciudades libias estaban aún bajo el control del ejército de Gadafi. Se intentó poner en marcha un proceso de reforma de las fuerzas de defensa, inteligencia y seguridad internas, incluidas las fuerzas revolucionarias, así como del sistema judicial en un país afectado por un conflicto y sin un gobierno elegido y constituido.

El trabajo como asesora de gobernanza de seguridad y política de seguridad fue muy difícil por diversas razones. En primer lugar, porque era una persona extranjera que no tenía la misma cultura y religión. Además, porque era una mujer y me ocupaba de cuestiones de seguridad. No obstante, mi presencia en Bengasi casi desde el comienzo de la revolución hizo que ganara gran credibilidad y me abrió

las puertas a actores del ámbito de la seguridad y sus beneficiarios hasta el día en que la delegación de la UE fue evacuada de Libia. Ya no era una forastera, una occidental o simplemente “ella”.

Otro desafío lo constituyó el hecho de que la comunidad internacional tendía a considerar a Libia como otro Afganistán o Irak y, por lo tanto, trataba de utilizar el proceso de reforma en dichos países como modelo. A menudo, el conflicto era considerado simplemente como una “cuestión tribal”. En una situación altamente caótica seguía decidida a no considerar el conflicto libio y la transformación del sector de la seguridad como comparable a otros contextos en los que había estado anteriormente. En lugar de eso, me concentré en un análisis de la dinámica política circundante y del conflicto entre los grupos armados sobre el terreno.

Me pidieron, además, que brindara asesoramiento sobre la RSS en una situación en la que los actores

de seguridad del Estado no eran considerados como legítimos en los ojos de los revolucionarios. En Libia, el monopolio en el uso de la fuerza es compartido por actores que no necesariamente son representantes del Estado. En muchos casos, este elemento representa un desafío para un asesor de RSS formado para llevar a cabo la tarea de respaldar un proceso de RSS dentro de un marco gubernamental.

En un conflicto constante y sin resolver, las condiciones para llevar a cabo una RSS distan mucho de ser ideales debido a la falta de unidad política y a la ausencia de un contrato social entre el Estado y la sociedad. Tuve que concentrarme en pasos que normalmente no se incluirían en un proceso de RSS, por ejemplo, cómo pasar de un conflicto a una situación más estable manejando el contexto de seguridad y sus numerosos actores.

Debido a la situación de seguridad en Libia, el paso fundamental para iniciar un proceso de RSS (el análisis y la descripción de la situación y de los actores implicados, como los varios grupos de combatientes por la libertad) era imposible o solo parcialmente posible. Además, no existía un sentimiento de apropiación local debido a la falta de una constitución u otro documento

formal que especificara las condiciones para la gobernanza del sector de la seguridad.

Muchas veces me preguntaba qué tipo de contribución podría brindar en medio de semejante caos y qué objetivos sería posible alcanzar en una situación en la que las contrapartes libias se encontraban abrumadas por una revolución que, por supuesto, estaba afectando no solo a los sectores de la seguridad y la justicia, sino a todo el aparato del Estado y a la sociedad civil en su totalidad. ¿Qué podía recomendar para cambiar esta situación?

Un contexto de conflicto como en el caso de Libia representa algo bastante nuevo para la RSS. La estabilización y la gestión de un sector de la seguridad fragmentado y la gran cantidad de actores de seguridad deben estar vinculadas al proceso político, lo que implica la adopción de un nuevo contrato social. Libia carecía completamente de unidad política y de un contrato social, lo cual significaba que las condiciones favorables para llevar a cabo la RSS eran inexistentes. Mi experiencia me ha convencido de que sin un acuerdo de paz y una estrategia de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) no es posible llevar a cabo la RSS en una situación como la que imperaba en Libia.

# 3. *Preparación para el rol de asesor*

La preparación para el rol de asesor comienza en el país de origen, pero continúa una vez desplegado sobre el terreno. La preparación incluye un análisis de lo que puede hacerse dentro del marco del mandato otorgado, los términos de referencia, la estructura de la misión y el cronograma, etc. Estos factores establecen el marco y el margen de maniobra. Pueden determinar, por ejemplo, en qué áreas específicas debería centrarse el asesoramiento y con quién se puede o no se puede interactuar.

Más importante aún, la preparación para el rol de asesor incluye comprender, entre otras cosas, la cultura, la religión y la historia del país socio y la manera en que estos factores pueden afectar el proceso de reforma. Así pues, cuando se trabaja como asesor de RSS, no basta con tener conocimientos en materia de RSS — incluida la dimensión política.

## Comprender el contexto

Para que el asesoramiento sea eficiente y adecuado, es necesario tener en cuenta el contexto. Un asesor de RSS debe estar familiarizado con: (a) el contexto político, cultural, religioso e histórico del país; (b) el estado socio-económico del país, incluidas las relaciones sociales entre hombres, mujeres, niños y niñas, y la manera en que estas influyen en su respectivo acceso a participación, influencia, recursos y protección; (d) la situación estratégica y geopolítica del país anfitrión a nivel mundial y regional; (e) las agendas internacionales de RSS y la relación de los actores y del asesor con las mismas; (f) el marco y la arquitectura de la seguridad nacional; y (g) los detalles concretos relativos a la política institucional y a las políticas de oficina, así como a las relaciones perso-

nales. El primer paso sería, por supuesto, usar análisis existentes para comprender la situación, siempre y cuando se haya verificado la calidad de estos. No obstante, puede haber casos en los que no se ha hecho este tipo de análisis, especialmente en lo que respecta a detalles relativos al sector de la seguridad que serían necesarios. Por lo tanto, un asesor tendría que empezar primero por hacer su propio análisis.

Realizar un análisis político-económico es una manera de unir procesos políticos y económicos examinando la distribución de poder y recursos dentro de una sociedad y cómo es creada, sostenida y transformada con el tiempo.<sup>4</sup> Dado que la RSS es un proceso político, este tipo de análisis es imprescindible. Sin embargo, puede que no sea una opción realista para un asesor realizar un complejo análisis de este tipo por su cuenta. En estos casos, el asesor dependerá muchas veces del análisis de otros.

Para un asesor que trabaja en una situación de conflicto, un análisis del conflicto puede resultar útil. Un análisis del conflicto analiza las causas, así como los actores y la dinámica del mismo, con el fin de poder comprender mejor las relaciones y las cuestiones que contribuyen a la situación. El conocimiento de los diferentes aspectos de una situación de conflicto puede hacer que las acciones y estrategias sean más constructivas. Además de ayudar a obtener una mejor comprensión del contexto en el que se ha de llevar a cabo la reforma, este tipo de análisis puede contribuir a comprender los roles de los actores de la seguridad en el conflicto, así como el déficit de seguridad que podría traer aparejado el conflicto y que el proceso de reforma tiene como objetivo solucionar. Asimismo, la reforma en sí podría afectar la dinámica del conflicto, especialmente si se lleva a cabo durante el mismo. El análisis del conflicto es una forma de entender cómo los diferentes pasos de la reforma afectarán a la dinámica entre los diferentes grupos.

---

4. OECD (2012). Para más información sobre análisis político-económicos y programas de seguridad, véase también Denney (2016).

Es importante incluir en el análisis del conflicto una dimensión de género que abarque no solo a los hombres y las mujeres sino también la edad, la etnia, la clase socio-económica, etc., dado que diferentes personas tienen diferentes perspectivas y experiencias del conflicto. Sin esto, el análisis no reflejará con exactitud la dinámica del conflicto. Como se mencionó anteriormente, un análisis del conflicto puede ser demasiado complejo para que un asesor lo realice por su cuenta. En general, se requieren reflexiones que sean suficientemente buenas considerando las circunstancias, lo que implica aceptar que el análisis nunca puede ser exhaustivo o proporcionar claridad absoluta.

A veces, un asesor de RSS es asignado a una determinada persona o posición. En otros casos, el asesor brindará asesoramiento a una institución. Sea como sea, es importante identificar a todos los actores a los que puede ser importante influenciar, sobre todo si el asesor es asignado a un director que se muestra reticente a aceptar la reforma. Un mapeo de actores se realiza para identificar a los actores implicados, sus relaciones y sus mandatos.

El análisis de las partes interesadas, en cambio, puede ser de ayuda para identificar a las partes interesadas y los intereses que representan. Pone de manifiesto quién ejerce la influencia real, los agentes de cambio, los actores claves a los que hay que persuadir, en quién concentrarse y a quién ignorar. Estos tipos de análisis son herramientas importantes para comprender mejor con quién colaborar.

Estas tareas preparatorias son dinámicas y deberán ser reexaminadas periódicamente. No son algo que debe ser hecho solo al comienzo del trabajo, sino constantemente durante la duración del despliegue. Sin embargo, vale la pena señalar que, una vez desplegado, el asesor probablemente disponga de poco tiempo para realizar estos tipos de análisis. Aun así, merece la pena dedicar tiempo a este proceso porque hará que el asesoramiento brindado sea mucho más pertinente y sostenible a la larga.

En el anexo 1 se pueden encontrar algunas herramientas para facilitar el análisis y el mapeo.

La arquitectura de la seguridad nacional

Independientemente del contexto en el que trabaja, un asesor de RSS nunca empieza de cero. El punto de partida será casi siempre la arquitectura de la seguridad nacional, incluidas las estructuras e instituciones de supervisión y toma de decisiones, marcos de gestión, visiones, estrategias, políticas y planes nacionales<sup>5</sup>; o, expresado en otras palabras, las estructuras dentro del Parlamento, Gobierno, ministerios, etc., que se ocupan de la seguridad y la supervisión del sector de la seguridad, así como los documentos que establecen las prioridades de seguridad de un país y cómo deben abordarse. Estas estructuras varían de un país a otro. Un asesor a nivel estratégico probablemente trabajará dentro del marco de la arquitectura de la seguridad nacional y sus instituciones.

Entender la arquitectura de la seguridad nacional ayudará al asesor de RSS a identificar a los actores claves y los documentos importantes ya existentes, tales como estrategias y políticas de seguridad nacional o estrategias específicas de un organismo. Algunos documentos que se tienden a pasar por alto son el presupuesto nacional, donde se encontrará el marco económico en el que debe llevarse a cabo el proceso de reforma (el costo de la reforma del sector de la seguridad no puede superar el valor de los fondos asignados), y los compromisos nacionales y las estrategias sobre igualdad de género, transversalización de género y prevención de la violencia de género. Desde 2012 la ONU y el Banco Mundial han unido sus esfuerzos para llevar a cabo los denominados estudios del gasto público dentro del sector de la seguridad (SSPER), que analizan más detalladamente la asequibilidad del sector de la seguridad.<sup>6</sup> Estos estudios también aportan una valiosa contribución.

---

5. Para obtener información más detallada sobre políticas y estrategias, véase Naciones Unidas (2012).

6. Véase Keane y Ommundsen (2015).

# *Asesoramiento adaptado a un contexto específico*

por **Lisa Ljungström**

Cuando llegué a Monrovia, donde iba a trabajar como coordinadora de RSS en la embajada sueca, creía que estaba bastante bien preparada después de haber leído los documentos de orientación pertinentes, los planes de acción y los documentos del proceso. Además, había estado trabajando con el sector de la seguridad liberiano desde Estocolmo y había visitado Monrovia en un par de ocasiones. No tardé demasiado en descubrir que mi preparación distaba mucho de ser suficiente. Las primeras semanas fueron muy confusas. Me di cuenta de que las cosas no eran como parecían y que tenía que analizar más a fondo el contexto liberiano.

Lo primero que hice fue elaborar un mapa del sector de la seguridad y la justicia en la pared junto a mi escritorio. Leí y releí documentos y entrevisté a todas las personas que pude encontrar. Utilicé un montón de notas autoadhesivas y tracé líneas entre los actores. Reordené todas las notas una semana y volví a hacer lo mismo después de otra

semana. Comencé a utilizar líneas más gruesas para las relaciones de poder y líneas más finas para las relaciones de influencia. Utilicé distintos colores para los actores internos, externos e intrapartidarios. Resultó un mapa bastante complejo finalmente, pero en retrospectiva fue la mejor manera de utilizar mis primeras semanas en Monrovia. Fue de este modo como llegué a comprender la arquitectura de la seguridad nacional en Liberia.

Para poder brindar asesoramiento adaptado a un contexto específico y basado en información pertinente y precisa se requiere tiempo y esfuerzo. Esto significa que uno debe estar dispuesto a digerir enormes cantidades de texto, así como pasar tiempo hablando con diferentes personas. Muy pronto me di cuenta de que un enfoque exitoso consta de dos partes. En primer lugar, intenté averiguar dónde se tomaban las decisiones. De esa manera yo sabía cuándo tenía que estar preparada para “la fase crítica”. La segunda parte, igualmente importante,

consistía en mantenerse al tanto de los preparativos para la toma de decisiones, lo que implicaba estar constantemente en contacto con la gente.

Una lección importante fue vigilar siempre lo que ocurre con el presupuesto nacional. Pronto descubrí que parecía como si el presupuesto estuviera aislado y que no había demasiada interacción. A menudo se pasa por alto el hecho de que el Ministerio de Hacienda debe considerarse como parte integral del sector de la seguridad. Sin embargo, este aspecto hace toda la diferencia. Los estudios del gasto público y los planes de presupuesto nacional podrían parecer un poco intimidantes, pero dedicar tiempo para hacer un seguimiento del dinero ayudó a aclarar las cosas un poco.

La arquitectura de la seguridad nacional dice mucho acerca de la dinámica del sector, así como de las relaciones, las lagunas y los solapamientos dentro del mismo. Reunir a los actores puede contribuir a veces a aumentar la comprensión de los respectivos puntos de vista, además de ayudar a llevar las discusiones técnicas a un nivel estratégico y discutir conjuntamente la visión a largo plazo. Junto con socios nacionales e internacionales hicimos un mapeo general de funciones y responsa-

bilidades, además de llevar a cabo supervisión y rendición de cuentas dentro del sector de la seguridad. Una planificación del presupuesto y una movilización de recursos responsables, así como una coordinación eficaz, surgieron como los principales desafíos a enfrentar en el futuro.

Estas diferentes medidas fueron el enfoque que adopté como asesora para familiarizarme con el nuevo contexto en el que iba a trabajar. Fue una tarea complicada que insu- mió mucho tiempo, pero finalmente me dio una idea bastante buena de la situación en Liberia y me sirvió como base para poder continuar con mi trabajo.

# 4. *El trabajo de un asesor de RSS*

Después de haber comprendido los fundamentos políticos de la RSS y la importancia de entender el contexto específico, hay ciertos elementos adicionales sin los cuales el asesoramiento resulta ineficaz: construir relaciones fructíferas basadas en el entendimiento mutuo y la confianza; evaluar cómo se desarrolla y brinda el asesoramiento; garantizar la apropiación local y la perspectiva de género; reaccionar contra la corrupción; manejar la oposición; y el desarrollo de estrategias para consolidar el cambio.

Cómo obtener acceso: crear confianza

La tarea de un asesor de RSS depende en gran medida de su relación con el director. Esta relación debe basarse en el entendimiento mutuo y la confianza para que el director acepte el asesoramiento brindado. No existe un modelo único para ganar la confianza del director (u otros actores pertinentes). Esto tiene que ajustarse a cada persona. Por consiguiente, es importante conocer al director. Además, crear confianza es algo que lleva tiempo y que no puede realizarse apresuradamente. La fase inicial del trabajo de un asesor de RSS es complicada, pero aun así muy importante.

Convertirse en un asesor de confianza es un proceso doble. Tiene una dimensión técnica: la capacidad de suministrar la información correcta. Esto no se basa únicamente en conocimientos previos de la cuestión sino también en la habilidad de formular las preguntas adecuadas y obtener una perspectiva precisa de la situación actual. También tiene una dimensión emocional: suministrar la información correcta de la manera correcta. Esto incluye comprender las necesidades, los motivos

y las opiniones de la contraparte y adaptar la manera en que se brinda asesoramiento según se requiera. También implica aprender a interpretar formas subconscientes de comunicación, como lenguaje corporal y tono de voz, y ser consciente de las mismas.

**A continuación se presentan algunos consejos que ayudarán al asesor a ganar confianza y establecer buenas relaciones:**

**Conozca al director**, tanto a nivel personal como profesional. De esa manera podrá saber qué tipo de asesor y de asesoramiento le interesa.

**Establezca una relación de igual a igual.** Esto podría hacerse reconociendo las capacidades y competencias del director y considerándolo como un igual o, cuando corresponda, como un superior. El director, sin duda, estará familiarizado con el sistema en mucho mayor medida que el asesor.

**Crear confianza es un proceso a largo plazo.** Por este motivo es difícil ejercer influencia como asesor si la duración del despliegue es breve. Sea consciente de las limitaciones que puede imponer la duración del despliegue. Los asesores experimentados estiman que ganarse la confianza inicial lleva, por lo menos, tres meses, y esto presupone que el director principal permanece en su cargo.

**No empiece a planificar para la RSS sin el director.** El proceso debe ser impulsado localmente y la tarea del asesor solo se limita a ayudar al director.

**El autoconocimiento y la autogestión** son herramientas importantes para un asesor. ¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles del asesor? ¿Cuál sería su reacción habitual en una situación determinada? ¿Qué señales se envían mediante el lenguaje corporal y el tono de voz? Es importante recordar que estos tipos de señales no son universales, sino que varían de una cultura a otra y de un país a otro. Al analizar esto resultará más fácil responder al director de una manera apropiada.

Es importante que el asesor y el director tengan la misma opinión respecto al papel que se supone que debe desempeñar el asesor. Es necesario que haya un entendimiento **mutuo acerca de los términos de referencia del asesor** para no crear malentendidos innecesarios. Dada la naturaleza sensible y, a menudo, política de la RSS, los términos de referencia no solo proporcionan transparencia y claridad entre el asesor y el director sino que además pueden ser útiles para el resto del equipo, del departamento o de la organización. También puede ser una buena idea ser franco respecto a los puntos fuertes y débiles.

**Ser consecuente y mostrar integridad.** De esta manera el asesor demostrará que es una persona de fiar. Además, es importante mantener una actitud leal con el director.

**Empiece en pequeña escala.** Probablemente será difícil evaluar cuáles son los problemas realmente complicados y delicados al principio. Cualquier problema, sin importar cuán trivial pueda parecer, es un buen punto de partida si se presenta una oportunidad y se le pide al asesor que contribuya.

Elaborar y brindar asesoramiento de RSS

Un asesor de RSS siempre debe reconocer la dimensión política de la RSS y de su asesoramiento. Así pues, el asesoramiento debe basarse en una comprensión de los vínculos entre las distintas partes del sector de la seguridad y entre el trabajo del director y otros procesos en curso dentro del sector de la seguridad.

Esto puede ilustrarse tomando como ejemplo la reforma de un determinado actor, en este caso la reforma de la policía. La reforma de la policía incluye varios actores e instituciones diferentes, como el Ministerio del Interior, el servicio de policía, el Ministerio de Hacienda y el Parlamento. A un asesor se le podría asignar la tarea de trabajar con el servicio de policía. El asesoramiento que se brinda al director no ha de basarse en lo que funcionaría para el servicio de policía como entidad separada, sino en lo que funcionaría para el servicio de policía conjuntamente con

todos los demás actores e instituciones. Además, para que su asesoramiento sea pertinente y acertado, un asesor debe saber y comprender lo que está sucediendo en el resto del sector de la seguridad y al más alto nivel de la arquitectura de la seguridad nacional.

Elaborar y brindar asesoramiento consiste también en gestionar expectativas. Puede que un asesor trabaje para dos entidades diferentes: un empleador formal —una misión o un donante— y el director, incluido el país anfitrión. Es probable que las expectativas de estos diferentes actores no sean idénticas y se tenderá a ajustar el trabajo según las prioridades del empleador. Por lo tanto, no solo es importante analizar qué tipo de asesoramiento se puede brindar y, en la mayor medida posible, satisfacer estas diferentes expectativas sino también discutir qué metas realistas se pueden alcanzar.

### **Los siguientes principios pueden utilizarse para definir cómo debe ser un buen asesoramiento de RSS:**

**Basado en la evidencia.** El asesoramiento debe basarse en resultados comprobados y lecciones aprendidas. Puede que haya habido intentos anteriores de reforma y asesores previamente desplegados. ¿Qué se puede aprender de estos procesos?

**Orientado al futuro.** Un asesor tiene que ser previsor e identificar las necesidades futuras. Por ejemplo, dado que la RSS es un proceso largo, el asesor debe tener en cuenta qué necesidades de seguridad podrían existir en los años venideros y de qué manera el sector de la seguridad debe adaptarse en función de las mismas.

**Con perspectiva de género.** Debe tenerse en cuenta de qué manera el asesoramiento afectará a diferentes sectores de la población. Por ejemplo, ¿el asesoramiento satisface las diferentes necesidades de seguridad de la población? ¿Contribuirá a la igualdad de acceso a las instituciones de seguridad? ¿Mejorará la participación de grupos previamente excluidos o escasamente representados en el proceso de reforma?

# *Asesoramiento de RSS sobre el terreno: cómo ganarse la confianza de las contrapartes*

## **por Andreas Berg**

Durante casi dos años me desempeñé como asesor principal de RSS para la Secretaría del Consejo de Seguridad de Kosovo (KSC). Esta institución respalda la labor del KSC de coordinar la política de seguridad entre los ministerios, organismos y otros actores gubernamentales. Entre sus tareas más relevantes se destaca la coordinación de estrategias de seguridad importantes, tales como la revisión estratégica del sector de la seguridad llevada a cabo en 2012-2014 y la estrategia de seguridad nacional.

Esta institución se ha encontrado en una posición difícil, a menudo ignorada por su propio gobierno, marginada en favor de voces más fuertes y ministerios que tratan de imponer sus puntos de vista, y con poco apoyo de los líderes políticos. A pesar de todo esto, me he esforzado por promover y fortalecer la posición y la capacidad de la secretaría y su personal, defendiendo al mismo tiempo su papel como parte

de un proceso de RSS que funcione adecuadamente en Kosovo.

Mi relación con los colegas de la secretaría fue excelente y el nivel de confianza muy alto. Desarrollar esta relación llevó tiempo. Hay verdad en el dicho de que “la confianza se gana”. No fue hasta después de alrededor de seis meses de trabajo en la oficina que empecé a sentir que había sido aceptado como parte integral del equipo por las personas con las que había trabajado estrechamente. En este sentido, el primer paso para obtener la confianza de otros es ser paciente, dedicar tiempo a escuchar las preocupaciones y prioridades de los colegas y utilizar lo que se aprende para investigar más a fondo el contexto local.

El tiempo que dediqué a escuchar las preocupaciones de mi institución e investigarlas más a fondo me hizo comprender claramente que el apoyo que podría ofrecer se

dividiría en dos partes: desarrollo de capacidades básicas y mayor apoyo estratégico. Ambos elementos son de fundamental importancia para lograr una reforma sostenible de instituciones y procesos. El desarrollo de capacidades básicas podría consistir en identificar las necesidades básicas, ofrecer cursos de formación y visitas de estudio, facilitar la comunicación entre la institución y los socios internacionales y promover el rol del personal especialmente talentoso o competente. Un mayor apoyo estratégico implicaría comprender que el rol de asesor de RSS solo puede desempeñarse si se producen cambios fuera de la institución donde se encuentra el asesor. ¿Por qué necesita ayuda la institución a la que está asesorando? ¿Cuál es el contexto gubernamental más amplio de este problema? ¿Cómo puede solucionarse? ¿Con qué socios se puede trabajar para fomentar estas medidas? En este sentido, una amplia visión estratégica es de fundamental importancia para poder brindar un buen asesoramiento y, lo que es aún más importante, para garantizar que este asesoramiento produzca un efecto.

Por último, quiero señalar la importancia de mantener una actitud sincera en el contacto con las instituciones y las tareas con las que está relacionado el asesor de RSS.

Esto también puede sonar a tópico, pero en contextos y situaciones posteriores a un conflicto internacional donde varios asesores internacionales han tratado de dejar su influencia—tal vez reiteradamente en las mismas instituciones—es fácil que un asesor internacional sea considerado como otra voz más que dicta políticas y da instrucciones al personal local sin mostrar un verdadero interés y comprensión por las necesidades y dificultades de una determinada institución o de un proceso.

Un asesor que sabe claramente cuál es su rol puede relacionar el apoyo diario con el contexto más amplio de la RSS en el contexto nacional o regional—sintiéndose apoyado en este trabajo por su gobierno o institución—y puede ser sincero y comprensivo de una manera que posibilite una verdadera confianza. No hay un método rápido para ganarse la confianza, y no puede lograrse sin un objetivo claro y real por parte del asesor de RSS. Con esto se puede asumir el difícil rol de asesor desde una posición firme.

**No excluyente.** Un asesor tiene que recordar que no desempeña una función ejecutiva. Solucionar problemas no forma parte de la tarea del asesor, pero este puede ayudar a identificarlos. Por consiguiente, el asesoramiento debe elaborarse en estrecha colaboración con el director. ¿Qué visión tiene el director con respecto al sector de la seguridad? ¿De qué manera puede ayudar el asesoramiento brindado a cumplir esta visión? Las estrategias y los planes de seguridad nacional pueden jugar un papel importante en este sentido.

**Innovador y creativo.** Un asesor debe ser capaz de ver las cosas desde una perspectiva nueva y encontrar soluciones en las que no se ha pensado anteriormente. Para un asesor de RSS es importante no concentrarse demasiado en las experiencias de misiones anteriores o de su país de origen. Puede que esos procesos y estructuras de reforma no se adapten a la situación actual. No hay que tener miedo de sugerir la adopción de soluciones peculiares basadas en estructuras de seguridad no tradicionales existentes para poder hacer avanzar el proceso.

**Con disposición a trabajar en conjunto.** Habrá varios actores que trabajan con las mismas cuestiones. Asegúrese de coordinar las acciones con otros actores antes de brindar asesoramiento. Podrían existir, por ejemplo, diferentes puntos de vista entre los socios internacionales respecto a cómo debería ser el sector de la seguridad y para qué debería ser usado. El asesoramiento de RSS debe basarse en los puntos de vista de las contrapartes respecto al futuro sector de la seguridad, y estos necesitan ser expresados y discutidos entre los diferentes asesores.

**Con una visión más amplia.** ¿Qué otros factores externos pueden afectar el proceso de reforma? ¿De qué manera puede contribuir el asesoramiento a otros procesos en curso? Puesto que la RSS es un proceso político, habrá otras iniciativas en curso que deberán tenerse en cuenta. Además, dado que la RSS es parte de un programa de construcción del Estado más grande, es importante reflexionar sobre cómo el asesoramiento brindado podría afectar el proceso de construcción del Estado en general.

**Sostenible.** Al brindar asesoramiento, se debe tener en cuenta de qué manera las sugerencias podrían afectar al sector de la seguridad a largo plazo. Asimismo, cabe preguntarse si el asesoramiento conducirá a una situación en la que los resultados de la reforma puedan sostenerse después de que se haya retirado el apoyo internacional. Por ejemplo, ¿será el sector de la seguridad asequible para el Estado?

#### Apropiación local

La apropiación local es uno de los principios fundamentales de la RSS. No existe una definición única del concepto de “apropiación local”, pero Laurie Nathan nos brinda una descripción útil en la que expresa que “la apropiación local de la RSS significa que la reforma de las políticas de seguridad, instituciones y actividades en un determinado país debe ser diseñada, gestionada e implementada por actores locales en lugar de actores externos”.<sup>7</sup> Esto significa que el asesor no debe ser el encargado de impulsar el proceso, sino una persona que se encuentra disponible para prestar apoyo y ayuda. Un asesor no debe intentar imponer ideas o soluciones a su director, sino más bien presentar ideas creativas o argumentar en favor de un cierto punto de vista.

#### **Por qué la apropiación local es un requisito esencial para una RSS sostenible**

Para que pueda ser sostenible, la RSS debe basarse en las necesidades y prioridades del país anfitrión. Dichas necesidades y prioridades solo pueden ser identificadas por el propio país. Si la contraparte local no ha sido incluida desde el principio, es posible que no haya personas o instituciones que estén dispuestas o en condiciones de seguir adelante con un proceso de reforma iniciado por un actor externo una vez que la comunidad internacional se retire del país. Así pues, el compromiso internacional tiene la capacidad de catalizar y apoyar la reforma, pero nunca puede llevar a cabo la misma. Por lo tanto, la pregunta no es cómo la comunidad internacional puede llevar a cabo la RSS en los países socios, sino cómo la comunidad internacional puede apoyar a los

---

7. Nathan (2008).

actores locales de la mejor manera posible para llevar a cabo la RSS en sus respectivos países.

### **Cómo garantizar la apropiación local**

La apropiación local es complicada por una serie de razones. En primer lugar: ¿quién representa la apropiación local? La apropiación local es definida a menudo como el Estado, pero es posible que la estructura del Estado, que es lo que un asesor probablemente apoye, no sea representativa de la población. Puesto que la RSS debe basarse en las necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas, la participación pública en el proceso de reforma es de vital importancia. Si los asesores desconocen las necesidades de seguridad de la población, no comprenderán los problemas de fondo y la respuesta no será ni pertinente ni sostenible.

En segundo lugar, cuando se trabaja en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto, es probable que no haya ninguna o muy pocas instituciones oficiales establecidas con las que se pueda trabajar. Parte del trabajo podría consistir, por lo tanto, en brindar asesoramiento sobre el tipo de estructuras e instituciones que son necesarias y apoyar el desarrollo de capacidades para tal fin. En tercer lugar, es posible que la contraparte local o el Estado en su conjunto no manifiesten ningún interés en el proceso de reforma o se opongan a los cambios. En muchos casos, la iniciativa de la reforma quizás no provenga desde dentro, sino de la comunidad internacional como parte de un proceso de consolidación de la paz y construcción del Estado. Por consiguiente, un asesor tendría que empezar por crear un interés en el proceso de reforma que se traduzca, a la larga, en buena voluntad, en un compromiso y, finalmente, en apropiación. Sin embargo, aun en este caso, dicho proceso debe cimentarse, en la mayor medida posible, en la apropiación local del proceso y sus objetivos.

La apropiación local es un asunto complejo y a veces puede ser difícil determinar en qué medida existe realmente. Interpeace ha desarrollado un conjunto de indicadores donde el punto clave es determinar quién toma las decisiones claves:

- ¿Quién define el problema?
- ¿Quién establece la agenda y las prioridades?
- ¿Quién convoca?
- ¿Quién gestiona la trayectoria, el ritmo y la duración de la intervención?
- ¿Quién posee los resultados de un proceso?
- ¿Qué dice la gente, particularmente las personas más cercanas a un proceso, cuando habla del mismo, especialmente en contextos informales y no oficiales? ¿Utilizan términos como “nuestro proceso”, “nuestro programa”, “nuestra institución” o “nuestros resultados” cuando se refieren a este proceso?
- ¿La gente sigue adelante con un proceso aun sin la presencia de un agente externo que apoye el mismo? (Salvo, por ejemplo, en el caso de que no haya suficientes recursos económicos para continuar)
- ¿Apoya la gente la implementación de las decisiones adoptadas?
- ¿Qué otros indicadores puede haber?
- ¿Hay indicadores adaptados al contexto del país?<sup>8</sup>

Al utilizar estos tipos de preguntas, es importante recordar que se debe usar información desglosada para entender cómo están representados los hombres y las mujeres en la apropiación local.

### **Cómo garantizar la apropiación local como asesor de RSS**

¿Qué puede hacer un asesor para garantizar la apropiación local? En primer lugar, el asesor tiene que ser consciente de su rol y de cómo afecta este a la apropiación local. ¿El asesor está haciendo las cosas por su propia cuenta o permite que el director lleve las riendas? ¿El asesoramiento se basa en suposiciones o en las verdaderas necesidades del país? Garantizar la apropiación local como asesor también significa ser consciente de que las contrapartes tal vez no son representativas de la población y sus opiniones sobre el sector de la seguridad. Un asesor ubicado dentro de una institución tal vez quiera tratar de alentar al director a colaborar con actores no estatales. Si trabaja como asesor en la misión, el consejo para el director sería plantear estas cuestiones en el diálogo con el país socio. Es importante recordar, sin embargo, que no existe consenso sobre qué es lo que constituye la apropiación local, y el director y la misión

---

8. Adaptado de Interpeace (2010).

# *La RSS y la apropiación local*

## por Maureen Brown

La apropiación local se considera, a menudo, como una base importante para el éxito de la reforma del sector de la seguridad (RSS), pero la incoherencia política y comunidades divididas forman parte de la mayoría de los teatros de operaciones, por lo que identificar qué es lo “local” se convierte en una tarea subjetiva. No existe ninguna definición única y clara del concepto de “apropiación local”, pero en mi opinión la mejor guía la ofrece Laurie Nathan (véase arriba).

La apropiación local supone una relación y un compromiso bidireccionales. En el contexto de la reforma de la policía tiendo a pensar que la apropiación local significa que aquellos directamente interesados en el resultado y que, en definitiva, serán responsables del liderazgo y la implementación deben identificar el modelo, las estructuras y los servicios policiales. Esto incluye también a la sociedad civil. Mi experiencia con la policía en el Reino Unido y a nivel internacional me ha enseñado que las soluciones a medida, que tienen en cuenta necesidades locales específicas, tie-

nen más probabilidades de recibir la confianza y el apoyo que un modelo importado, que pocos actores locales están adiestrados o preparados para implantar. Durante el trabajo que realizamos en Somalia para desarrollar un modelo policial más comunitario, estábamos muy conscientes de que en algunas zonas la compleja situación de seguridad exigía el establecimiento no solo de oficiales de enlace de la comunidad sino también de una unidad armada capaz de repeler la amenaza de un ataque por parte de los militantes. No el enfoque estándar de “policía comunitaria”, sino uno que consideramos necesario para responder a las necesidades locales.

Con demasiada frecuencia, los donantes internacionales o las ONG establecen y conducen proyectos con buenas intenciones, pero fracasan tan pronto como se terminan los fondos o el conductor del programa internacional se retira. Algunos de estos programas, como los que observé en Somalia, pueden hacer más daño que bien. Allí me enteré de una unidad de policía, establecida con financiamiento internacional

a corto plazo para asistir a mujeres víctimas de delitos sexuales, que realizaba exámenes médicos invasivos con personal no capacitado. Cuando se les preguntó al respecto, explicaron que sus “asesores occidentales” les habían dicho que esto era un requisito previo para las investigaciones penales, pero una vez que concluyó el proyecto internacional, se quedaron sin suficiente personal capacitado. Trabajaban con “lo que tenían”.

Garantizar la apropiación local es un desafío en la práctica. Conseguir apoyo e identificación con soluciones locales es un proceso que, a menudo, está plagado de rivalidades internas, política y demandas contradictorias. En Libia descubrí que para resolver desacuerdos locales se requieren negociaciones cuidadosas y continuas con líderes locales de todas las partes involucradas en el conflicto o intervención e influencia política. Esto puede demorar o hacer más lento el ritmo de la implementación y dificulta el cumplimiento de los mandatos internacionales, donde los plazos, especialmente para la realización de una reforma, suelen ser poco realistas. Si no se dedica tiempo y esfuerzo, las posibilidades de éxito se reducirán inevitablemente.

Muchas veces la apropiación local consiste también en promover la

participación de las mujeres, ya que estas tienden a ser excluidas del sector de la seguridad. Apoyar la participación de las mujeres como líderes, especialmente en los servicios uniformados dominados históricamente por los hombres, puede resultar polémico. Convencer a los líderes masculinos de alto rango para que optimicen el número de mujeres oficiales puede significar un cambio significativo en las normas culturales y es algo que debe ser abordado de una manera cautelosa y oportuna. He descubierto que apoyar a un respetado líder masculino de alto rango que reconoce el valor de incorporar mujeres en su equipo para actuar como “defensoras de la igualdad de género” puede resultar más convincente que la adopción de medidas específicas en materia de género. Asimismo, es imprescindible garantizar la sostenibilidad y ofrecer apoyo a largo plazo a mujeres que pueden sentirse amenazadas y aisladas al entrar a un lugar de trabajo donde no existen normas y prácticas incluyentes e igualitarias en materia de género.

podrían adoptar una perspectiva mucho más restrictiva. Por lo tanto, puede ser necesario demostrar cómo la participación pública mejoraría la sostenibilidad del proceso de reforma.

Una RSS con perspectiva de género

Para apoyar un proceso de RSS centrado en las personas e impulsado por la apropiación local, un asesor de RSS debe ofrecer asesoramiento que tenga en cuenta la perspectiva de género. Esta sección brinda algunas sugerencias básicas sobre cómo se puede ofrecer dicho asesoramiento y describe algunos de los desafíos relacionados con la prestación de asesoramiento en materia de RSS con una perspectiva de género.

Una integración temprana y sistemática de la perspectiva de género en la RSS es imprescindible para construir un sector de la seguridad democrático, representativo y sostenible. Un sector de la seguridad con una perspectiva de género constituye, además, un requisito esencial para la capacidad del sector de la seguridad de garantizar la seguridad según las necesidades de todos los integrantes de la sociedad.

El término género se refiere a la identidad de una persona como hombre o mujer en un contexto determinado. Forma las normas sociales de una sociedad y, en consecuencia, las expectativas de dicha sociedad sobre cómo comportarse como hombre o mujer, niño o niña. Estas expectativas sociales, denominadas a veces feminidad y masculinidad, influyen en las limitaciones y oportunidades que tienen hombres, mujeres, niños y niñas en un contexto determinado. El género determina, por ejemplo, la división del trabajo entre hombres y mujeres y sus respectivas oportunidades para tener control y acceso a recursos y poder político.

Una RSS con perspectiva de género implica ser consciente de los roles sociales aplicados a hombres, mujeres, niños y niñas en el contexto pertinente y garantizar que las diferentes *necesidades, experiencias y perspectivas* que surgen de estos roles se tengan en cuenta al planificar e implementar la RSS.

Las expectativas sociales de cómo deben comportarse y relacionarse hombres y mujeres varían entre y dentro de los contextos y están influenciadas, a su vez, por otros aspectos de la identidad, como edad, etnia, orientación sexual, discapacidad y clase social. El rol de un asesor de RSS es entender cómo estos aspectos interactúan y producen diferentes formas de desigualdad en lo que respecta, por ejemplo, al acceso a servicios de seguridad, la interacción con actores del sector de la seguridad y la posibilidad de influir en la agenda de seguridad nacional.

Las normas sociales vinculadas con el hecho de ser hombre o mujer continúan planteando problemas respecto a la RSS. En muchos contextos las normas vigentes hacen que una menor cantidad de mujeres sean aceptadas en el sector de la seguridad o quieran ser parte del mismo, por ejemplo como agentes de policía. Sin embargo, para que el servicio de policía tenga credibilidad, es esencial que sea representativo de toda la población. En el caso de los hombres, las normas sociales vigentes pueden hacerles más susceptibles a ser reclutados por grupos armados o propensos a recurrir a la violencia para resolver conflictos. La RSS debe abordar estos problemas de fondo.

### **Por qué una RSS con perspectiva de género es un requisito esencial para una RSS sostenible**

El asesoramiento relacionado con una RSS con perspectiva de género tiene más probabilidades de ser sostenible y aceptado si está adaptado a un contexto específico y basado en compromisos y estrategias nacionales e internacionales para promover la igualdad de género. He aquí algunos ejemplos: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, y la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del año 2000 (junto con las seis resoluciones adicionales subsiguientes) sobre las mujeres, la paz y la seguridad. La CEDAW ha sido ratificada y aprobada por 187 países y constituye, por lo tanto, un documento jurídicamente vinculante para estos Estados.<sup>9</sup> Se recomienda que, en la medida de lo posible, el aseso-

---

9. A veces se aplican reservas a marcos jurídicos ratificados. Para más información, véase Grina (2011).

ramiento se base en los marcos jurídicos existentes dentro del contexto pertinente.

También hay argumentos operacionales para justificar por qué la RSS debe tener una perspectiva de género. Dichos argumentos están relacionados con la apropiación, la eficacia y el fortalecimiento de la supervisión y la rendición de cuentas.<sup>10</sup>

### *Apropiación local*

Un sector de la seguridad que refleja la sociedad en su conjunto cuando se trata de los factores de identidad mencionados anteriormente, tales como sexo, edad, etnia y clase social, es más representativo de la población y tiene, por consiguiente, más probabilidades de promover un mayor interés y fomentar la confianza pública en las instituciones del sector de la seguridad. En consecuencia, cabe esperar que una representación más amplia en la RSS fortalezca la apropiación local de la reforma y del sector de la seguridad reformado.

### *Provisión eficaz de seguridad*

De la misma manera que los roles sociales de hombres y mujeres difieren, sus necesidades de seguridad pueden diferir también. Los hombres en algunos contextos pueden ser más vulnerables a la violencia política y a la violencia directa que las mujeres, dado que pueden ser considerados como más políticos o como combatientes del bando contrario. Las mujeres podrían estar más expuestas a la violencia indirecta, el acoso o la violencia doméstica debido a su rol de género. Sin embargo, nunca se deben tener ideas preconcebidas acerca de cómo difieren las necesidades de seguridad y las experiencias de hombres y mujeres, sino que estas deben evaluarse en el contexto pertinente.

Dado que el género es un factor decisivo en la experiencia de seguridad de una persona, un sector de la seguridad con una perspectiva de género proporcionará servicios de seguridad más eficaces, ya que tendrá

---

10. Kristin Valsek (2008).

un conocimiento más profundo de las diferentes necesidades de seguridad en la sociedad y sabrá responder mejor a las mismas. Un sector de la seguridad con perspectiva de género puede ser especialmente importante en situaciones posteriores a un conflicto; por ejemplo, en la forma en que hace frente a problemas como el estrés postraumático y la violencia doméstica, que pueden haber aumentado como consecuencia del conflicto.

### *Supervisión y rendición de cuentas democrática*

Aumentar la participación de grupos que previamente habían sido excluidos o discriminados en órganos de supervisión responsables de la RSS, tales como el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, contribuye a que estas instituciones sean más representativas. Esto, a su vez, aumentará probablemente el interés y la confianza del público en el sector de la seguridad y, por lo tanto, contribuirá al fortalecimiento de la supervisión y la rendición de cuentas democrática del sector. Una participación ampliada en funciones de supervisión también fortalecerá probablemente la capacidad de estas instituciones, ya que podrán enterarse mejor de las necesidades y experiencias de seguridad de los diferentes grupos que forman parte de la sociedad.

### **Cómo garantizar una RSS con perspectiva de género**

El asesoramiento relacionado con una RSS con perspectiva de género debe basarse en las necesidades de seguridad y capacidades de los hombres, mujeres, niños y niñas en el contexto pertinente. En la práctica esto significa que la recopilación de información debe tener en cuenta las perspectivas de los diversos grupos de la sociedad, sobre todo de aquellos grupos que no hubieran podido influir en la elaboración de la agenda de seguridad formal.

Por ejemplo, las organizaciones de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil a menudo ya se dedican a prestar servicios de seguridad a grupos marginados de la sociedad de manera informal. Esto significa que dichas organizaciones podrían tener experiencia de primera mano pertinente a ese contexto en lo que respecta a las inseguridades que

afectan a ciertos grupos en esa sociedad en particular. También significa que tienen acceso y conocimiento de los actores claves involucrados y afectados. Una RSS con perspectiva de género reconocerá e incluirá esta experiencia.

El asesoramiento en materia de RSS con una perspectiva de género puede implicar la promoción de una fuerza de trabajo o apoyo más equilibrados en materia de género dentro del sector de la seguridad destinados a hacer que las instituciones de seguridad respondan mejor a las diferentes necesidades y experiencias de todos los grupos de la sociedad.<sup>11</sup> Se pueden aplicar dos enfoques básicos y complementarios para la promoción de un sector de la seguridad con igualdad de género: transversalización de género y actividades específicas de género.<sup>12</sup>

*La transversalización de género* en relación con la RSS es una estrategia para que las preocupaciones y experiencias de hombres y mujeres, niños y niñas formen parte integrante de la elaboración, la implementación, el seguimiento y la evaluación de la RSS. Esta estrategia está destinada a promover la igualdad de género y garantizar que las iniciativas relacionadas con la RSS no perpetúen la desigualdad.<sup>13</sup>

La base para la transversalización de género en la RSS es un análisis inicial que identifique las relaciones sociales entre hombres, mujeres, niños y niñas y la manera en que estas influyen en sus respectivas necesidades y capacidades por lo que respecta a la seguridad en relación con la RSS. En muchos de los contextos en los que actualmente se está llevando a cabo una RSS solamente se han realizado análisis específicos limitados de las diferentes necesidades, experiencias y perspectivas de hombres, mujeres, niños y niñas en relación con el sector de la seguridad. Por lo tanto, el asesor probablemente tendrá que obtener esta información de análisis de género y análisis del sector de la seguridad

---

11. El equilibrio de género consiste en la participación, en condiciones de igualdad, de mujeres y hombres en todos los ámbitos laborales y en todos los niveles, incluidos puestos directivos.

12. Valsek (2008).

13. La igualdad de género se refiere a la igualdad de oportunidades y resultados para mujeres y hombres. Esto implica poner fin a la discriminación y las desigualdades estructurales en el acceso a recursos, oportunidades y servicios.

más amplios, pero adaptados al contexto. Como se señaló anteriormente, es importante analizar todas las variables sociales pertinentes que influyen en el género para poder transversalizar con éxito el género en las reformas previstas. Es por este motivo que los análisis siempre deben procurar incluir datos desglosados. En el anexo 1 de este manual se incluye una herramienta para el análisis de género.

He aquí ejemplos de actividades en las que se incorpora el género: la elaboración de legislación que promueva la igualdad de derechos de hombres y mujeres; estrategias y planes de acción que promuevan la igualdad de acceso a los servicios de justicia y seguridad para hombres, mujeres, niños y niñas; el desarrollo de códigos de conducta para prevenir y abordar la violencia por motivos de género y la discriminación de género; y presupuestos con perspectiva de género en el sector de la seguridad. Como se destacó anteriormente, los datos sobre el presupuesto destinado al sector de la seguridad pueden suministrar información importante acerca de las prioridades de seguridad nacional. Del mismo modo, el propósito de realizar presupuestos con perspectiva de género en el sector de la seguridad es entender y analizar la distribución de recursos según las necesidades de seguridad y las oportunidades para la participación en el sector de la seguridad. El objetivo de la integración de la perspectiva de género en el presupuesto relacionado con la RSS es garantizar que la distribución de los recursos promueva la igualdad de derechos y acceso para todos los grupos de la sociedad.

Las actividades específicas de género son el apoyo específico que se ocupa de determinados problemas que contribuyen a mantener las desigualdades. En lo que respecta a la RSS, esto puede estar relacionado con determinadas necesidades en materia de seguridad o con la igualdad de oportunidades de participación. Las actividades específicas de género también deben basarse en un análisis inicial, sin el cual resulta difícil identificar las diferentes necesidades y oportunidades de grupos específicos. El análisis también brindará información acerca de cómo priorizar la implementación del proceso de RSS en el futuro. Los ejemplos de actividades específicas de género relacionadas con la

# *La RSS y el género*

**por Fabrice Ramadan-Mamata**

Me desempeñé como experto en cuestiones de género para la reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (RDC). Trabajé para dos misiones de RSS dirigidas por la UE: EUSEC (reforma de la defensa) y EUPOL (reforma del sector policial). Ocuparse de cuestiones de género como miembro del personal civil en un entorno dominado por militares y policías requiere ciertos pasos que deben seguirse cuidadosamente. El primer paso es comprender muy bien el mandato de la misión y los términos específicos de referencia como experto de género. Uno de los errores de los expertos que se ocupan de cuestiones de género, relacionadas o no con la RSS, es suponer que los términos de referencia los convierten en expertos en cuestiones de mujeres o expertos que apoyan el empoderamiento de las mujeres en el país anfitrión.

El mandato de la misión EUSEC RD CONGO incluía apoyo técnico para modernizar los sistemas financieros dentro del ejército y combatir la impunidad. La integración de un componente de género implicaba

apoyar al ejército para que pudiera identificar y solucionar los obstáculos que impedían que hombres y mujeres de determinadas categorías se incorporaran al ejército, como percepción social, sueldos bajos, asignación de recursos, carreras y pobres condiciones de vida y de trabajo. La tarea de combatir la impunidad significaba apoyar el establecimiento de estructuras y procedimientos, tales como investigaciones durante el reclutamiento y la promoción, además de estructuras de supervisión interna para prevenir y sancionar la intimidación, el sexismo, el acoso, el tribalismo y otras formas de conducta indebida.

Es importante que nuestro cargo sea considerado como una función de apoyo, lo que para mí implicó proporcionar una orientación práctica a mis colegas y al personal de categoría superior en cuestiones de género de plena conformidad con el mandato de la misión. Después de haber comprendido mis términos de referencia, también tuve que tener en cuenta los recursos que cada misión suministraría para mi trabajo. En mi caso se trataba de recursos limita-

dos, pero conseguí compensar la falta de fondos estableciendo, lenta y paulatinamente, alianzas con organizaciones externas que aceptaron financiar proyectos comunes destinados a fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad locales (el ejército y la policía) para investigar más a fondo los crímenes violentos de índole sexual y por motivos de género, así como difundir valores fundamentales relacionados con la disciplina (código de conducta) y el respeto de los derechos humanos.

También me di cuenta de que para poder realizar mejor mi trabajo era necesario explicar frecuentemente mi posición a mis colegas de una manera muy sencilla y práctica para que continuaran apoyándome. A menudo me consideraban como un asistente social que podría brindar apoyo a cualquier mujer necesitada dentro mi ámbito de responsabilidad. Por ejemplo, les expliqué a mis colegas que un componente de género en un proceso de RSS significa apoyar a la policía local para que esté mejor equipada, en lo que se refiere a capacitación, equipo, unidades especializadas y procedimientos legales, para investigar crímenes, incluida la violencia sexual y de género.

El primer cambio que observé fue dentro de la misión: mis colegas interactuaban más a menudo conmigo solicitando mi consejo, y

el liderazgo siempre respaldaba mi posición, a pesar de que habían tenido objeciones válidas al comienzo. Me llevó por lo menos seis meses completar mi primer análisis de las partes interesadas con los actores locales. Este tiempo se necesitaba para evitar precipitarse y crear falsas expectativas acerca de la misión de la UE y los recursos disponibles para la RSS y las cuestiones de género en el país.

Mi experiencia sobre el terreno como experto en género en el marco de la RSS me ha enseñado que los requisitos claves para poder desarrollar mi tarea de una manera eficaz son los siguientes: (i) comprender el mandato, la estructura interna y los recursos disponibles de ambas misiones; (ii) hablar con mis colegas y entender el trabajo que realizan para poder proporcionar sugerencias; (iii) realizar esfuerzos constantes para establecer alianzas dentro y fuera de la misión; y (iv) tener un profundo conocimiento de mis contrapartes locales para poder gestionar sus expectativas y frustraciones. Logré alcanzar resultados realistas, teniendo en cuenta que mi presencia en el país fue tan breve. Todo esto implicó un constante equilibrio entre el logro de resultados concretos y la importancia del largo proceso de obtener la confianza de mis colegas y contrapartes locales para poder realizar mi trabajo de una manera más eficaz.

RSS incluyen la promoción de la participación, la retención y el avance de las mujeres en el servicio de policía mediante el establecimiento de objetivos para la contratación de mujeres o una iniciativa específica para prevenir y responder a la violencia entre los hombres jóvenes.

### **Cómo influir en la integración de cuestiones de género como asesor de RSS**

El asesoramiento sobre cuestiones de género en relación con la RSS no requiere aptitudes sustancialmente diferentes de las que se han mencionado anteriormente. No obstante, puesto que las ideas de feminidad y masculinidad, y en consecuencia de la división del trabajo, son tan comunes en el discurso del sector de la seguridad, una sensibilización amplia a las cuestiones de género es un requisito esencial para brindar asesoramiento sobre este tema de una manera profesional y estratégica. Además, puede ocurrir que ciertas aptitudes y atributos, como una sensibilización cultural y política, adquieran una mayor importancia, dado que el género muchas veces está estrechamente relacionado con la identidad cultural y las estructuras de poder en los contextos donde más comúnmente se respalda la RSS.

Como se señaló anteriormente, para poder garantizar la prestación de asesoramiento adaptado a un contexto específico y pertinente a nivel local se requiere una sólida comprensión de las diferentes necesidades, prioridades y experiencias de los distintos grupos de la sociedad. Por lo tanto, el rol de asesor incluye la responsabilidad de explicar adecuadamente las experiencias y necesidades de grupos insuficientemente representados en el contexto oficial del sector de la seguridad.

Para ser sensible a posibles controversias, cualquier tipo de asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con el género debe basarse en un entendimiento de cómo pueden percibirse, o se percibirán, tales iniciativas en el contexto pertinente. Por ejemplo, antes de formular recomendaciones sobre cómo aumentar la participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas, es importante ser consciente de cómo será recibida una iniciativa de este tipo por las contrapartes locales y de qué medidas de protección y de prevención existen para promover y soste-

ner dicha iniciativa. El mismo criterio se aplica para el asesoramiento sobre perspectiva de género cuando existe oposición. El asesoramiento siempre debe basarse en un entendimiento de cómo puede ser percibido y en la información recibida de una amplia representación de las partes interesadas en el contexto pertinente.

Una RSS con perspectiva de género es un requisito esencial para un sector de la seguridad democrático, representativo y sostenible. Nunca se debe omitir o restarle importancia a esta parte del proceso. No obstante, es necesario establecer prioridades y planificar el asesoramiento basándose en el contexto local y la apropiación nacional.

### Corrupción

La corrupción es el abuso del poder encomendado para beneficio propio. Dos de los objetivos de la RSS son hacer que el sector de la seguridad sea más responsable y transparente. El uso y control de los fondos, las inversiones y los contratos del Gobierno debe ser lo más transparente posible, y los funcionarios públicos deben rendir cuentas de cómo se asignan los recursos y se priorizan los gastos. Además, los procedimientos que utiliza el Gobierno para administrar los fondos del sector de la seguridad deben ser transparentes y documentados, al igual que en cualquier otro sector de la administración pública. La transparencia en la concesión de incentivos, privilegios y promociones es otra manera de evitar la corrupción. Un sector de la seguridad controlado por un liderazgo político civil que pueda ejercer el control financiero contribuiría a la realización de este objetivo.

Transparencia Internacional, una coalición mundial contra la corrupción, ha desarrollado un marco para comprender la corrupción en los sectores de la defensa y la seguridad.<sup>14</sup> A pesar de que se refiere principalmente al sector de la defensa, puede arrojar cierta luz sobre la corrupción dentro del sector más amplio de la seguridad. Según este marco, la corrupción puede dividirse en cinco áreas de riesgo generales:

---

14. Transparencia Internacional (2011).

- **Política:** cuando personas o grupos pueden influir en la política de defensa y seguridad para obtener ventajas personales.
- **Finanzas:** la malversación de presupuestos en beneficio personal.
- **Personal:** cuando los procesos de cálculo de nóminas, contratación y nombramiento, así como los beneficios y las cuestiones disciplinarias, favorecen a ciertas personas.
- **Adquisiciones:** cuando la adquisición de equipo y materiales se utiliza para beneficio personal.
- **Operaciones:** cuando las fuerzas de intervención y mantenimiento de la paz se convierten en una fuente de corrupción.

Las primeras cuatro áreas, por lo menos, pueden aplicarse también a las estructuras y las instituciones que un asesor tiene que apoyar. Tener en cuenta estas áreas de riesgo puede ayudar al asesor a identificar la corrupción existente.

Puede que el principal desafío para un asesor no sea un sistema corrupto, sino una contraparte corrupta — la persona o las personas con las que colabora más estrechamente. Un asesor generalmente no elige a su director; el director generalmente le es asignado. El asesor no ha de tener ningún conocimiento previo de las normas y los valores del director. Los asesores podrían verse, por consiguiente, en una situación donde el director adopta una postura inaceptable respecto de la corrupción — o cualquier otro principio que es importante para el asesor. ¿Dónde debemos trazar la línea divisoria? Esta es una decisión muy difícil, ya que una postura demasiado estricta en cuestiones delicadas puede hacer que el director se distancie del asesor, pero al mismo tiempo la corrupción es algo totalmente inaceptable. Por este motivo, antes de comenzar una tarea es una buena idea identificar dónde se debe trazar la línea divisoria y cuáles son los límites que el asesor bajo ninguna circunstancia está dispuesto a traspasar. De este modo será más fácil defender un determinado punto de vista.

Otro paso importante sería discutir con el empleador el tema de la corrupción o casos de corrupción que involucren a alguna de las con-

trapartes. ¿Cuáles son sus normas y reglamentos? ¿Existe un código de conducta? ¿Qué tipo de apoyo pueden brindar? Aunque un asesor se encuentre desplegado fuera de una misión, siempre debe contar con el apoyo de su empleador a la hora de abordar tales cuestiones y tomar decisiones.

Transparencia Internacional promueve tres principios básicos para luchar contra la corrupción: establecer alianzas, proceder paso a paso y evitar confrontaciones.<sup>15</sup> Uno nunca debe actuar por su cuenta. Los asesores deben discutir con la misión, con su empleador y con sus colegas cuál es la mejor manera de abordar problemas de corrupción con una contraparte. Es importante encontrar un punto de partida para discutir el tema, quizás junto con otro tema menos delicado. A medida que aumente la confianza y se establezca una buena relación con el director, será más fácil discutir cuestiones más delicadas.

#### Trabajar en medio de oposición

Dada la dimensión política de la RSS, es casi seguro que un asesor de RSS encuentre cierta oposición, ya sea de parte del director o de las estructuras e instituciones con las que trabaja. La RSS no siempre se considera como algo positivo. Dado que la RSS promueve la democratización y el Estado de derecho, puede ser considerada como una iniciativa culturalmente insensible que trata de hacer que las instituciones gubernamentales se asemejen a las democracias liberales occidentales. Una manera de contrarrestar esta crítica es garantizar, en la mayor medida posible, la apropiación local, por ejemplo discutiendo con la contraparte local por qué la RSS sería algo beneficioso en este contexto, qué ventajas reportaría la RSS y el papel que la RSS podría desempeñar en la construcción del Estado y la consolidación de la paz. De esta manera, el proceso de reforma responderá preguntas pertinentes a las partes interesadas y es más probable que la reforma sea adaptada al contexto específico.

---

15. Transparencia Internacional (n.d.).

Otra crítica es que la RSS se centra en el Estado, ya que su objetivo es reformar las instituciones gubernamentales. En realidad, en las áreas donde se suele llevar a cabo la RSS las instituciones estatales probablemente son débiles y podría haber otros actores encargados de garantizar la seguridad. Una respuesta sería incluir a actores no estatales en el proceso de reforma. En tales casos, la participación pública, incluidos los representantes de todos los sectores de la sociedad y otros garantes de la seguridad, resulta importante. Algunos temas que se pueden discutir con el director podrían ser por qué la RSS es algo que tiene importancia para todos los sectores de la sociedad, quiénes están garantizando actualmente o han garantizado anteriormente la seguridad y por qué son importantes la inclusión de la sociedad civil y la participación de los ciudadanos.

Una tercera crítica es que la RSS funciona en teoría, pero no en la práctica, ya que es una iniciativa demasiado ambiciosa que no es posible implementar. Ante esta crítica es importante recordar que se trata de procesos a largo plazo y que generalmente es demasiado prematuro evaluar sus resultados. Asimismo, es importante reconocer pequeños avances y, de este modo, redefinir qué se entiende por éxito. Algunas cuestiones para discutir podrían ser qué se considerarían buenos resultados, si se podrían obtener algunos resultados rápidos en la fase inicial y durante cuánto tiempo se prevé que se llevará a cabo el proceso de reforma.

La oposición a la RSS también podría ser producto del temor a perder poder, puesto que los procesos de reforma cambian los equilibrios de poder y cuestionan quién tiene el monopolio en el uso legítimo de la fuerza. Por consiguiente, es importante no apresurar el proceso de reforma para poder tener tiempo de explicar detalladamente la razón por la que la mayoría se beneficiaría de la reforma. Además, puede que sea necesario mostrar algunos resultados rápidos que también puedan ser considerados como positivos por aquellos que podrían perder poder e influencia.

Es posible que la oposición no esté relacionada con la RSS como tal, sino que más bien podría ser una expresión de una falta de competencias, sobrecarga de trabajo o malas experiencias anteriores con la

reforma. Así pues, una cosa importante al encontrar oposición es tratar de comprender cuáles son los motivos de la misma. De esta manera, el asesor probablemente encontrará la forma adecuada de reaccionar ante este tipo de situaciones. Es importante no centrarse solamente en los aspectos negativos, sino tratar de identificar las actitudes positivas y las capacidades de reforma para poder avanzar.

#### Estrategias para consolidar el cambio

Una reforma es un proceso de cambio y, como se señaló anteriormente, el cambio puede encontrar oposición. Existen, sin embargo, estrategias que permiten consolidar el cambio. En primer lugar, es importante reconocer que el cambio es un proceso y no un episodio aislado. En segundo lugar, los factores a favor y en contra de la reforma deben ser identificados y gestionados debidamente. En tercer lugar, el cambio no solo se trata de estructuras y procesos, sino también de personas. Por lo tanto, no se debe olvidar el aspecto humano. Esto significa que para que pueda producirse un cambio es necesario trabajar con personas y no solo con organizaciones. En última instancia, una institución o una estructura se compone de personas. Si estas no están dispuestas a cambiar, la estructura no podrá hacerlo.

Hay muchos modelos diferentes para los procesos de cambio y describir detalladamente cada uno de ellos trasciende el propósito de este manual. No obstante, una estrategia popular que se podría utilizar para ejemplificar el proceso de cambio es el “proceso de ocho pasos para el cambio” ideado por John Kotter y Kotter Internacional.<sup>16</sup> Inicialmente concebido para el sector privado, también puede servir como herramienta en contextos de asesoramiento y construcción del Estado. A continuación se presenta una versión adaptada que describe de qué manera está relacionado con la función de asesoramiento y la RSS:

- **Crear un sentido de la urgencia.** ¿Por qué son importantes las reformas? Trate de encontrar incentivos, motivaciones y oportunidades.

---

16. Para obtener más información sobre los “ocho pasos de asesoramiento para el cambio”, véase Kotter Internacional (s/f).

- **Formar una coalición de dirección.** Intente trabajar con un grupo básico de personas que tenga una actitud positiva hacia la reforma. Las personas adecuadas podrían identificarse mediante un análisis de las partes interesadas.
- **Formular una visión estratégica y desarrollar iniciativas.** ¿Cómo sería el resultado final del proceso de reforma?
- **Reclutar voluntarios.** No se limite al grupo básico; trate de conseguir que la mayor cantidad posible de personas participe en el proceso de reforma.
- **Posibilite la acción eliminando barreras.** ¿Qué es lo que impide que se lleve a cabo el proceso de reforma y qué se podría hacer para eliminar esos obstáculos? Aquí es donde se inicia la reforma propiamente dicha.
- **Generar triunfos a corto plazo.** Para hacer que las personas se interesen en las reformas y ganar su confianza, es necesario poder mostrar algunos resultados a corto plazo dentro del marco de un plan a largo plazo.
- **Apoyar los procesos de reforma.** Siga construyendo sobre los triunfos a corto plazo y lo que se ha logrado, así como sobre lo que ya se ha establecido.
- **Institucionalizar el cambio.**

El cambio no es lineal y puede que no ocurra de una manera predecible, por lo que los pasos descritos anteriormente no deben seguir, necesariamente, un orden determinado. Es importante recordar que las reformas previstas en un principio pueden cambiar a medida que el proceso sigue una trayectoria diferente sobre la marcha. Por lo tanto, es importante tener el coraje de retroceder y ajustar los resultados originalmente previstos.

Otra forma de ocuparse del cambio y la oposición al mismo es analizar los factores a favor y en contra del proceso de cambio, en este caso la RSS. Estos factores no solo pueden estar relacionados con una determinada persona sino también con instituciones. Mediante este análisis es posible identificar los factores que necesitan ser fortalecidos y los que necesitan ser debilitados para apoyar un cambio. Esto podría mostrar al asesor cómo hacer avanzar el proceso de reforma. El anexo 1 proporciona una herramienta para este tipo de análisis.

# Conclusiones

Este manual es una contribución a la labor del creciente número de asesores de RSS repartidos por todo el mundo. Se espera que al subrayar la importancia de la dimensión política de la RSS los asesores de RSS estén mejor preparados para la importante y, al mismo tiempo, difícil labor que conlleva la función de asesoramiento.

Como se destacó anteriormente, la función de asesoramiento requiere un cierto conjunto de competencias y cualidades. Sin embargo, no basta con tener conocimientos técnicos, conciencia política y un cierto conjunto de competencias. Una comprensión del contexto en el que debe desenvolverse el asesor es de vital importancia. La clave del éxito para cualquier asesor radica en su relación con el director y otros actores importantes. Esta relación puede ser difícil a veces debido a un cierto nivel de oposición al cambio, pero debe verse desde una perspectiva a largo plazo.

La RSS no es una tarea fácil, todo lo contrario. Esperamos que este manual contribuya a clarificar un poco más el rol de un asesor de RSS y realzar el impacto que pueden tener los asesores de RSS en los procesos de reforma.

# Anexo 1:

## Herramientas útiles

El trabajo de un asesor de RSS es complicado. No obstante, hay algunas herramientas útiles que pueden facilitar un poco el trabajo. Puesto que las herramientas pueden ser vistas como un tema neutral, la presentación de una herramienta puede ser una buena manera de iniciar un diálogo con una contraparte local.

### Análisis del conflicto

Existen diversas herramientas y métodos para llevar a cabo un análisis del conflicto. No entra en los objetivos de este manual presentar una herramienta de análisis de conflictos completa. Sin embargo, hay algunos aspectos genéricos que deben tenerse en cuenta al realizar un análisis del conflicto. Los conflictos generalmente se analizan utilizando los siguientes componentes claves: actores (partes), temas de conflicto, comportamiento en situaciones conflictivas y actitudes en situaciones conflictivas. A continuación se presentan algunas sugerencias de preguntas que pueden formularse en relación con un análisis de cada componente en un determinado conflicto.<sup>17</sup> Al responder a este tipo de preguntas, es importante acordarse de adoptar un enfoque sensible al género y utilizar, por lo tanto, datos desglosados, etc.

### Actores

- ¿Quiénes son las partes que intervienen en el conflicto? (Partes primarias, secundarias y terceros)
- ¿Ha habido cambios significativos con el tiempo? (Nuevas alianzas, divisiones o la aparición de nuevos actores)

---

17. Basado en una conferencia dada por Mimmi Söderberg Kovacs, directora de investigación de la Academia Folke Bernadotte, durante un seminario interno de la FBA en Sandó el 20 de octubre de 2015.

- ¿Cuáles son los principales recursos de poder de las partes y cuáles son sus relaciones de poder? (Conflictos simétricos versus conflictos asimétricos)
- ¿Cuál es la base de la autoridad del liderazgo de cada una de las partes?
- ¿Cuál es la estructura organizativa y la composición de cada parte?
- ¿Cuáles son las estrategias principales de las partes en lo que respecta a la movilización y el reclutamiento?

### **Temas de conflicto**

- ¿Cuáles son los temas de conflicto en juego?
- ¿Cuál es la postura oficial y pública de las partes respecto a los temas de conflicto?
- ¿Cuáles son los intereses y las necesidades subyacentes de las partes respecto a los temas de conflicto?
- ¿Existen divisiones internas significativas entre las partes respecto a los temas de conflicto?

### **Comportamiento en situaciones conflictivas**

- ¿Qué comportamientos siguen las partes para alcanzar sus objetivos en situaciones conflictivas? (Diferentes estrategias violentas y no violentas)
- ¿Se han producido cambios importantes respecto a las estrategias de conflicto en el espacio y el tiempo?
- ¿Ha habido fases de escalada y desescalada?
- ¿Corren algunas personas, grupos o regiones más peligro de convertirse en víctimas de la violencia que otras?

### **Actitudes en situaciones conflictivas**

- ¿Hay un patrón sistemático de percepciones negativas y estereotipos establecidos basados, por ejemplo, en etnia, región, religión, etc.?
- ¿Las partes muestran signos de la desindividuation y deshumanización en su percepción de sí mismas y otros?
- ¿Ha habido una polarización del conflicto a nivel de grupo o a nivel de la sociedad?

Una RSS con perspectiva de género

Este conjunto de preguntas puede ayudar a guiar la integración de una perspectiva de género en la RSS. Las preguntas enfatizan cuestiones claves, tales como quién tiene cuáles necesidades de seguridad, quién controla cuáles recursos y quién debe ser escuchado. Las preguntas también destacan la importancia de no dar por sentado que los hombres o las mujeres son grupos homogéneos con las mismas necesidades de seguridad, perspectivas y experiencias. Para poder evaluar cómo apoyar una RSS con perspectiva de género es necesario considerar de qué manera los roles de género están influenciados por otros factores de identidad, por ejemplo edad, etnia y clase social.

NO PREGUNTE SOLAMENTE	PREGUNTE TAMBIÉN
¿Qué necesidades?	¿Las necesidades de quién?
¿Qué intereses?	¿El interés de quién?
¿Qué hace la gente?	¿Quién hace qué y cuándo?
¿Qué recursos?	¿Quién controla los recursos?
¿Cuántas mujeres?	¿Qué mujeres?
¿Cuántos hombres?	¿Qué hombres?
¿Quién está incluido?	¿Quién participa?
¿Quién habla?	¿A quién se escucha?
¿Qué seguridad?	¿La seguridad de quién?
¿Qué perspectivas sobre seguridad?	¿La perspectiva de quién sobre seguridad?
¿Qué información?	¿La información de quién es valiosa?

Fuente: Adaptado de Elroy (2016).

Análisis del campo de fuerza

Un análisis del campo de fuerza es una herramienta para enumerar los factores o fuerzas a favor y en contra del cambio y calificar el impacto que tienen sobre un cambio deseado.<sup>18</sup> Este tipo de análisis puede utilizarse para identificar cómo seguir adelante con el proceso de cambio y de qué manera los diferentes factores pueden ser fortalecidos o debilitados. La sugerencia es que cada vez que los factores a favor del cambio sean más fuertes que los que se oponen al mismo, el status quo cambiará.

18. El análisis del campo de fuerza fue desarrollado originalmente en la década de 1940 por el psicólogo social Kurt Lewin.

Definir el objetivo del cambio es un buen punto de partida al realizar un análisis del campo de fuerza. En el caso de un asesor de RSS sería un sector de la seguridad reformado, pero la herramienta también puede utilizarse para objetivos más específicos. El segundo paso sería identificar las fuerzas que impulsan y limitan el cambio. ¿Cuáles son los factores que apoyan o se oponen a un cambio? El tercer paso consiste en calificar el impacto que tienen los diferentes factores en el objetivo de cambio. El cuarto es determinar la manera de fortalecer las fuerzas que impulsan y debilitar las fuerzas que limitan el cambio o añadir nuevas fuerzas impulsoras. Un análisis del campo de fuerza se puede realizar utilizando una plantilla (ver figura A1).

Fuerzas impulsoras	Puntuación		Fuerzas constrictoras	Puntuación
		<b>Objetivo de cambio</b> (Reformar el sector de la seguridad)		

Figura A1 Plantilla para realizar un análisis del campo de fuerza.

### Mapeo de conflictos

El mapeo es una técnica utilizada para describir a los actores pertinentes, sus respectivas relaciones y las cuestiones importantes en juego. Dibujar esta información esencial en un gráfico ayuda a crear una mejor comprensión, aclarar dónde se encuentra el poder e identificar aperturas para la intervención o acción. Un mapa del conflicto puede servir para responder preguntas como: ¿Quiénes son los actores? ¿Cuáles son las relaciones entre todos estos actores?

El primer paso en este tipo de mapeo es elegir un tema de conflicto. En el caso de un asesor de RSS, el mapeo podría utilizarse para entender un tema de conflicto más amplio, por ejemplo derechos sobre la tierra o reparto del poder, que podría llegar a afectar el proceso de reforma.

Figura A2 Símbolos para mapear gráficamente un conflicto



Los círculos indican las partes de la situación; tamaño relativo = poder con respecto a la cuestión



Las líneas rectas indican vínculos, es decir, relaciones bastante estrechas



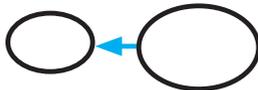
Una línea doble indica una alianza



Las líneas punteadas indican vínculos informales o discontinuos



Un cuadrado o un rectángulo indica una cuestión, un tema o algo que no sea una persona



Las flechas indican la dirección predominante de actividad o influencia



Las líneas como rayos indican desacuerdo, conflicto



Una línea doble como un muro a través de líneas indica una conexión rota



Una sombra muestra partes externas que tienen influencia, pero que no están directamente involucradas

Fuente: Adaptado de Fisher et al. (2000).



## Mapeo de funciones: matriz

Al emprender una RSS, pronto resultará evidente que existe una multitud de actores con mandatos diferentes y, a veces, superpuestos. Como parte de un proceso de RSS se debe establecer un sector de la seguridad con áreas de responsabilidad claramente delimitadas. Para ilustrar de una manera sencilla las funciones de los diferentes actores, y dónde podría haber lagunas o solapamientos, se puede utilizar la matriz en la figura A4. Los actores y funciones sugeridos no son exhaustivos y deben ser considerados como ejemplos.

Figura A4 Matriz de actores y funciones

		FUNCIONES											
		Defensa	Orden público	Prevención del delito	Policía comunitaria	Vigilancia	Seguridad carcelaria	Seguridad fronteriza	Arresto y detención	Resolución judicial	Inteligencia	Control de estupefacientes	Capacidad antidisturbios
ACTORES	Fuerzas Armadas												
	Policía												
	Gendarmería												
	Guardia presidencial												
	Servicio de inteligencia												
	Servicio de aduanas												
	Servicios penitenciarios												
	Poder Judicial												
	Servicio de gestión de fronteras												
	Ministerio Público												
	Sistemas de justicia consuetudinarios												
	Ministerios												

La matriz se utiliza para determinar los mandatos de los diferentes actores del sector de la seguridad. Una vez que se han identificado las lagunas y los solapamientos, esto puede servir de base para identificar los cambios necesarios dentro del sector de la seguridad y para el futuro asesoramiento.

Mapeo de las partes interesadas

Un análisis de las partes interesadas ayudará a identificar a las mismas y los intereses que representan. Una vez que se haya identificado a las partes interesadas, será necesario definir un orden de prioridades entre ellas y decidir en qué medida y de qué manera interactuar con ellas. Una manera de hacerlo es mediante un análisis inverso de las partes interesadas. Se puede utilizar una tabla de poder/credibilidad (ver la figura A5) para identificar cómo colaborar con diferentes partes interesadas. Dos preguntas determinan su credibilidad:

- ¿Qué reputación tiene el actor como consecuencia de sus acciones y actitudes durante el conflicto?
- ¿Cuál es la postura actual del actor con respecto a la seguridad, la estabilidad y la RSS en general?<sup>19</sup>

Figura A5 Tabla de poder/credibilidad

	BAJA	<b>CREDIBILIDAD</b>	ALTA
<b>BAJO</b>	<p><b>A</b></p> <p>Actores con bajo poder y baja credibilidad (ignorar)</p>		<p><b>B</b></p> <p>Actores con bajo poder y alta credibilidad (reforzar la capacidad)</p>
<b>PODER</b>			
<b>ALTO</b>	<p><b>C</b></p> <p>Actores con alto poder y baja credibilidad (neutralizar o incentivar)</p>		<p><b>D</b></p> <p>Actores con alto poder y alta credibilidad (implicar)</p>

Fuente: Van Veen (2008).

Identificar los actores que son importantes para el proceso de reforma ayudará al asesor a priorizar con quién colaborar y cómo.

19. Van Veen (2008).

# *Lista de colaboradores*

**Maureen Brown** es una exjefa de policía británica que cuenta con una amplia experiencia nacional e internacional a nivel estratégico. Desde 2008, Maureen ha asesorado a líderes gubernamentales y policiales a nivel estratégico y ha conducido evaluaciones y estudios relacionados con actividades policiales internacionales y programas de reforma de la policía en numerosos países afectados por conflictos. Desde mediados de 2011 hasta 2012 fue la principal asesora policial del Reino Unido para el nuevo gobierno de Libia, y desde enero de 2013 ha brindado orientación de planificación estratégica para el Ministerio del Interior y Seguridad Nacional de Guyana y Somalia y asesoramiento en materia de desarrollo de liderazgo en China. Es miembro del grupo superior de expertos en materia de seguridad y justicia del gobierno del Reino Unido, asesora de la Secretaría del Foro de Desafíos de la ONU y la Academia Folke Bernadotte en Suecia y tutora en el Colegio de Policía del Reino Unido.

**Andreas Berg** es consultor y asesor especializado en reforma del sector de la seguridad y asesoramiento en materia de políticas. Anteriormente se desempeñó como asesor superior de RSS dentro del gobierno de Kosovo, como asesor político de la misión EULEX Kosovo en Bruselas y como oficial informante de EULEX en Pristina. Previamente había ocupado varios cargos como investigador, administrador y escritor en grupos de reflexión académicos, centrándose en análisis de seguridad y cuestiones relacionadas con el terrorismo y la radicalización. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales del Kings College en Londres y una licenciatura en Historia de la Universidad de California en Berkeley.

**Frida Gabrielsson Kjäll** trabaja como funcionaria responsable de RSS para el programa de RSS en la Academia Folke Bernadotte (FBA). Antes de integrarse a la FBA, trabajó para la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) en Estocolmo y en la embajada sueca en Liberia. En Liberia trabajó concretamente en proyectos destinados a apoyar los derechos humanos y la igualdad de género. Entre otros proyectos, Frida apoyó la implementación del plan nacional de acción contra la violencia de género y proyectos de la sociedad civil dirigidos a fortalecer la igualdad de acceso a la justicia mediante la armonización de los sistemas de justicia formales e informales en Liberia. Frida tiene experiencia previa en la coordinación de la sociedad civil y cuenta con una maestría en Estudios de Desarrollo de la Universidad de Uppsala.

**Lisa Ljungström** se desempeña actualmente como gestora de proyectos en el Departamento de Políticas, Investigación y Desarrollo de la FBA. Lisa ha formado parte del personal de la FBA desde 2010 y trabajaba anteriormente en la unidad de RSS de la entidad. Tiene títulos en Estudios sobre Paz e Investigación de Conflictos y en Ciencias Políticas de la Universidad de Uppsala. Antes de integrarse a la FBA, trabajó en el Ministerio Sueco de Relaciones Exteriores en Estocolmo y en la Misión Permanente de Suecia ante las Naciones Unidas en Nueva York. Durante 2013 se desempeñó como coordinadora de RSS en la embajada sueca en Monrovia, Liberia.

**Fabrice Ramadan-Mamata** es un experto licenciado en Diplomacia y Negociaciones. Tiene más de diez años de experiencia en los campos de género, derechos humanos y reforma del sector de la seguridad y de la gobernanza. Actualmente está brindando apoyo a la misión de la OSCE en Ucrania para que integre una perspectiva de género en su mandato de observación y presentación de informes. También ha trabajado para Save the Children en África Occidental y Oriental, en la oficina de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y en Uganda en relación con el Ejército de Resistencia del Señor. Antes de eso, trabajó como coordinador de proyectos de RSS en África Occidental para el DCAF en

Ginebra y desempeñó funciones como experto de género y del sector de la seguridad para la Unión Europea en África Occidental y la República Democrática del Congo.

**Simonetta Silvestri** es jefa interina de misión en EUCAP Nestor, la misión regional de la UE en materia de seguridad marítima en el Cuerno de África y el Océano Índico Occidental. Desde junio de 2011 hasta octubre de 2014, Simonetta se desempeñó como asesora de políticas de seguridad en la delegación de la UE en Libia. Desde 1992, Simonetta ha trabajado para las Naciones Unidas y la Unión Europea en varios países en situación de posconflicto, ocupándose de cuestiones tales como transformación y reforma del sector de la seguridad, derechos humanos, administración pública y gestión política y estratégica. Entre sus logros, se destaca el hecho de haber dirigido el pilar de la reforma policial de la MPUE de la primera misión de la PCSD en Bosnia-Herzegovina. Simonetta tiene una maestría en Administración Pública y está completando su doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad Internacional de Sarajevo.

**Emma Skeppström** se desempeña como gestora de proyectos en la Unidad de Reforma del Sector de la Seguridad de la FBA, donde es responsable de los cursos y la formación sobre RSS que ofrece la FBA, además de prestar apoyo en materia de políticas a organizaciones asociadas. Emma trabaja también en el desarrollo de metodología de RSS y coordina el enfoque de la RSS en el marco de las estrategias de cooperación para el desarrollo asignadas a la FBA. Anteriormente trabajó en la Agencia de Investigación de la Defensa Sueca (FOI), donde se desempeñó como gestora de proyectos para el Programa de Operaciones de Paz. Emma ha escrito varios informes sobre la RSS y tiene experiencia en la evaluación de operaciones de paz. En 2010 formó parte de un equipo de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la ONU que evaluó la misión de paz de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS).

**Helena Vázquez** es directora de departamento en la FBA. Su especialización se sitúa en la interfaz entre seguridad y desarrollo, centrándose especialmente en la construcción del Estado. Ha trabajado como asesora de RSS para el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Kosovo y del REUE en Asia Central. Además ha implementado proyectos relacionados con la RSS en los Balcanes, África Occidental y América Latina como parte de la sociedad civil, las Naciones Unidas y la OSCE. En la FBA Helena ha desarrollado e implementado cursos de formación y desarrollo de capacidades relacionados con el sector de la seguridad, además de trabajar como mentora en el marco del curso para asesores políticos. Antes de ocupar su cargo actual fue directora adjunta de departamento, encargada de desarrollar la participación de la FBA en las estrategias del gobierno sueco para la cooperación al desarrollo en varios países.

# *Bibliografía y lectura complementaria*

**Champion, Douglas P., Kiel, David H. y McLendon, Jean A.**, “Choosing a Consulting Role: Principles and Dynamics of Matching Role to Situation”, en Ubels, Jan. Acquaye-Baddoo, Naa-Aku y Fowler, Alan (eds.), *Capacity Development in Practice* (Londres: Earthscan, 2010), págs. 57–64.

**DCAF**, SSR Backgrounders, *Parliaments: Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance* (Ginebra: DCAF, 2015a).

**DCAF**, SSR Backgrounders, *The Justice Sector: Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance* (Ginebra: DCAF, 2015b).

**Denney, Lisa**, *Using Political Economy Analysis in Conflict, Security and Justice Programmes* (Overseas Development Institute, 2016).

**Elroy, Gabriela**, *A Gender Perspective in CSDP: Training Manual* (Estocolmo: Folke Bernadotte Academy, 2016).

**Fisher, Simon**, et al., *Working with Conflict, Skills and Strategies for Action* (Londres y Nueva York: Zed Books, 2000).

**Grina, Eve M.**, “Mainstreaming Gender in Rule of Law Initiatives in Post-conflict Settings”, *William and Mary Journal of Women and the*

*Law*, vol. 17, nro. 2 (2011), <http://scholarship.law.wm.edu/wmjowl/vol17/iss2/6> (accedido el 11-02-2016).

**Keane, Rory y Ommundsen, Thorodd**, “Money Matters: Addressing the Financial Sustainability of Security Sector Reform”, *DCAF SSR Paper* nro. 11 (2015).

**Kotter International**, “The 8-step Process for Leading Change”, s/f, <http://www.kotterinternational.com/the-8-step-process-for-leading-change> (accedido el 21-01-2016).

**Nathan, Laurie**, “The Challenge of Local Ownership of SSR: From Donor Rhetoric to Practice”, en Donais, Timothy (ed.) *Local Ownership and Security Sector Reform* (LIT Verlag: DCAF Yearly Books, 2008), págs. 19–36.

**OECD**, *Political Economy Analysis Guide: Policy Impact Toolkit* (OECD 2012).

**OECD**, *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (OECD, 2007).

**Transparency International**, “What do You do to Fight Corruption?”, s/f, <http://www.transparency.org/what-is-corruption#fight-corruption> (accedido el 11-02-2016).

**Pyman, Mark**, *Building Integrity and Countering Corruption in Defence and Security* (Washington, DC: Transparencia Internacional, 2011).

**Söderberg Kovacs, Mimmi**, conferencia dada durante un seminario interno de la FBA, Sandö, 20 de octubre de 2015.

**Naciones Unidas**, *Security Sector Reform: Integrated Technical Guidance Notes* (Nueva York: Naciones Unidas, 2012).

**Valasek, Kristin**, “Security Sector Reform and Gender”, en Bastick, Megan y Valasek, Kristin (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Ginebra: DCAF, OSCE/ODHIR, UN-INSTRAW, 2008).

**Van Brabant, Koenraad**, “Peacebuilding how? Broad Local Ownership”, (Interpeace, 2010), [http://dmeforpeace.org/sites/default/files/2010\\_IP\\_Peacebuilding\\_How\\_Broad\\_Local\\_Ownership.pdf](http://dmeforpeace.org/sites/default/files/2010_IP_Peacebuilding_How_Broad_Local_Ownership.pdf) (accedido el 21-01-2016).

**Van Veen, Erwin**, “Reverse Stakeholder Mapping: On the Need for Actor-Based SSR Strategizing in Post-Conflict Environments”, *Journal of Security Sector Management*, vol. 6, nro. 2 (julio 2008).

**Wesslau, Fredrik**, *The Political Adviser’s Handbook* (Estocolmo: Folke Bernadotte Academy, 2013).

**Banco Mundial**, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development* (Banco Mundial, 2011).