

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de validez oficial por Decreto Presidencial
del 3 de abril de 1981



**“REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD - TRAYECTORIA DEL
DEBATE Y LÍMITES DE SU APLICABILIDAD”**

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRO EN SOCIOLOGIA.

Presenta

ADÁN BALTAZAR GARCÍA FAJARDO

México D.F.

2012

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de validez oficial por Decreto Presidencial
del 3 de abril de 1981



“REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD - TRAYECTORIA DEL DEBATE Y LÍMITES DE SU APLICABILIDAD”

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRO EN SOCIOLOGIA.

P r e s e n t a

ADÁN BALTAZAR GARCÍA FAJARDO

**Dr. Darío Salinas Figueredo
Mtro. José Luis Piñeyro Piñeyro
Mtra. Mariana Aparicio Ramírez**

México D.F.

2012

Tabla de contenido

TABLA DE CONTENIDO	III
<u>1 INTRODUCCIÓN</u>	<u>1</u>
<u>2 CONSIDERACIONES PREVIAS.....</u>	<u>10</u>
<u>3 PRIMER ACERCAMIENTO</u>	<u>17</u>
<u>4 REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD</u>	<u>31</u>
<u>5 APLICACIÓN DE LAS REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD</u>	<u>105</u>
<u>6 ALGUNAS REFLEXIONES FINALES</u>	<u>158</u>
<u>7 ANEXO I – REFLEXIONES SOBRE LA GUERRA EN DIVERSOS SISTEMAS DE CONOCIMIENTO .</u>	<u>162</u>
<u>8 ANEXO II - ILUSTRACIONES SOBRE LA AMPLIACIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU</u>	<u>165</u>
<u>9 ANEXO III – BASES DE DATOS SOBRE OPERACIONES INTERNACIONALES RELATIVAS A LAS RSS</u>	<u>168</u>
<u>10 REFERENCIAS</u>	<u>170</u>
<u>11 ÍNDICES.....</u>	<u>185</u>

1 Introducción

Este trabajo fue posible gracias al apoyo de diversas personas e instituciones. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) apoyó con una beca de manutención al autor, la Universidad Iberoamericana con una beca del 20% de la colegiatura y el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas a través del Doctor Darío Salinas Figueredo con trabajo, experiencia e infraestructura para realizar la investigación y reportarla a través de este escrito, además de todo lo intangible como consejos, paciencia y experiencia de vida y oficio de investigación, todo ello compartido de manera generosa. Este trabajo tampoco hubiera sido posible sin el apoyo personal (y financiero) de mi familia, en especial de mi madre, mi hermana y mi tía Maly.

1.1 Porqué investigar las Reformas al Sector de Seguridad

La curiosidad generada por una vida de descubrimiento, sorpresa y casualidad ha dado como resultado que investigar sea una pasión personal más que un oficio. Se puede investigar desde lo más palmario hasta lo más complejo. Cómo satisfacer el hambre debe haber sido uno de mis primeras preguntas, llorar de cierta manera mi hipótesis y modular el llanto para que fuera entendido en su tono, timbre y potencia por aquellos encargados de saciarla, el resultado de mi investigación; a qué horas salía Andrea por el pan fue la pregunta que en mi pubertad tuve que responder a través del método científico; pero... de esas preguntas de la vida diaria al salto que se da para definir que se quiere saber qué es “Reformas al Sector de Seguridad” (RSS) hay un abismo.

Ese abismo es explicado en su parte germinal por la licenciatura que cursé, Relaciones Internacionales (RRII), y en su parte más profunda, por los estudios de la maestría en sociología. Estos estudios son tributarios de la Sociología, las Ciencias Políticas y del Derecho. Busca recuperar aproximaciones de la Filosofía, la Geografía y de una pléyade de otras disciplinas. No es casualidad que la geopolítica y la geoestrategia sean vertientes muy finas de las Relaciones Internacionales. Dentro de este campo, las RRII yo decidí decantarme por “Derecho y política internacionales” como una especialización. Eso me llevó a cuestionar como dos sistemas aparte al derecho y a la política. El derecho no puede explicar la guerra agresiva, es un hecho que la prohíbe; la política si puede explicarla. La política no puede explicar que los débiles pueden vencer a los fuertes, el

derecho sí. El derecho va persiguiendo lo que la humanidad hace, es un reflejo de lo que ya existe como norma o valor, pero se recurre de manera normalizada al derecho para buscar castigo o retribución.

Si la guerra está prohibida, porqué se hace la guerra?¹ Cómo se justifica la intervención frente a la soberanía de otro Estado? Quién tiene derecho y quien ostenta poder? O es que acaso llega a existir la interpenetración de los dos sistemas? Estas preguntas muestran que hay lagunas, vacaciones o abismos en la ley y que no importa que en la ley existan estos, en la realidad hay que darles solución o enfrentarlas.

En la senda de los cuestionamientos anteriores y algunos otros, la intuición me decía que había puentes o conexiones. Existe una “responsabilidad de proteger” por ejemplo, de acuerdo al Sistema de las Naciones Unidas, a la población de un Estado frente a la incapacidad del Estado de proteger a su población¹; la soberanía y la inmunidad del Estado no son incontestadas²; los jefes de Estado pueden enfrentar un juicio³... Otros Estados pueden intervenir, e intervienen, en los asuntos domésticos de los Estados. Entonces, cuáles son los mecanismos que facultan a la comunidad internacional, a los pactos mundiales, a las organizaciones regionales o a otros Estados para confrontar amenazas, digamos solo como

¹ Escudándose en esta supuesta obligación que la Carta de la Organización de las Naciones Unidas no contiene, y que además en la época en la que fue escrita no daba atisbos de que este tipo de “responsabilidad” se desarrollaría, es que pactos regionales como la OTAN o países actuando unilateralmente han intervenido en conflictos armados de carácter doméstico. Tal puede ser el caso de Francia cooperando con los rebeldes libios al proveerlos de armas (Castro Ruz 2011, United Nations Security Council 2011, Castro Ruz, Danza macabra de cinismo 2011).

² Podemos ver ejemplos de esto en el desarrollo de jurisdicciones extra territoriales y los juicios que se han desarrollado en la Corte Internacional de Justicia, las jurisdicciones domésticas y la Corte Penal Internacional. Un ejemplo es el caso del Reino de Bélgica vs. La República Democrática del Congo, donde el primer Estado giró una orden de aprehensión a través de una ley de jurisdicción universal en contra de un ministro del segundo, por lo cual aunque la ley de jurisdicción universal era válida, no era legal la circulación de una orden de arresto internacional al ministro y eso se constituía también en una violación de Bélgica frente al Congo al no respetar la inmunidad del ministro congolés (Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium) 2002)

³ A últimas fechas, desde la década de 1990 se ha producido un cambio en el Derecho internacional que permite cuestionar las acciones de los jefes de Estado cuando estas sean graves violaciones al derecho internacional, entre ellas los crímenes de guerra, de lesa humanidad, de agresión y el genocidio. Ejemplos de esto son Pinochet (Orentlicher 2003), ex presidente chileno, en las cortes inglesas, los dirigentes políticos y militares durante la desintegración de la ex Yugoslavia y Omar Hassan Ahmad Al Bashir, presidente en funciones de Sudán en la Corte Penal Internacional (Bravo López 2003, Cherif Bassiouni y Wise 1995, Davis 2003, Garcés 2003, Galicki 2004, Zolo 2007, Woodhouse 2003, Khan 2008, United Nations Security Council 1993).

ejemplo, a su seguridad nacional? Hay formas de frenarlos? A qué responde la intromisión de lo extranjero en las fronteras domésticas de un Estado?

Era una fuerte intuición aquella. Esa intuición se volvió una duda, y con aquella duda comenzó, la búsqueda de conocimiento. La duda tenía que ver con lo siguiente: Hay mecanismos de intervención que, en la interpenetración de los sistemas del derecho y la política, facultan a ciertos actores para defender o buscar sus intereses particulares frente a otros utilizando el mismo andamiaje que existe para proteger los derechos de la comunidad internacional y de todos los Estados como iguales? Es decir, hay Estados que pueden violar la búsqueda de la paz, la soberanía, o los derechos fundamentales buscando sus intereses?

Las RSS parecen ser uno de esos mecanismos y de ahí mi búsqueda. Saber si esa duda generada podía traducirse en conocimiento.

1.2 Límites de la investigación y sus fronteras

1.2.1 Límites

El primero de los límites que esta investigación tiene es el tiempo. 30 meses eran todo el tiempo que existía para entregar un documento que justifique mi titulación como Maestro en Sociología, o de lo contrario habría que pagar la beca del CONACYT. Así que después de 24 de cursar la maestría y avanzar un treinta por ciento durante aquel periodo, egresé de ella ya sin patrocinio y con el imperativo de obtener la graduación en seis meses. Ese tiempo, demasiado perentorio, no es suficiente para realizar una genealogía, pero sí una exploración de la manera más sistemática posible de las RSS. Así que el presente documento no agota, es cierto, el tema, pero en mi búsqueda establece espacios de exploración, de entendimiento y de algunas explicaciones.

El segundo límite es el lugar. Este trabajo fue escrito en cubículos universitarios y laboratorios de cómputo en México. La experiencia de campo no existe en el sentido de que jamás visité ni Afganistán ni Haití. Ambos territorios me son desconocidos, mi acercamiento a ellos fue a través de investigadores que los conocían a fondo. Por ejemplo Eddy Saint Paul, Joachim Benoit, Mirto Celestin y muy en especial Suzy Castor, a quien tuve la grata experiencia de conocer. Ellos fueron de algún modo mi guía en lo relativo a

Haití. En la experiencia de Afganistán, Giustozzi fue mi primer acercamiento a la política posterior al régimen talibán y a la ocupación por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Sedra y Young a las RSS.

A pesar de que las RRII, la Sociología y las Ciencias Políticas sean tan vastas, hay disciplinas que no conozco o que soy incapaz de movilizar para una investigación. Así, muchas cuestiones como el impacto del mecanismo de intervención en los pobladores o la equidad de género en las políticas de las RSS no son enfoques que pueda utilizar o sobre los que pueda comentar *in extenso*.

La cuestión de los límites personales es otro punto toral de este trabajo. Un equipo podría haber sido más eficiente en el sentido de recopilar datos, formular tablas para el análisis, comparar referencias y otras muchas actividades que son el centro del oficio de la investigación. Este trabajo si bien contó con la supervisión de un investigador y sus atinados comentarios y sugerencias es un trabajo personalísimo. El cansancio, el hastío y la desesperación jugaron a veces su parte y cobraron su cuota. Es importante decirlo, pues este trabajo es un esfuerzo humano y no el de una máquina.

1.2.2 Fronteras

Las fronteras a las que se enfrenta este trabajo tienen que ver, al menos, con dos escenarios. Ambos son institucionales y a la vez distantes, pero tienen que ver con la existencia en el futuro de este enfoque.

El primero de ellos radica en la visión hegemónica del concepto y con su aplicación también desde el Centro. Podemos pensar que después de tanto trabajo en diseñar un programa y un plan de acción dirigido a coincidir con las directrices y mandatos legales y a esconder lo desagradable de la intervención el que las RSS puedan ser vistas como un elemento más de dominación, control y expoliación, cualquiera de los organismos - como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la OTAN - que apoyan este mecanismo, prefieran evitar el entenderlo de una manera parecida a como nosotros lo hacemos. No obstante, en este mismo sentido, si esas entidades se dan cuenta del alcance de lo aquí plasmado, pueden modificar su conducta y promover, por ejemplo RSS desde el Sur para el Sur.

El segundo escenario tiene que ver con la posibilidad de continuar la investigación. Es innegable que la posibilidad de acumular información, traducirla en insumos para consolidar bases sólidas para escribir y después publicar la investigación tiene que ver con el patrocinio o financiamiento por parte de terceras personas. En este sentido a pesar de que la profundización de este tema de preocupación es tributaria de una línea de investigación en la Universidad Iberoamericana, la condición apenas de maestro si este trabajo ayuda con la obtención del grado, detiene en gran medida la contratación como profesor-investigador o el financiamiento solo como investigador.

1.3 Qué pretende el trabajo de investigación

Este escrito pretende observar y decir desde un ángulo crítico qué son las RSS, qué pretenden y como tienden un puente desde el sistema del Derecho para influir en la política internacional. El documento procura, desde México y América Latina y como ya lo he realizado anteriormente en otros trabajos, contribuir al debate de las RSS y hacer consciente, desde el lenguaje español y desde la región de América Latina y el Caribe, de una posibilidad de intervención y pérdida de soberanía, tal como la que ha vivido un país hermano, Haití.

También hace un recuento de como desde 1945 con el triunfo de lo bélico, el mundo en el que vivimos, pero sobre todo los Estados más débiles, pueden ser allanados por un sistema de, preponderantemente cinco naciones, que al declararse ganadores de una guerra creen tener mayores derechos que cualquier otro miembro de la comunidad internacional. Es un tanto desagradable deshilar como la misma Carta que pretende volver universales los derechos humanos, librarnos del flagelo de la guerra y garantizar la paz y la soberanía, es en realidad el mismo instrumento que legaliza la intervención y la guerra como una realidad del día a día, pero el no pensarlo y compartirlo nos vuelve títeres. Si la Carta de la Organización de Naciones Unidas legaliza una intervención y esta se lleva a cabo, a través de las RSS u otros mecanismos, entonces este trabajo sienta junto con muchos otros trabajos, una reflexión que debería hacerse antes de apoyar la intervención.

1.4 Estructura del trabajo

El trabajo está estructurado a la manera convencional de una tesis de posgrado. Globalmente descansa en la introducción, los capítulos y las conclusiones.

La introducción recorre a vista de pájaro lo que será el trabajo; el capitulado comienza con el diseño de la investigación, continúa con el primer acercamiento al fondo de la problemática de estudio, sigue con la definición del objeto de estudio y sus diversas aproximaciones para finalizar con un marco de aplicación y dos experiencias en el campo fáctico; finalmente, se presentan a manera de conclusión algunas reflexiones finales que sirven de cierre a este trabajo.

El primer capítulo, bajo el acápite de “Algunas consideraciones previas”, instala el estudio y limita espacial y temporalmente su campo de preocupación. Reúne las cuestiones de forma que constituyen el cimiento de este trabajo. El primer apartado dispone un marco amplio con el tema del estudio, las Reformas al Sector de Seguridad; el segundo apartado establece cuál será la problemática, que transversalmente, tratará este documento; el tercer apartado delimita la investigación en su sentido temporal y local; finalmente el cuarto apartado de este primer capítulo narra la estrategia que se siguió para investigar y escribir sobre nuestro tema.

El segundo capítulo, “Primer acercamiento”, es la primera intervención descriptiva sobre el tema de las RSS. El trabajo en esta parte se ha preocupado de mostrar el debate y la ineludible pregunta sobre qué son las RSS. Comienza con un esbozo histórico de la coyuntura y el escenario que se presentaba a finales del siglo XX y que daría pie al nacimiento de las RSS. La preocupación por la hegemonía, la solidificación del concepto de “seguridad nacional” y el fin del bipolarismo son cuestiones abordadas en este. Así también, el cambio en los conceptos de seguridad y el fin de la Guerra Fría con flujos de capital internacional como ayuda para los países aliados a algún bloque y la posterior explosión de conflictos en el periodo inmediatamente siguiente son temas tratados, de forma discursiva y también con evidencias empíricas, basadas en tablas realizadas con base en los datos recopilados por el estudio. Este capítulo, en su segundo apartado, establece la relación existente entre la seguridad del individuo/comunidad/persona y el Estado y lanza

una sonda que explora, a través de este trabajo, como se entrelaza ese concepto en los diferentes actores.

El tercer capítulo, “Reformas al Sector de Seguridad”, analiza el concepto de RSS y las experiencias que lo invocan, continúa la perspectiva de análisis a la que nos remite la formulación sobre Reformas al Sector de Seguridad. Su surgimiento con componentes inicialmente aislados, las modificaciones en el discurso de las Relaciones Internacionales (RRII) sobre aquello que se conoce como seguridad, su cercanía con la problemática de la (re)construcción de las capacidades estatales y, finalmente, su viabilidad a partir de la observación sobre su posibilidad fáctica de aplicación. Se toman como fuentes de la definición dos Estados que han sido relevantes en el desarrollo del concepto y tres organizaciones que han contribuido en su desarrollo e implementación. Este capítulo plantea un abanico de cuestiones, aparentemente inconexas, pero que propenden a confluir en la perspectiva de una formulación para tratar los criterios, las políticas o los planes vinculados a este enfoque.

El cuarto capítulo, “Aplicación de las Reformas al Sector de Seguridad”, retoma el final del capítulo anterior al abordar directamente el marco de aplicación y puesta en marcha de las RSS. Este capítulo es riguroso en el sentido de quebrar la visión tradicional e idealista de la seguridad concebida desde el Centro y mostrarla como una legitimación del poder a través de un pacto aceptado casi de manera universal por los Estados. Después de narrar el proceso para la puesta en práctica de la intervención y la aplicación de las RSS aborda dos experiencias diferentes. El primero es Afganistán y el segundo es Haití. El caso de Afganistán está determinado por un escenario post-conflicto, después de la entrada de tropas internacionales, con Inglaterra y EEUU a través de la OTAN como coordinadores de la intervención, y la posterior búsqueda de la reconstrucción. La experiencia de Haití hace un esbozo histórico de este Estado desde su nacimiento a finales del siglo XVIII hasta el día de hoy, buscando recuperar sus hitos más significativos. Haití es un país marcado por la intervención en sus formas más burdas, pero es diferente al caso afgano desde la perspectiva que nos indica que el país caribeño, además de estar en una situación post conflicto o jamás haber salido de ella, ha sufrido también devastadores golpes naturales y

por lo tanto es una recuperación desde lo que ha dado en llamarse un estado de emergencia nacional.

Las reflexiones finales hacen un recuento sobre lo que este trabajo elige delimitar, explorar y comentar. Esta sección es una revisión personal de lo ya expresado y cierra, en alguna manera moderada y crítica, la investigación. También plantea algunas interrogantes que durante el trabajo o la exploración realizada surgieron y quedaron ahí, formando parte de una evidencia insoslayable de la continuidad que puede tener este trabajo. Dibuja temáticas desde donde se puede continuar en el sentido de aquello que ha planteado este estudio.

El aparato erudito fue construido con un sistema de referencias, el sistema Chicago en modalidad autor y fecha, notas explicativas o de ampliación de conocimiento a pie de página y una sección de notas al final como aclaraciones. Hacia el final del trabajo aparece una lista de referencias agregada con libros, revistas, artículos, entrevistas, reportajes, bases de datos, informes, grabaciones, páginas web, documentos de sitios web, tratados y casos, donde cada uno de estos tipos es citado de manera acorde a la 15ª edición del Manual Chicago. El trabajo recupera y hace propio el compromiso con la transparencia y rendición de cuentas académicas con los autores y las ideas a través de este aparato (Halvorson, Laur y Kaiserlian 2003).

Además de los esquemas normales de tesis, decidí agregar tres índices extras. El primero es un índice condensado al inicio del documento, el segundo es un índice de ilustraciones que permite una referencia cómoda para el lector, con la localización de la ilustración, el número de ilustración, una breve descripción y las fuentes consultadas para elaborarla. El tercer índice extra es un índice analítico, una composición indexada, toma palabras y siglas que son comunes o referentes consuetudinarios, para a través de ellos decirnos en cuáles páginas se abordan esos conceptos, nombres, países u organizaciones. Los tres índices descriptivos, de los cuales el primero es el índice general pasaron al final del trabajo, para darle coherencia a una sección de índices.

1.5 Experiencias laborales y académicas consideradas en el trabajo

Este ejercicio de investigación retoma preocupaciones académicas de la línea de investigación Gobernabilidad e Instituciones Políticas en América Latina adscrita al Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, conocimientos generados y transmitidos como docente en las cátedras de Derecho Internacional y Derecho de los Tratados y conocimientos aprehendidos durante el curso de la Maestría en Sociología y la Licenciatura en Relaciones Internacionales, y los saldos académicos derivados de mi trabajo como asistente de investigación. También tiene vasos comunicantes con experiencias laborales de los últimos seis años, como asistente del subprocurador general de coordinación del Estado de México y como asesor de la Secretaría de la Defensa Nacional en materia de Derecho Penal Internacional, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos de septiembre de 2011 a junio de 2012. Esta preocupación germinó durante la licenciatura en RRII pero se profundizó durante el curso de los estudios de posgrado con las disciplinas de Sociología y Política. Tanto los estudios, la investigación y la docencia fueron realizados en el seno de la Universidad Iberoamericana durante los últimos seis años y el producto aquí entregado es fruto de estos. Estoy convencido que las miradas y las intuiciones sobre este campo temático no son ajenas a estas experiencias.

2 Consideraciones previas

2.1 El tema del estudio

El tema de la tesis es la expresión conceptual llamada Reformas al Sector de Seguridad, a través de dos niveles o dos diferentes registros de indagación. El primer nivel es una discusión reflexiva y teórica, mientras que el segundo recupera a través de dos casos fácticos su aplicación.

El primer nivel es la reflexión teórica y conceptual sobre Reformas al Sector de Seguridad, su surgimiento con componentes aislados, las modificaciones en el discurso de las Relaciones Internacionales (RRII) de aquello que se conoce como seguridad, su cercanía con la (re)construcción de las capacidades estatales y la posibilidad fáctica de aplicación. Es importante señalar que esta conceptualización es de reciente data por lo que se encuentra en proceso su misma plataforma de elaboración.

El segundo nivel, por otro lado, recupera las posibilidades concretas de aplicación y delinea en experiencias de diversos organismos como se han llevado a cabo Reformas al Sector de Seguridad desde la década de 1990. Para realizar esta indagación se toman en cuenta las operaciones de apoyo a la paz llevadas a cabo, principalmente, por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el desarrollo de un cuerpo doctrinario del Derecho Internacional (DI) conocida como derecho post-conflicto. A pesar de existir invocaciones compartidas entre la ONU, la OTAN y sus países miembros, la puesta en marcha y el contenido programático de sus planes conlleva diferencias que en su momento serán puntualizadas, por sus implicaciones, desde el punto de vista de los criterios y el de los resultados.

No obstante el crecimiento en el debate y la reflexión sobre el tema que este documento trata, sobre todo a partir de la delimitación del concepto en manuales de operación y cuadernos de diversos ministerios y secretarías de defensa en algunos países, y de una proliferación de eventos académicos convocados bajo esta preocupación, e incluso de la creación de centros de investigación con énfasis en este acercamiento a la seguridad, existe una sensación de novedad en el concepto y como tal hay, aún hoy, a más de una

década desde su creación, la necesidad de puntualizar, sistematizar y procesar académicamente los componentes de Reformas al Sector de Seguridad.

A más de dos décadas desde los grandes giros en las doctrinas de seguridad y del desarrollo de la expresión conceptual de seguridad humana, debido en parte al reordenamiento mundial posterior a la guerra fría, existen hoy en día preocupaciones sobre el rumbo de una seguridad que no es definida por un Estado o por una organización, sino que debe pensarse de forma colectiva en la comunidad internacional, y de la misma manera dentro de cada una de las fronteras nacionales. Por lo pronto parece sensato que cuando hablamos de seguridad considerar que estamos frente a un asunto multidimensional, multifocal y multipolar⁴.

Con el beneficio del tiempo que ya ha transcurrido no es complicado afirmar que el fin del bipolarismo dibuja un antes y un después en el orden internacional y consecuentemente en lo que se refiere al tratamiento de la seguridad. La estructura de seguridad en la posguerra fría no se ha consolidado como una transformación sólida ni sostenida. Diferente al establecimiento de instituciones que tutelaran las amenazas a la paz y seguridad internacionales como el Consejo de Seguridad (CS) en la Organización de las Naciones Unidas y establecido en un tratado vinculante para todos los Estados-parte en la Carta que les dio vida, después de la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y del derrumbe del sistema bipolar, no hay tratados que regulen la nueva dinámica de seguridad, por el contrario, ha sido a través del viejo molde, creado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial (2ªGM), que se han interpretado las nuevas situaciones de conflicto y en algunos casos con resultados que cimbran a la conciencia humana como en Ruanda, Somalia, Sierra Leona o la ex Yugoslavia, solo por citar algunos (Malone 2003, Wallerstein 1988).

2.2 La problemática del estudio

Los criterios diseñados para enfrentar los requerimientos de intervención invocando la seguridad surgen en el “Centro” pensando en su aplicación en la “Periferia”. El supuesto

⁴ Esta perspectiva se puede ver ampliada en un trabajo publicado en colaboración aparecido en Corea en el año 2010 (Salinas Figueredo y García Fajardo 2010)

que existe, detrás de este nudo problemático, es que la seguridad de los países nucleares con la de los exteriores, en la óptica del Sistema-Mundo, son diametralmente distintas. No obstante, la seguridad del centro no puede ser autárquica y se apoya en la estabilidad de la periferia y en su capacidad de que esta continúe con su existencia y sus labores y para ello ha desarrollado pactos y mecanismos que se ajusten a sus necesidades. En la medida que este supuesto sea plausible, se puede plantear que las estrategias movilizadas, desde la concepción de RSS, pueden desplegar capacidades de enfrentar diversos problemas, sin que por ello se pueda garantizar la resolución de conflictos y el reordenamiento de condiciones indispensables para la seguridad social y estatal. Además, mientras que la aplicación de los mecanismos de dominación e intervención en un macro escenario mundial están revestidos por la hegemonía, su aplicación en micro escenarios dentro de los países o casos particulares no goza de la misma cualidad y es mucho más difícil.

2.3 Delimitación del estudio

La delimitación del objeto de estudio cobra relevancia en el sentido de clarificar las principales preguntas para la investigación. Si bien se ha definido el *quid*, siendo este las Reformas al Sector de Seguridad, la delimitación espacial debe mostrar un *locus* delimitado de la investigación y la temporal una restricción sobre el lapso que se pretende tratar.

2.3.1 Delimitación espacial

El locus de la investigación es mundial primero y después focalizado en dos países. Es mundial puesto que atañe a todo el mundo a diferentes niveles. La posterior restricción se deriva de los casos que se tratan, Afganistán y Haití.

En la primera parte se puede hablar de un macro escenario en el que se desenvuelve, el mundo, dado que los principales actores son los Estados y también uno de los principales involucrados es la comunidad internacional. En la segunda parte se restringe el espacio formalmente a dos fronteras estatales, aunque debido a la complejidad de las situaciones, conflicto armado o colapso estatal y ocupación esta restricción debe tener en cuenta rutas logísticas militares y de otros actores no estatales.

2.3.2 Delimitación temporal

El marco temporal de esta investigación toma antecedentes y referentes desde la Segunda Guerra Mundial pero la investigación empírica y documental en realidad se basa en sucesos y desarrollos ocurridos a partir de 1987. Con ese punto de arranque, el final de nuestro enfoque tiene lugar el día de hoy mientras se termina de escribir la tesis y ante algunos desarrollos en lugares como Irán, Siria o Libia.

Esta tesis pretende realizar una aproximación estructural al tema del estudio y en este tenor es que su temporalidad ronda el último cuarto de siglo. El punto de arranque es el del final de la Guerra Fría, una coyuntura que puede entenderse desde las reestructuraciones rusas de la *glasnost*⁵ y la *perestroika*⁶ en una triada con el discurso del 12 de junio de 1987 de Ronald Reagan en la puerta de Brandemburgo diciendo: “creemos que la libertad y seguridad vienen aparejadas, que el avance de la libertad humana solo puede fortalecer la causa de la paz mundial” y los acuerdos de Washington de 1987 que requería la destrucción de misiles balísticos y cruceros de lanzamiento terrestre con un rango de 500 a 5,500 km (Bureau of Arms Control, Verification and Compliance 1987). Dos acciones unilaterales y una bilateral, que a la distancia de 25 años, tienen relevancia como sucesos o acciones claves para el final de la Guerra Fría.

⁵ Una vez que el intercambio de información entre la gente en cualquier lugar progresa hasta un punto donde “los medios” existen, una medida de control y manipulación entra en el proceso de comunicación masiva. Los medios masivos de comunicación de una sociedad pueden ser caracterizados por entender que tan directamente son esas influencias y hasta que punto los periodistas y “guardianes” colaboran, de forma voluntaria o de cualquier otra manera. De esta forma, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) vio un grado de control ejemplar y altamente organizado en las comunicaciones. La erosión de este control a través de una política de apertura como parte un programa de reconstrucción gubernamental llamado *perestroika* es a lo que conocemos como *glasnost* (Gibbs 1999).

⁶ Perestroika significa superar un proceso de estancamiento, romper con los mecanismos de freno, crear un mecanismo confiable de aceleración del progreso económico y social dándole mayor dinamismo. Significa iniciativa de masa. Es la conferencia de desarrollo de la democracia, auto gobierno socialista, apoyo de la iniciativa y el emprendimiento creativo, apertura (*glasnost*), crítica y auto crítica en todas las esferas de la sociedad. Es la más alta consideración por el individuo y la dignidad personal. Es la intensificación total de la economía soviética, la reanimación del desarrollo de los principios del centralismo democrático para llevar a la economía nacional, la introducción universal de métodos económicos, la renuncia del manejo por medios judiciales y métodos administrativos, y el apoyo a la innovación y a la empresa social. *Perestroika* es un cambio absoluto a los métodos científicos, una habilidad para proveer bases científicas sólidas para cada nueva iniciativa. Es la combinación de los logros científicos y la revolución económica con una economía planeada [...] (Gorbachev 1987)

2.4 Estrategia metodológica

La estrategia metodológica como forma de abordaje planteó una investigación básica, para el tratamiento primordialmente cualitativo de los elementos de referencia y buscando asumir una perspectiva crítica.

Para tal objetivo se relacionó a través de un relato constructivista los elementos contextuales e históricos tendientes a definir las Reformas al Sector de Seguridad. Además, se retomó el concepto de Estado como se establece en la teoría y sociología políticas desde la óptica weberiana, la marxista y buscando una síntesis adecuada con base en nuestro entendimiento sobre ellas.

En tal configuración se movilizaron, con fines comprensivos, conceptos utilizados por los EEUU, el Reino Unido, la ONU, la OCDE y el *Centre for International Governance Innovation* (CIGI) entre otros. Así mismo se revisaron aquellos pactos, convenciones y tratados internacionales vinculados a la problemática bajo análisis como los de la OTAN, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, las Convenciones de Ginebra y el Derecho de La Haya.

Para referenciar empíricamente este campo de preocupación la estrategia llevó al estudio específico de la experiencia de aplicación de este modelo en Afganistán⁷ y Haití⁸. Ambas experiencias ofrecen un esquema de contrastes para avanzar en la comprensión de las características del modelo en cuanto a sus límites y posibilidades, así como coincidencias para una perspectiva comparada.

Aunque esto ya no es un asunto primordial a la estrategia, se apela tangencialmente a otras experiencias que han modificado, ampliado o contribuido a la construcción de las

⁷Entre muchas otras cuestiones, la dinámica política, como el apoyo de los señores de la guerra para que el gobierno se mantuviera en el poder fue de extrema importancia para las RSS, sin embargo existieron consecuencias negativas (Giustozzi 2004).

⁸ Intervención internacional permitida con anuencia del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), esta operación multilateral ha sido cuestionada por propios y extraños además de que ha enfrentado retos no previstos y escalada en las atribuciones de la misión (United Nations Security Council 2010).

RSS tales como: Irak, Yemen⁹, Sudán¹⁰, Sudáfrica¹¹, Sierra Leona¹², sean estas para reforzar un punto de vista o para comparar acercamientos.

La recopilación de información privilegió bases de datos especializadas, bibliografía de académicos reconocidos, reportes de Organizaciones Internacionales (OOII), revistas especializadas, y conferencias, seminarios y congresos. De manera adicional se recurrió a prensa nacional e internacional en formato impreso (periódicos y revistas) así como de audio y video (radio y televisión).

La sistematización de estos datos se elaboró a través de fichas técnicas para su análisis: tanto fichas bibliográficas, tendientes a establecer el estado del arte o el estado de la cuestión en la parte teórica, consultando varios libros, reportes, actas de conferencias, revistas y cuadernos de organizaciones estatales, así como fichas gráficas para analizar las situaciones o casos particulares.

La presentación de la investigación es a través de la reflexión y argumentación discursiva en forma escrita y también en algunos lugares pertinentes, cuando apoyara la comprensión, la presentación de gráficas, tablas, esquemas o dibujos a manera de ilustración.

2.4.1 Técnicas de investigación

Por las características del objeto bajo estudio, las técnicas en las que se apoyó el trabajo fue la investigación documental, por tanto, esta técnica se sustentó en la recopilación de antecedentes, tanto para el abordaje de los objetivos como las conjeturas, a través de

⁹ Comenzando con una carencia de sistema judicial y de policía, las RSS han buscado en su primer acercamiento la capacitación de estos dos sectores.

¹⁰ Con un proceso de genocidio, una distribución inequitativa de las rentas del Estado en las regiones del mismo, beneficios a facciones bien delimitadas y una posterior secesión estatal, Sudán y particularmente Darfur son un caso emblemático. (Centre for the International Governance Innovation 2010)

¹¹ En lo referente a su reforma policial posterior al régimen del apartheid. Información disponible en: (Bruce y Neild 2005).

¹² El apoyo unilateral del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte fue decisivo para la búsqueda de reconstrucción del Estado en la situación post conflicto que vivió Sierra Leona.

documentos gráficos formales e informales, cualquiera que éstos fueran, fundamentándose y complementándose con lo aportado por diferentes autores afines al tema.

Este trabajo siguió el principio de acumulación, cimentándose en estudios, publicaciones, manuales y experiencias con autoridad académica, para delimitar el tema y objeto de estudio; a partir de esta delimitación se elaboraron cuestionamientos y una problematización que fue abordada por esta investigación.

3 Primer acercamiento

Son múltiples las señales de inseguridad, como tensiones no resueltas que devienen en conflicto, las que motivan la importancia de centrarse en el campo de la seguridad como un asunto de preocupación académica y política. Además, los niveles en los que se puede construir seguridad, los actores y las estructuras que la buscan, necesitan o garantizan son un tema central de preocupación. Pero más allá de esto, un nuevo desarrollo conceptual llamado Reformas al Sector de Seguridad (RSS), es el que ocupa focalmente este trabajo.

En la comunidad internacional se ha dado un debate, comenzado en la década de 1960 pero actualizado con mayor fuerza en la época posterior a la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la URSS, en lo referente al reto presente debido a la inseguridad y los conflictos como un óbice al desarrollo social, político y económico (Short 1998).

En un principio después del final de la Guerra Fría pareció que el nuevo escenario mundial iba a ser facilitador para encarar con un nuevo orden mundial la situación actual. La nueva dinámica de seguridad marcada por el fin de la guerra fría, la caída del Muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas marca una distensión militar de los principales actores armamentistas. Es decir, la declaratoria de intenciones de uso de las fuerzas militares y del aumento progresivo y programático de las capacidades nucleares militares perdieron fuerza como argumentos en este nuevo esbozo de la situación mundial. Sin un contrapeso a las políticas de los Estados Unidos de América (EEUU) y sus alianzas, la OTAN y los EEUU junto con sus aliados se volverían los actores fundamentales en la seguridad internacional.

Este es el momento en el que se inaugura una política de hegemonía en el plano del uso de la fuerza internacional. No sin consecuencias los EEUU han utilizado esta hegemonía. A pesar de que existan visiones diferentes entre académicos, políticos, economos, juristas y empresarios, los EEUU han tropezado con una piedra peligrosa, y pueden seguir tropezando con ella, esta piedra es su repuesta a los riesgos y amenazas. El uso periódico de su *status* como única superpotencia militar mundial para articular su fuerza política, desdeñar a las organizaciones multilaterales y de forma particular tratar de transformar la política doméstica de otros Estados de manera unilateral ha disparado

reacciones que han incrementado el anti-americanismo en extremo, desalentado a actores claves a cooperar completamente con los EEUU y disminuido su autoridad global (Wallerstein 2005, Ikenberry y Slaughter 2006).

Al trocar su concepción sobre seguridad en el siglo XXI, la última estrategia de seguridad nacional estadounidense reconoce, en el primer párrafo de su introducción, que los peligros a los que se enfrentan los EEUU tienen que ver con: terrorismo internacional, tecnologías mortales, crisis económicas y el cambio climático. Incluso, esboza componentes de las RSS cuando habla del uso de la fuerza y de las opciones en lugar de utilizar este recurso (Obama 2010).

3.1 Las RSS como respuesta a los cambios en el sistema internacional

El nacimiento de las RSS fue una respuesta a los cambios en el sistema internacional ocasionados por el término de la Guerra Fría, pero se ha profundizado a principios del tercer milenio. Sus directrices comienzan a formularse con una cohesión conceptual y como una política hasta finales de la década de 1990. Primero de forma desarticulada y con cuestiones periféricas coincidentes como la reforma judicial o policial, el desarme, la desmovilización de tropas y su reintegración (DDR) y luego como una política cada vez más desarrollada y articulada a través de diferentes agencias gubernamentales, Estados y organizaciones internacionales.

Las RSS pueden entenderse como una reacción que se articula a través del escenario de la post Guerra Fría y se hace presente en diversas situaciones internacionales de conflicto internacional, post conflicto internacional e intervención. Esta reacción, que es el primer momento de las RSS, reconoce tres cuestiones primordialmente:

1. La disminución del gasto militar tras el fin de la Guerra Fría, así como de la ayuda internacional;
2. El aumento de conflictos en la Zona de la Periferia, derivado en parte de las consecuencias de la anterior;
3. La necesidad de estabilidad y el avance de las prioridades del Centro.

El primero de estos tres puntos puede ilustrarse de dos maneras. La primera es una tabla graficada del comportamiento del gasto militar de las potencias durante trece años

comenzando en 1988. Existe un severo declive, una caída, en el gasto militar de los países como porcentaje de su PIB, sobre todo de los EEUU, Rusia y los otros tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en los años de 1988 a 2000 (ver Ilustración 1). La URSS/Rusia disminuyó el 66% de su gasto militar entre 1988 y 1992 y los EEUU en 16% durante el mismo periodo.

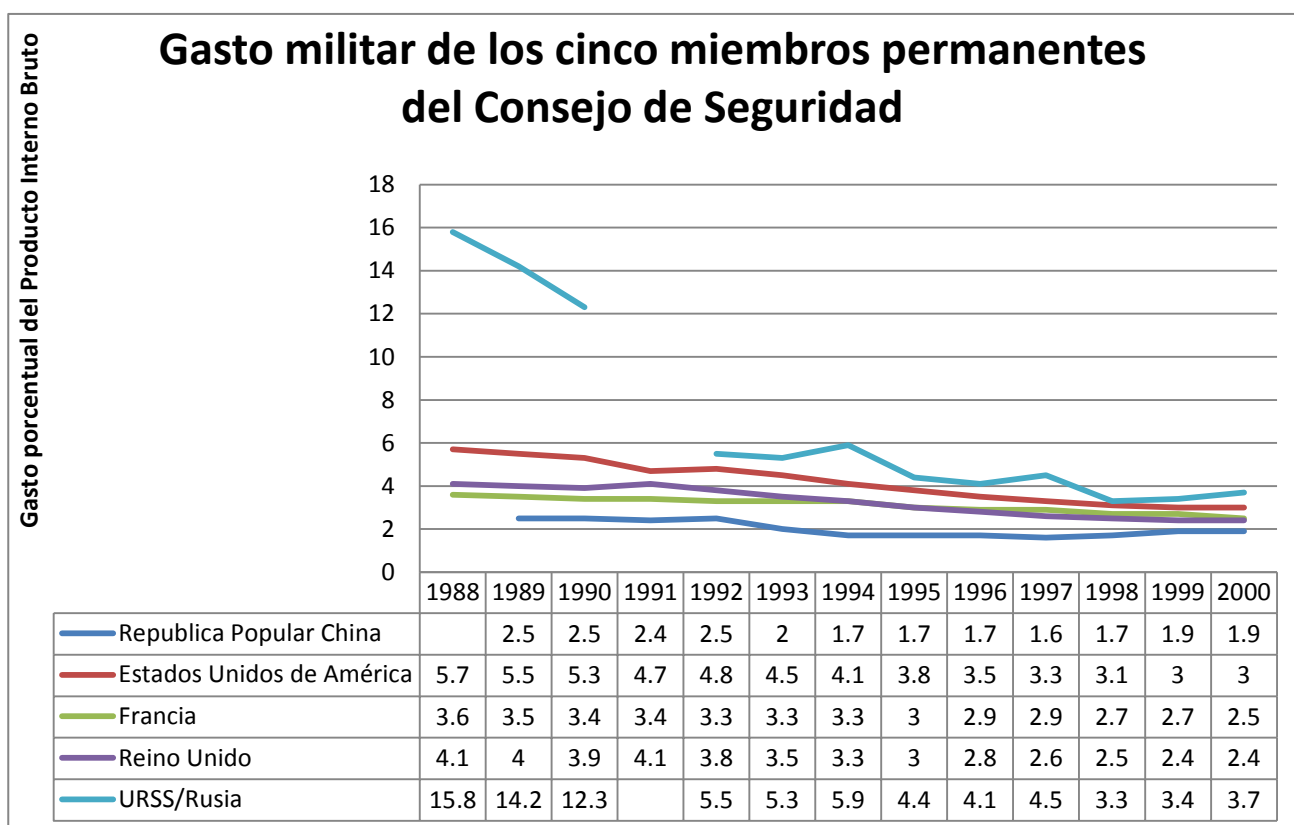


Ilustración 1 - Cuadro y gráfica del gasto militar de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad 1988-2000 – Elaboración propia con base en: (SIPRI 2012)

La segunda forma de esbozar este mismo punto es mostrar el comportamiento de la ayuda internacional de uno de los países del Centro¹³. Por ejemplo, los EEUU, en sus censos describe un refuerzo en los flujos internacionales de apoyo financiero y militar durante el inicio de la década de 1980 y que llega a un máximo en 1985, para finalmente sufrir un profundo decremento para 1990 y no recuperar el nivel de 1985 sino hasta el año de 2002 (ver Ilustración 2 e Ilustración 3).

¹³ Un entendimiento heterodoxo de la noción Centro-Periferia está inspirada en la visión de Wallerstein sobre el Sistema-Mundo (2004).

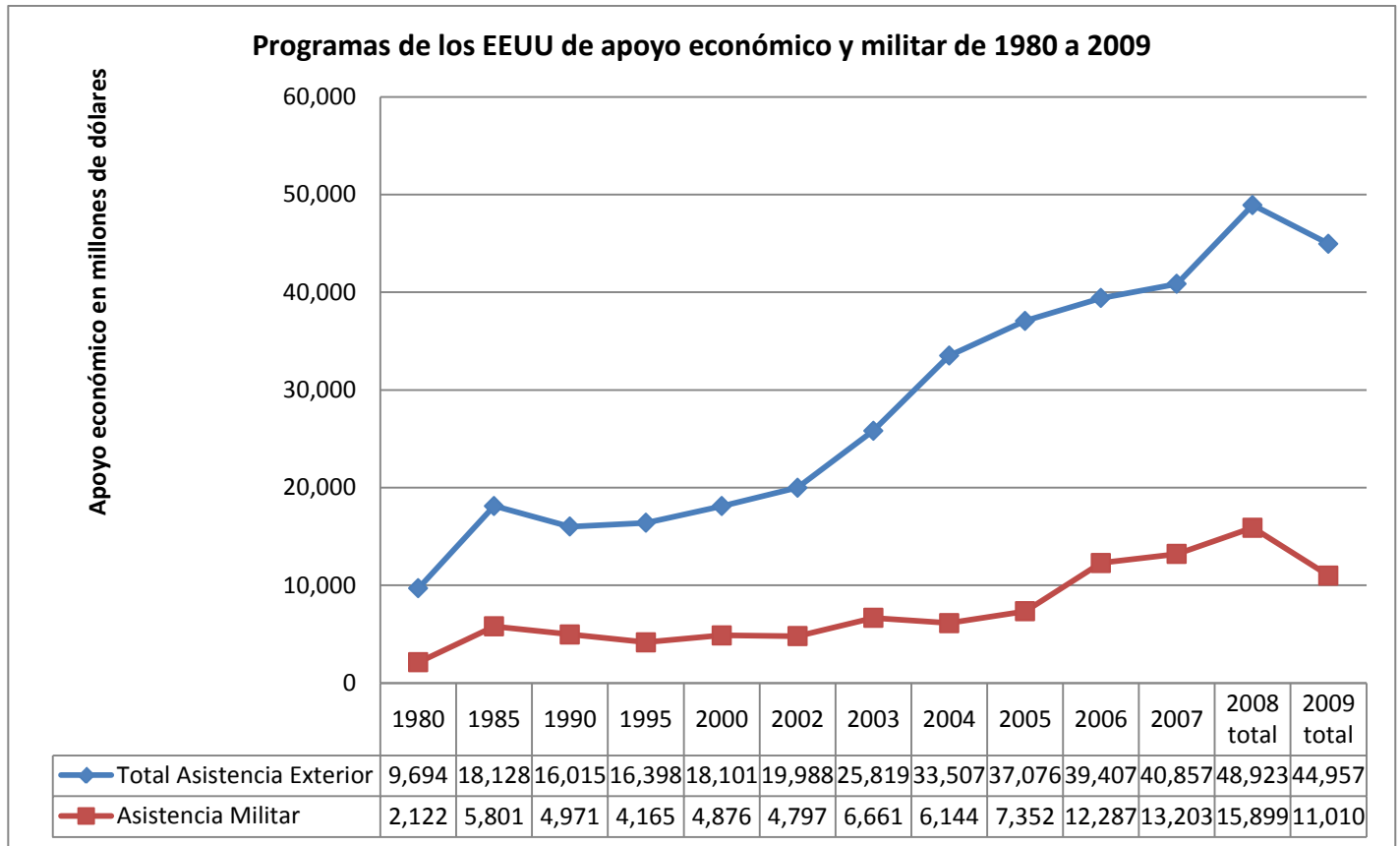
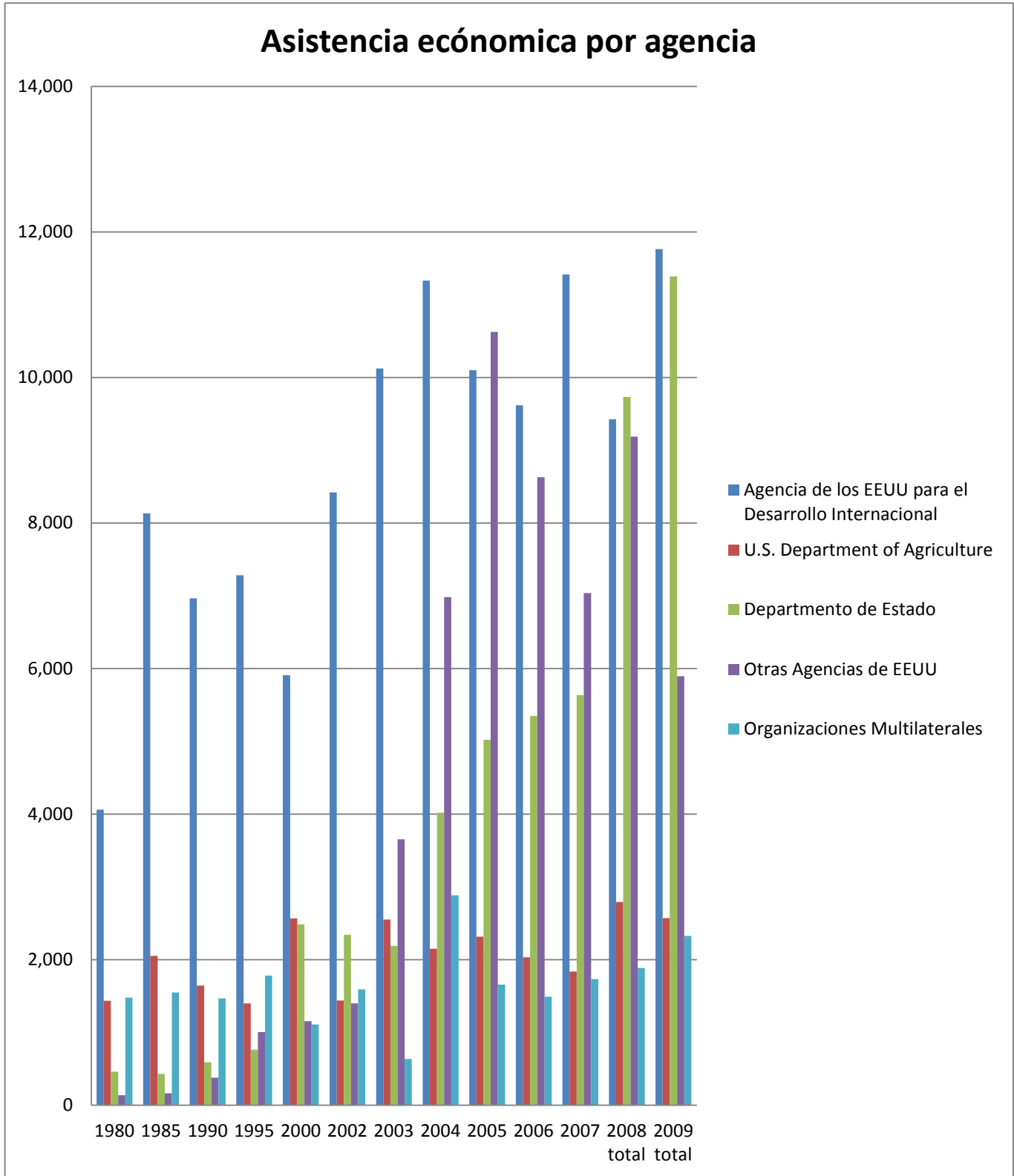


Ilustración 2 - Programas de los EEUU de apoyo económico y militar de 1980 a 2009 – Elaboración propia con base en: (United States Department of Commerce 2012).

Para los efectos de nuestra investigación destacamos el comportamiento de los dos polos de poder durante la década de 1980 en lo referente a la ayuda internacional. Mientras que la URSS con Gorbachev entraba a un periodo de reformas, donde la *Glasnost* y la *Perestroika* eran el componente central, retiraba en gran parte su apoyo económico y militar a los países que conformaban su zona de influencia. Por otro lado, los EEUU comenzaron a apoyar facciones contrarias a los intereses soviéticos con recursos económicos y militares, doblando el apoyo económico exterior de 1980 a 1985 y disminuyéndolo drásticamente después de la caída de la URSS.



*Ilustración 3 – Gasto de los EEUU de apoyo económico y militar de 1980 a 2009 desagregados por área de egreso –
Elaboración propia con base en: (United States Department of Commerce 2012).*

La segunda de estas cuestiones, el aumento de los conflictos en la zona de la periferia, dentro del nuevo escenario mundial que es el fin de la Guerra Fría, marca también la explosión de conflictos armados¹⁴. Es a partir de 1988 que se da un aumento significativo en los conflictos dentro de las fronteras nacionales que llevan al desmembramiento, despojo territorial o secesión y matanzas étnicas. Ejemplos de ello son Yugoslavia o los enfrentamientos y matanzas en la República Democrática del Congo (antes Zaire), Uganda, Ruanda, Somalia o Chechenia. Las consecuencias dentro de los países que eran receptores de este apoyo fueron entre otras: guerras civiles¹⁵, desmembramiento territorial¹⁶, genocidio¹⁷ y crisis económicas¹⁸. Como evidencia, se puede mostrar el número de conflictos armados existentes en la década de los 90 (118) y el aumento inmediato desde la caída del Muro de Berlín. Por ejemplo, de 47 conflictos existentes en 1989, se pasó a 56 en 1990 y a 67 en 1991 (Ver Ilustración 4).

¹⁴ Existen diversas aproximaciones al concepto de guerra, en este caso se toman los datos de la base de datos de la Universidad Uppsala sobre conflictos. Aunque este trabajo no pretende ser un manual de aplicación de términos o definiciones, específicamente en lo relativo a guerra, conflicto armado de carácter internacional y conflicto armado de carácter no internacional, no obstante, debido a las diferencias existentes para entenderlo que manejan las diversas ciencias de las que hace uso esta investigación, a manera de anexo se puede consultar la construcción del concepto de conflicto armado en el Derecho Internacional y en la Sociología Política o en las Relaciones Internacionales (Ver Anexo I).

¹⁵ Sierra Leona tuvo una guerra civil que duro diez años (1992-2002), consecuencia de ésta es que entre diez y quince mil personas murieron, por la acción de las facciones militares o por inanición y alrededor de dos millones de personas (la mitad de la población) fueron desplazadas.

¹⁶ Yugoslavia pasó de ser un Estado a desmembrarse territorialmente y convertirse en seis Estados: Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Montenegro, Republica de Macedonia y Serbia. Aún en la segunda década del siglo XXI, Kosovo es un territorio disputado por Serbia y una autoridad local. Sudán por ejemplo, en 1983 fue parte de un conflicto armado que albergaba movimiento secesionista que concluyó, en lo relativo a la secesión con la creación de un nuevo Estado en 2011.

¹⁷ Ruanda buscó a través de la etnia dominante deshacerse de la mitad de su población comenzando un genocidio de 4 meses que cobraría la vida de casi 800,000 personas (United Nations Security Council 1994).

¹⁸ Cuba pasó por un proceso de reestructuración conocido como el “periodo especial” después de la caída del Consejo de Ayuda Económica Mutua que lo obligó a reestructurar su consumo de hidrocarburos, su producción agrícola, al racionamiento de productos y al reacondicionamiento de la industria.

Número de conflictos por región en la década de 1990

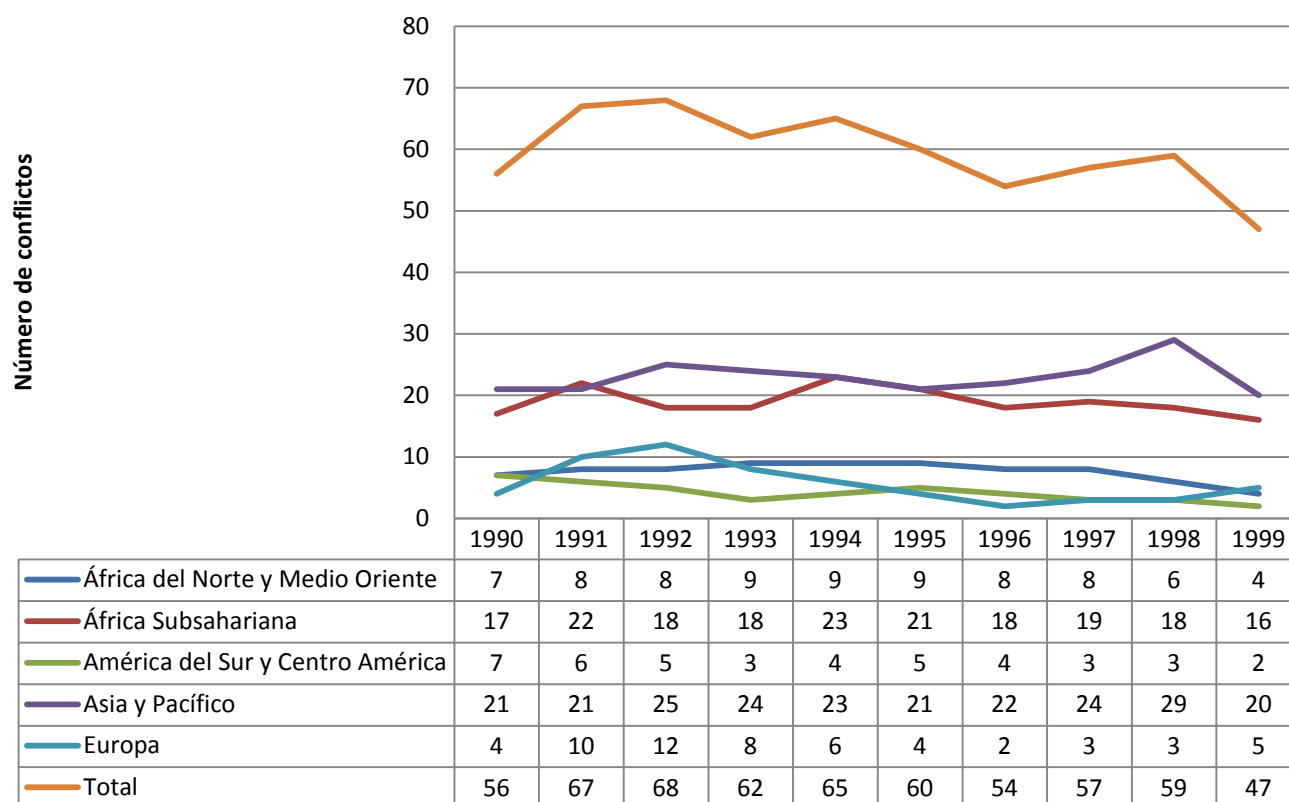


Ilustración 4 - Cuadro y gráfica del número de conflictos por región en la década de 1990 – Elaboración propia con base en: (Uppsala Conflict Data Program 2012, Smith 2006, Smith, Ingstad Sandberg, y otros 1997, Correlates of War Database 2011)

El tercer aspecto al que se considera responde la RSS tiene que ver con la necesidad de estabilidad y el avance de las prioridades del Centro. Mientras la URSS se colapsaba y Rusia se recomponía, el Consejo de Seguridad (CS) actuó con mayor soltura debido a una recomposición de fuerzas donde la antigua URSS con Rusia como heredera no imponía el veto a las resoluciones o a la agenda del CS¹⁹. Esta soltura permitió operaciones de apoyo a la paz con un mandato diferente y ampliado si comparamos las operaciones llevadas a cabo entre 1988 hasta 1999 con las realizadas desde el surgimiento de las mismas hasta 1988.

¹⁹ Para entender el sistema de votación del Consejo de Seguridad (CS) se puede revisar el capítulo V de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, particularmente el artículo 27. Para entender el concepto de doble veto del Consejo de Seguridad se puede acudir a: (Gross 1953).

El fin de la Guerra Fría marca un cambio en los mandatos lanzados por el (CS) relativos a las operaciones de mantenimiento de la paz. Cuando la primera *peace-keeping operation* (PKO, por sus siglas en inglés) fue creada, a través de un restringido mandato en 1948, esta tenía solamente la obligación, a través de observadores militares de monitorear sin perjuicio de los derechos, reclamos y posición de árabes o judíos que: en relación a las hostilidades en Palestina, los gobiernos y autoridades concernientes (1) cesaran todos los actos de las fuerzas armadas por cuatro semanas; (2) no se introdujera personal combatiente en Palestina, Egipto, Irak, Líbano, Arabia Saudita, Siria, Transjordania y Yemen durante el cese al fuego; (3) que si hombres en edad de combatir fueren introducidos en esos territorios no los movilizaran o entregaran a entrenamiento militar; (4) el abstenimiento de la importación y exportación de material bélico en Palestina, Egipto Irak, Líbano, Arabia Saudita, Siria, Transjordania y Yemen (United Nations Security Council 1948).

Aquel mandato, con las características indicadas, fue llevado a cabo con el consentimiento de las partes en la cuestión, con imparcialidad de la fuerza y bajo el principio de no intervención en los asuntos domésticos de los Estados y con el uso de la fuerza solo en defensa propia. Posteriormente esta política se extendería a las siguientes operaciones de paz hasta la década de 1990. Las operaciones de la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF, pos sus siglas en inglés) cuyo *locus* era Egipto y tenía que ver con la nacionalización del Canal de Suez al igual que otras 14 operaciones transitaron por esta senda²⁰.

Después de 1988 las operaciones de apoyo a la paz se vieron modificadas en sus mandatos por las nuevas condiciones nacientes en el escenario internacional. Este nuevo escenario comportaba la disminución del poder de uno de los polos, la URSS, y por lo tanto una menor oposición a las discusiones planteadas en la agenda del Consejo de Seguridad. De tal forma, la operación en Namibia en 1989 inició con una fuerte convicción de la ONU de intervenir *vis-a-vis* Sudáfrica. La ONU removi6 a la autoridad *de facto* del territorio de Namibia e inaugur6 la posibilidad de un nuevo r6gimen, pero bas6ndose en una importante

²⁰ Entre 1948 y 1988, durante cuarenta a6os, hubo un desarrollo muy lento de las PKO con mandatos en extremo restringidos, esto se puede ver en las 16 operaciones de paz mandatadas por la ONU y que se refieren en el Anexo II.

medida en el componente de fuerza autorizado por el Consejo de Seguridad (United Nations Security Council 1989, Seybolt 2008).

Las operaciones de este tipo auspiciadas por la ONU se sucedieron durante la época con resultados cuestionables. En casos como Somalia, Bosnia Herzegovina y Serbia y Montenegro, o Ruanda las operaciones que tenían supuestamente mayor capacidad de acción se veían enfrentadas a mandatos restrictivos y a reglas de combate (*Rules of Engagement*, o ROE por sus siglas en inglés) deficientes derivando en algunos casos en catástrofes humanitarias.

No obstante estos resultados, las cuestiones que sí permearon de manera constructiva en los mandatos fueron la ampliación de las tareas y su diversificación en la agenda de seguridad. Por citar, en concreto, cuestiones atinentes a la expansión de funciones, comparados con la primera época de las PKO, la desmovilización, el desarme, la conducción y supervisión de elecciones y el respeto y promoción de los derechos humanos hicieron su aparición en esta década de transformaciones.

En cierta parte esta nueva aproximación de las PKO puede rastrearse como tributaria de un concepto que cobraba *momentum* en esa época, la expresión conceptual conocida como Seguridad Humana, y que permanece hasta el día de hoy como un referente de la nueva forma de entender la seguridad. No se trata de únicamente pensar en componentes militares y nucleares, ni reducirlo a lo estatal, sino de entender que la seguridad tiene componentes relativos a la población, al medio ambiente, al comercio (legal e ilegal) y a la cooperación entre Estado/comunidad/individuo. Para Obuchi, citado por Sen (2000, 2) la seguridad humana es “la palabra clave para, comprensivamente parar todas los riesgos que amenazan la supervivencia, la vida diaria y la dignidad de los seres humanos y fortalecen los esfuerzos para confrontar estas amenazas”.

El debate sobre la Seguridad Humana parte del interés de algunos Estados y de la comunidad internacional para reformular el orden internacional vigente y buscar la estabilidad de Estados, la disminución de la pobreza y las brechas sociales, de una búsqueda de una relación respetuosa de la humanidad con el medio ambiente y de un

desarrollo equitativo entre los géneros (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2005).

Las RSS, entre otros aspectos, plantean que, el concepto de seguridad y las reformas dentro de los aparatos estatales que se encarguen de garantizarla, pueden ser redefinidos para comenzar a incluir, además de la estabilidad y seguridad del Estado en su territorio y gobierno, como un punto focal, el bienestar de la población (Organisation for Economic Co-Operation and Development 2007, Stahn 2006).

Este estudio tiene interés en recuperar esos argumentos y aludir a los dos diferentes componentes que generan la nueva dinámica del concepto de seguridad en nuestro mundo, el componente intra fronterizo y el componente de humanidad, como el de un destino compartido. Mientras que las capacidades estatales son igual de importantes que el bienestar de la población como un componente integral del Estado, es importante decir que ningún Estado puede por sí mismo garantizarse plena seguridad. Es decir, cuestiones como salud, medio ambiente, economía y comercio y el respeto y la promoción a las libertades humanas fundamentales son una tarea colectiva.

Hoy por hoy, sigue siendo el Estado, como fuerza condensadora de las relaciones sociales, el actor que debe lidiar con las amenazas a las que nos enfrentamos como especie, tanto las ya conocidas como aquellas que llegarán a surgir. No obstante en la autarquía o en la negligencia de una seguridad compartida, cualquier Estado se vuelve más vulnerable.

Reformar los sistemas de seguridad nacionales para volverlos eficientes, transparentes y manejados democráticamente reduce el riesgo de conflicto. Sin embargo, el realizarlo también con una acción en los planos económico, político y social, con una visión de inclusión de género, con respeto a las garantías fundamentales y realizar todo esto con un sentimiento de ser manejado localmente, puede arrojar en el proceso, si es una situación post conflicto la vivida, una paz duradera; y si se trata de un Estado en vías de desarrollo, una institucionalidad y gobernabilidad²¹ estable y democrática (Programa de Naciones

²¹ Plantea este trabajo que la responsabilidad principal del mantenimiento de un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz es del Estado y para lograrlo, debe interactuar con la sociedad, el

Unidas para el Desarrollo 2005, United Nations High-Level Panel on Threats, Challenges and Change 2004, Annan 2004, CIGI 2010, Stahn y Kleffner 2008).

3.2 La relación entre la seguridad del individuo/comunidad/persona y el Estado

La seguridad se entiende diferente desde el Estado y las dimensiones de individuo o persona y comunidad, y estas diferentes invocaciones tienen una relación. La seguridad no es unívoca, involucra una relación ascendente y descendente desde el individuo hacia el ente constituido para ratificar la soberanía que es el Estado. De entrada, esto ya constituye un anticipo, no solo de la complejidad en cuanto a concepto, sino también de las inmediatas dificultades que supone su simple enunciado desde la perspectiva de obtener al menos una coincidencia en la valoración de su significado.

Charles Tilly (2002) plantea que para entender un concepto uno debe acudir a diferentes contextos históricos. Es en estos que podemos dar cuenta de las descripciones y explicaciones relevantes del ente que queremos estudiar. Así la seguridad, el sistema o sector que la sustenta y su correspondencia con la concepción de seguridad desde el Estado y la sociedad tienen que ver con los teóricos contractualistas y el surgimiento del Estado y la supervivencia del mismo.

En relación a ello, el Leviatán es un ejemplo adecuado para comenzar nuestra explicación, es un gran ente formado por la unión de los hombres que ostenta en un brazo las armas y en el otro las leyes, esta imagen nos remite a la violencia y la dominación a través de un ente para la seguridad de los individuos. Hobbes parte del siguiente supuesto: en el estado de naturaleza todos los hombres son iguales, cada uno de los hombres al vivir por su cuenta toma de la naturaleza lo que necesita para su subsistencia y vive en paz, pero una vez que el hombre comienza a reunirse, al ver sus diferencias, y delimitar el territorio, los hombres se encuentran en constante guerra; es decir, viven independientes de su

sector privado y los distintos agentes sociales y económicos. En lo referente a la seguridad, solo como un componente de este equilibrio, el Estado deberá articular un conjunto de respuestas institucionalizadas (ideas, valores, normas, prácticas) que una comunidad política sustenta en pos de resolver (y aceptar) ciertas soluciones a sus problemas de gobierno (Camou 2001, Tomassini 1992).

voluntad y de sus pasiones, por lo que existe una lucha permanente en ausencia de un orden y un poder común (Hobbes 2004).

El contrato social para Hobbes parte del supuesto que los hombres aman la libertad y la vida, pero se encuentran en constante guerra; para asegurarse de su conservación y seguridad, el hombre se someterá al Leviatán. El pacto es un modo artificial, en este sentido, el único camino es que, al realizarse este convenio constante y obligatorio, los hombres confieran todo su poder y su fortaleza a un hombre o una asamblea de hombres, todos los cuales por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una sola voluntad. Es de este contrato de donde surge el Estado, Hobbes lo define como “una persona cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común” (2004, 140-145). Para Hobbes, es el Estado quien garantiza los derechos de los hombres, y los hombres le ceden la soberanía al Estado a cambio de protección, es así como una vez constituido se crean derechos tales como el derecho de la vida y el derecho de la libertad.

Para Locke el hombre comienza viviendo en un estado de naturaleza, un estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y de su persona como mejor les parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de otra persona. Es por eso el contraste con Hobbes, puesto que Locke dice del contrato social, que los hombres:

“siendo libres, iguales e independientes por naturaleza, ninguno de ellos puede ser arrancado de esa situación y someterse al poder político de otros si no es mediante su propio consentimiento. Este consentimiento se otorga mediante convenio hecho con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda, segura y pacífica de unos con otros [...] Una vez que determinado número de hombres ha consentido en construir una comunidad o gobierno, quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un cuerpo político,

dentro de la cual la mayoría tienen derecho de regir y de obligar a todos” (Locke 2000, 93).

La afirmación de que el mundo del siglo XVI, 1945 y el mundo de hoy (2012) son lugares diferentes parece de Perogrullo. Sin embargo, son momentos de las relaciones internacionales que prefiguran una concepción diferente en cuanto a lo que es el Estado y su labor o tarea. De la misma forma que la seguridad de este y del mundo como un conjunto. Lo que permanece constante es que sin seguridad no hay supervivencia, en el sentido de reproducir nada menos que la vida y las condiciones de la vida misma, y es aquí donde radica, de forma probable, lo que podríamos entender por el fin último de las personas, los individuos, las comunidades, el Estado y el mundo. Seguramente que por esto mismo interesa conocer las relaciones y los procesos que se dan entre las personas, los individuos, las comunidades y el Estado.

Retomando esta gruesa perspectiva, la seguridad puede entenderse como una condición para la vida de los seres humanos y su desarrollo. El enfoque de “Reformas al Sector de Seguridad” relaciona la seguridad de los individuos/comunidades/personas y la del Estado, al acceso a los servicios sociales y a los procesos políticos.

La seguridad se entiende también como una responsabilidad fundamental del Estado, y este como eje molar²² de la condensación de relaciones sociales debe garantizarla; la seguridad es a la vez como una condición necesaria para el desarrollo económico y social, además de ser vital para la existencia de un núcleo de derechos fundamentales²³ para cualquier ser humano dentro de la sociedad. La literatura disponible ratifica esta larga preocupación (Hobbes 2004, Rousseau 2008, Organisation for Economic Co-Operation and Development 2007, Locke 2000, Kant 2010, Weber 1947, Marx 2002).

²² Molar en el sentido de unidad (1×10^{23}) de condensación de todas las relaciones que sustentan lo político y lo social en un plano heterárquico.

²³ Se evita aquí el uso del término derechos humanos, y cualquier versión positivada de los mismos, tales como declaraciones o pactos, para optar por el término más genérico y que tiene que ver con aquellos que sin importar el aparato ideológico que los creó son *jus cogens* y deberían entenderse como que el ser humano solo por existir posee. (Para mayores referencias históricas se puede consultar “Antígona” (Sófocles 2001) y para una perspectiva teórica y comparativa desde la esfera de la legislación doméstica mexicana e internacional (Carbonell 2009) para un análisis profundo de la misma diferenciación y la operación lógica matemática del derecho se puede consultar (Ferrajoli 2007, 2001))

Las cuestiones de seguridad deben ser preocupación también de los pobres y otros grupos vulnerables, particularmente de las mujeres y los niños. ¿Por qué? Debido a un mal manejo de la política, lo político y las políticas, sistemas penales y de justicia débiles y agencias de seguridad oficiales corruptas, estos sectores sufren desproporcionadamente del crimen, la falta de derechos, la inseguridad y el miedo. Consecuentemente tienen menores posibilidades de acceso a servicios gubernamentales, al desarrollo y a mejoras en su estado, tales que les permitan escapar de la pobreza o de cualquier situación de inequidad que tienen como tara desde el momento de haber nacido (Comisión Económica para América Latina 2010, De Ferranti, y otros 2004).

4 Reformas al Sector de Seguridad

El primero de dos niveles, a los cuales nos referimos al inicio de este estudio, el concepto y las experiencias que lo invocan, es el que se pretende plantear en el desarrollo de este capítulo. Interesa en tal sentido la perspectiva de análisis a la que nos remite la formulación sobre Reformas al Sector de Seguridad. Su surgimiento con componentes inicialmente aislados, las modificaciones en el discurso de las Relaciones Internacionales (RRII) sobre aquello que se conoce como seguridad, su cercanía con la problemática de la (re)construcción de las capacidades estatales y, finalmente, su viabilidad a partir de la observación sobre su posibilidad fáctica de aplicación. Todo un abanico de cuestiones, aparentemente inconexas, pero que propenden a confluir en la perspectiva de una formulación para tratar los criterios, las políticas o los planes vinculados a este enfoque.

No es secundario decir que esta conceptualización es de reciente data por lo que conviene asumir que se encuentra en proceso su misma plataforma de elaboración, de lo cual dan cuenta las aproximaciones, a veces porosas, y los propios términos de la discusión que a su desarrollo le resultan inherentes. El contenido analítico de este capítulo siguiendo el supuesto de una discusión en curso, se reconstruye a partir de las referencias disponibles y los documentos oficiales, que de manera explícita aluden a este campo de preocupación.

4.1 El contexto de creación de Reformas al Sector de Seguridad

A finales de la década de 1990, Clare Short²⁴, pronunciaba un discurso en el *King's College* en Londres, con el tema Reformas al Sector de Seguridad, mientras que Nicole Ball publicaba uno de los primeros reportes focalizados sobre el tema de la “reforma al sector de seguridad” con referencia al Reino Unido, específicamente la administración de Tony Blair y las opciones políticas que en teoría se presentaban para el gobierno británico. Nueve años hacía que el Muro de Berlín había caído y más de una década ha pasado desde entonces. El mundo parece hoy un lugar unipolar, pero post hegemónico. Esa apariencia encierra, al menos, una falta de reconocimiento de la soberanía e igualdad de otros Estados por parte

²⁴ En aquel momento Short trabajaba con el *Conflict and Humanitarian Sector of the United Kingdom's (UK) Department for International Development (DFID)*. Clare Short ha sido miembro del Parlamento y Secretaria de Estado para Desarrollo Internacional.

del gobierno norteamericano. En aquel momento, no está de más recordar, poco más de una veintena de los países más pobres sobre la superficie terrestre estaban en conflicto, o aun emergiendo como Estados²⁵. El enfoque de aquel momento era esperanzador: unir y vincular las agendas de seguridad, con el tema de desarrollo dentro de los países, con esta conferencia y los trabajos de Nicole Ball se inauguraba el término como tal en la academia y en las relaciones internacionales²⁶ (Short 1998, Ball 1998).

Las nociones asociadas con las RSS, tales como reforma policial, estado de derecho, transparencia y rendición de cuentas, tutela judicial, desarrollo de capacidades estatales, desmovilización e integración de combatientes y desarme eran ya analizados, discutidos y llevados a la práctica por las operaciones de apoyo a la paz²⁷, desde hacía tiempo (Zwanenburg 2005). El solo hecho de enunciar estas dimensiones ya parecían anticipar una dinámica que intentaba ser distinta, y distante a la vez, de los criterios que fueron hegemónicos durante casi medio siglo y que giraban alrededor de sistemas de seguridad entrenados y equipados para proveerla. Aún sin llevar el nombre de Reformas al Sector de Seguridad, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) había enfocado esfuerzos cada vez mayores a la construcción de la paz utilizando estas herramientas e incluyendo también al componente civil a través de la asistencia y capacitación para mejorar la gobernabilidad en el sector de seguridad y en lo relativo a la vigilancia parlamentaria dentro de los Estados (DCAF 2006).

Por otro lado, el concepto de seguridad en las relaciones internacionales en el mundo entero estaba sufriendo modificaciones importantes en correspondencia con el reacomodo de fuerzas posterior a la Guerra Fría (Buzan, Waever y de Wilde 1998, vii-viii).

²⁵ Obtenido de la Enciclopedia de conflictos de la Universidad de Uppsala cruzado con referencias económicas del Banco Mundial. Por regiones: África del Norte: Algeria, Chad, Djibouti, Etiopía, Eritrea, Mali, Somalia; África del Sur: Angola, Burundi, Congo, Guinea-Bissau, Kenia, Nigeria, República Democrática del Congo, Sierra Leona y Uganda; Medio Oriente: Irak; Oceanía: Papúa Nueva Guinea. Asia Central: Afganistán, Nepal; Europa del Este: Serbia (Uppsala Conflict Data Program 2012).

²⁶ Poco tiempo después, la reacción del Reino Unido en relación al conflicto en Sierra Leona sería el primer acercamiento fáctico a las RSS pensando en ellas como un enfoque comprensivo de desarrollo y seguridad.

²⁷ *Peace support operations* por su traducción en inglés y con variantes diversas que la incluyen, tales como *peace-keeping* o *peace enforcement operations* tanto en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y los cascos azules, como de operaciones llevadas a cabo por organizaciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o de la Organización de Cooperación y Seguridad Europea (OCSE)

Eliminados de la agenda de seguridad internacional, o tratados de manera tangencial, asuntos como el medio ambiente, la sociedad, la economía y el desarrollo sustentable fueron cobrando vigor para ser incluidos en el debate sobre seguridad gracias a actores no estatales y sectores como la academia, los defensores de derechos humanos, las feministas y la economía política internacional, entre otros. Esto provocó en el clima internacional de la discusión ciertas condiciones para un cambio del concepto que se amplificó para incluir cuestiones anteriormente no tomadas como componentes de la seguridad en la otrora concepción de la Guerra Fría. Esas brechas o fisuras en las formas de entender la seguridad fueron propiciadoras para la búsqueda de nuevos referentes conceptuales y enfoques.

Mientras que la seguridad, entendida como un concepto toral de la Guerra Fría tenía que ver preferentemente con estudios estratégicos militares, con una óptica estado-céntrica y era restrictiva en el sentido de aceptar cuestiones directamente ligadas a la seguridad, en la década de 1970 el debate sobre el derecho al desarrollo y la modificación en las tendencias económicas abrió una primera brecha. La rigidez y constrictión con la que era manejado este concepto no alcanzaba a satisfacer la necesidad de politización dentro de la agenda internacional de seguridad hasta la securitización²⁸ de ciertos aspectos que comenzaron a considerarse relevantes para el adecuado desarrollo de las relaciones internacionales y el entendimiento en áreas que supone considerar criterios e intereses diversos.

Es así que una segunda y tercera brecha se fueron abriendo en la dinámica compleja de estas consideraciones. Es como si la fuerza de los hechos y los acontecimientos fueran colocando nuevas preguntas y la necesidad de nuevas respuestas. Todo esto vino ocurriendo, primero con la agenda para el medio ambiente en la década de 1980 y posteriormente con las cuestiones de identidad étnica y cultural en lugares tan remotos como Ruanda o la ex Yugoslavia y de organizaciones criminales transnacionales o actores no estatales en la década de 1990.

²⁸ La securitización es vista como un proceso en tres pasos. Primero un asunto es “no politizado”, es decir no hay que tratar con este y no es una cuestión de debate público o decisión pública; posteriormente el asunto es “politizado”, este se vuelve parte de una política pública, requiere de recursos o en algunos casos más raros, de una gobernanza comunitaria; en el último caso un asunto se “securitiza” lo que conlleva a que sea abordado desde una óptica de atención necesaria, cuidadosa y prioritaria.

Para mediados de esta misma década el concepto que aparecía bajo el enunciado de seguridad humana hacía su presentación oficial en el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994, 25), cuyo contenido retomó los debates iniciados por la primera brecha y modificó el foco de la seguridad de lo estado-céntrico al ámbito de los individuos. Aunque no haya una expresión explícita, no es aventurado suponer que lo que estuvo detrás de este intento de hacer girar el enfoque fue la evidente preocupación acerca de qué estamos entendiendo cuando hablamos de seguridad, o seguridad para qué o para quiénes. Este reporte reconocía que la seguridad en el plano de los individuos era más cercana como una preocupación por los factores inmediatos, es decir, a las preocupaciones de la vida cotidiana, que a un acontecimiento cataclísmico mundial²⁹ que incluya una guerra devastadora entre países a escala global o el uso de armamento de destrucción masiva de manera indiscriminada, por lo cual era pertinente pensar una transición profunda del pensamiento, de una seguridad nuclear a una seguridad humana.

La primera década del tercer milenio se inaugura con la confirmación de que la seguridad ya no era una cuestión únicamente del ámbito militar, sino que se había expandido y que actores no estatales eran capaces de retar la seguridad del Estado y que aquellos retos en gran medida se habían generado por condiciones de inestabilidad social y económica.

El 11 de septiembreⁱⁱ de 2001 una organización criminal transnacional orquestó el ataque a una de las superpotencias del mundo, los EEUU. El país que supuestamente se había construido como una fortificación, que había desgastado a su contrapeso en el concierto de la seguridad internacional y cuya fortaleza le permitió, entre la caída del Muro de Berlín y aquel 11 de septiembre de 2001, a sí mismo y a sus aliados tomar las decisiones sobre la paz y la seguridad internacionales, se vio vulnerado en su misma idea de seguridad. La forma nada desinteresada que adquiere la difusión del fenómeno del terrorismo

²⁹ En 1945 esta sí era una preocupación real, durante los 31 años de conflicto de inicio del siglo XX, desde la declaración de guerra austriaca contra serbia el 28 de julio de 1914 hasta la rendición incondicional de Japón el 14 de agosto de 1945, existió el espíritu de una guerra que podía extenderse en cualquier dirección y sus consecuencias tocar indiscriminadamente cualquier parte del globo (Hobsbawm 1999).

oscureció el debate sobre la zona en que pudo instalarse las profundas causas del inaceptable episodio (Salinas Figueredo 2004, Chossudovsky 2002, Annan 2001).

A través de este agudo acontecimiento, los planteamientos de seguridad comienzan a ser abiertamente reconsiderados, en cierta medida a recomponerse en sus ingredientes y la seguridad como concepto sufriría cambios mayores desde la concepción clásica de la Guerra Fría y los componentes militares y estratégicos a una concepción ampliada donde si bien se retomaban estos componentes clásicos, se le incluirían otros, tales como, como reforma policial, estado de derecho, transparencia y rendición de cuentas, tutela judicial, desarrollo de capacidades estatales, desmovilización e integración de combatientes y desarme, el medio ambiente, la sociedad, la economía y el desarrollo sustentable. También, se reiteraba una verdad ineludible en nuestra era, la guerra del siglo XX nunca terminó, al contrario, se extendió y se presentaba ahora como una “guerra larga”.

4.1.1 El camino a la adopción del concepto “Reformas al Sector de Seguridad”

4.1.1.1 ¿Desde dónde se adopta este concepto?

La seguridad para unos países, hegemónicos por ejemplo, no es la misma que para otros, isleños o en vías de desarrollo como contrapartes. La preconcepción de lo que seguridad significa para cada uno de ellos forma parte de cómo ésta se busca, se construye y se vive.

La seguridad tiene alcances diferenciados dependiendo de la óptica del actor que la busca. De esta manera, para los países isleños tales como Samoa, Tuvalu o Granada su principal búsqueda de seguridad tiene que ver con un plan de supervivencia frente al cambio climático, el aumento global del nivel del mar y la erosión de su territorio³⁰. Para países cuya población se encuentra en pobreza extrema, oprimida y golpeada por la desigualdad, la pobreza y la falta de oportunidades su búsqueda de seguridad puede tener que ver con una reforma social. Por otro lado, para países que han sido invadidos o se encuentran en plena situación de ocupación o bien están en el amanecer post-conflicto su objetivo es la reconstrucción de capacidades estatales.

³⁰ Para mayor información sobre este tema y la búsqueda de la supervivencia de los Pequeños Estados Insulares, puede consultarse la página de la *Alliance of Small Island States* (AOSIS por sus siglas en inglés), <http://aosis.org/>.

De esta misma forma, hay países cuya construcción de seguridad tiene que ver con disminuir los riesgos y amenazas a su Estado a través de factores de negociación, disuasión o intervención. Asimismo podemos ver como para países desarrollados, sobre todo para aquellos como los EEUU e Inglaterra, su seguridad y la búsqueda de ésta está ligada al avance de sus intereses en otros países, en otras regiones y en otros continentes, así como también con el avance de un sistema político común y una estabilidad duradera.

Si quisiéramos ir aún, un poco más allá de lo estatal, y pensar que en este mundo globalizado también las empresas y los organismos internacionales son parte de la política global, entonces podemos pensar que la seguridad internacional pasa también por una construcción empresarial e institucional (Ianni 2006). Es decir, existe evidencia para pensar que los avances de los intereses de los países desarrollados tienen que ver con la presión de los *lobbies* específicos a sus países. Así, la intervención contra Irak para retirarlo del territorio kuwaití de principios de la década de 1990, y sus consecuencias, rastreables hasta el día de hoy, tienen un componente de seguridad energética estatal de los EEUU y los países occidentales, pero también un componente empresarial de parte de las grandes empresas petroleras mundiales. Con la intervención militar estadounidense terminada de manera oficial, no termina la contribución occidental, por el contrario, se legaliza a través de contratos la cooperación para el desarrollo de las capacidades energéticas de ese país, tales como los que se muestran en la siguiente ilustración en forma de empresas extractoras de petróleo (The White House 2011).

Región petrolera³¹	Producción diaria en barriles	Desarrolladores
Kirkuk	670,000	<i>Iraqi Petroleum Corporation, North Oil Company</i>
Bagdad Este	-	<i>Iraqi Drilling Company</i>
Halfaya	3,100	<i>China National Petroleum, Petronas, Total S.A.</i>
Majnoon	75,000	<i>Shell Oil Company, Petronas</i>
Quma Oeste	350,000	<i>Shell Oil Company, ExxonMobil Corporation, Lukoil, Statoil</i>
Az Zubair	227,000	<i>Eni SpA, Korea Gas Corporation, Massah Oil Company, Occidental Petroleum, South Oil Company</i>
Rumaila	1,400,000	<i>British Petroleum, China National Petroleum, South Oil Company</i>

Ilustración 5 – Producción de algunos campos petroleros en Iraq y compañías que los explotan – Elaboración propia con base en: (Iraqproject.com s.f., Jamail 2012)

De esta manera, aunque las RSS son directamente producidas como término, concepto y enfoque por una diversidad de países, instituciones académicas y organizaciones internacionales, su aplicación en el campo fáctico, es por los países cuya seguridad tiene que ver con las amenazas extranjeras y su búsqueda de recursos extraterritoriales³², y estas

³¹ Se calcula que los campos de Kirkuk, Bagdad, Quma Oeste y Rumalia tienen, cada uno, una capacidad de reserva de más de 5×10^9 millones de barriles.

³² O bien por aliados cercanos en los cuales puedan confiar y que refuerzan sus capacidades.

son aceptadas o impuestas a países con poca capacidad estatal, en una etapa post-conflicto, o bien, intervenido e invadido.

Como toda política partida desde el Centro y tendiente a la hegemonía, este no es producto de una imposición, sino de una negociación y una búsqueda de la ganancia óptima entre diversas facciones y visiones desde el centro. Este enfoque aunque por momentos podría derivar en resultados no siempre gratos, como envío extra de recursos, negociaciones en cámaras de representantes o votaciones en organismos internacionales, preserva y reproduce una forma de dominación real (Osorio 2004).

4.1.1.2 ¿Cómo se llega a un concepto?

Michel Foucault (1968, 126-139) en su texto “Las palabras y las cosas” hace un rastreo sobre las ciencias que se ocupan de clasificar. Alude, de manera particular y crítica, a aquellas disciplinas que a través de la observación describen o describían y trataban de realizar “una descripción perfectamente clara y siempre acabada” de su objeto y de las “cosas” que estudiaban; el autor rastrea siglos y disciplinas, haciendo notar lo inacabado de esta construcción científica, los huecos o vacíos y vicios que pueden resultar de una *taxinomia* como la que se presenta. La designación presentada por los científicos deviene en nombre común, y entonces esa designación se vuelve parte de sistemas de identidad y diferencia, y de golpe, si “la palabra” para “la cosa” está bien construida designa de forma certera y domina cualquier derivación de la misma.

No obstante, ninguna ciencia puede, a través de sus construcciones, manifestar una historia de perfección creciente, sino de las condiciones de posibilidad que le son asequibles. “Puesto que no hay nada más vacilante y más empírico (cuando menos en apariencia) que la instauración de un orden de las cosas” (Foucault 1968).

Por otro lado Isaiah Berlin (1983, 237-280) propone que allí donde los conceptos son firmes, claros y aceptados en general, y los métodos de razonar o llegar a conclusiones han sido convenidos es posible construir una ciencia, formal o empírica.

El concepto de RSS no es un concepto filosófico. Es un concepto con aplicación en el plano fáctico, construido en el plano teórico y con legitimación en el plano del derecho; se activa gracias a la economía y la política en el Estado y sociedad al cual está focalizado y

dirigido. Por esta misma razón, podemos decir que es, o será mostrado como, un concepto claro, firme y que puede llegar a la aceptación, por lo tanto, es posible que se le construya con ayuda de los métodos de las ciencias sociales.

Este concepto se llega a construir a través de componentes específicos, agrupados, a su vez en categorías. Esta construcción es arbitraria, pero apoyada en la historia, en las teorías de las relaciones internacionales, en las directivas y manuales de operación del sector militar de diversos Estados, en los manuales de coordinación de los cuerpos regionales de seguridad, en los escritos académicos provenientes de diversos *think tanks* sobre seguridad de Europa y América del Norte y en las declaraciones de diversos órganos de la ONU. Esta construcción conceptual no tiene el carácter de universal, pero si sienta un piso a través del cual se puede discutir las RSS.

Además, la importancia de definir Reformas al Sector de Seguridad tiene que ver con que sea parte del área de estudio de las Ciencias Sociales, de las Ciencias Políticas y la subdisciplina de las Relaciones Internacionales.

4.1.1.3 ¿A qué se alude con Reformas al Sector de Seguridad?

La palabra “reforma” causa escozor. No es un término fácil de asimilar cuando la reflexión pretende asumir un grado de sistematicidad y de rigor. Más aún, en el contexto de una corriente, como la actual, de contra reformas en el Estado tendientes a la disminución de prerrogativas humanas frente a las de la empresa, capital y mercado o del mismo Estado. Sumada la palabra “reforma” a “sector de seguridad” la reacción no debería ser menor.

En lo que toca a las RSS, estas no son una reforma constitucional o una contra reforma sistémica dentro de un Estado solamente. Se trata, por otro lado, de una modificación a la forma en la que se debe llevar a cabo una restructuración, sí intraestatal, al aparato que garantiza la seguridad de un territorio nacional y su defensa del exterior pero orquestada desde una postura extrínseca.

Las RSS ponen en marcha una maquinaria diseñada desde el extranjero, a través de decisiones y políticas de organismos internacionales, terceros Estados, e incluso la banca internacional, para modificar el sector de seguridad de un Estado específico.

En este caso RSS quiere decir que se buscará una modificación a los componentes del sector seguridad desde un esfuerzo coordinado para poder construir capacidades estatales acompañadas de una mejora de las condiciones imperantes en el territorio en el beneficio de la población, esperando una apropiación por parte de esta última, de los cambios en el sector. Cabe decir que en todos los casos, la soberanía se puede ver mermada, ya sea por la intromisión en asuntos de naturaleza local, doméstica o intra estatal de las terceras partes dentro del Estado objetivo e incluso sobrepasada o abatida cuando las condiciones del Estado “obliguen” a actuar a la comunidad internacional, sea para evitar una amenaza o riesgo a la seguridad internacional o para garantizar a la “población” la seguridad que su Estado no puede (Ikenberry y Slaughter 2006, International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001, High-level Panel on Threats, Challenges and Change 2004, Ignatieff 2005).

Los componentes al sector de seguridad son variados y es casi certero que dependiendo del Estado y la situación específica en la cual se trate de implementar, los componentes serán diferentes. Estos componentes o el contexto en general se dividen en tres y pueden verse gráficamente en la ilustración 8. Para algunos autores, la definición puede ser sistematizada y sus componentes clasificados (ver ilustraciones 6 y 7), los componentes del sector de seguridad varían de acuerdo a la óptica y el enfoque con el cual se dirigen las RSS, así, hay por lo menos dos enfoques, el estado-céntrico que tiene que ver con una reestructuración estatal y el humano-céntrico, que tiene más que ver con la persona humana y las comunidades.

Tradicionalmente el sector de seguridad tiene que ver con la sección del gobierno encargada de representar el monopolio del uso de la fuerza como una capacidad intrínseca del Estado moderno. Esto quiere decir que si bien las fuerzas armadas³³, como componente militar, gozan de un papel preponderante, hay otros cuerpos no militares que juegan un rol decisivo para la seguridad en el Estado, además de que las fuerzas de seguridad están supeditadas a un poder civil que tiene un mandato formal de proteger al Estado y a los ciudadanos contra actos de violencia y coerción.

³³Las fuerzas armadas pueden entenderse en diversos estados como el ejército, la marina y la fuerza aérea.

En el curso actual de las circunstancias, existen además de los componentes tradicionales del sector de seguridad del Estado otros que son privados o no estatales. Por ejemplo, las fuerzas de liberación nacional, ejércitos irregulares, guerrillas, organizaciones paramilitares y compañías privadas de seguridad o ejércitos y milicias privadas, no tienen un mandato legal para hacer uso de la fuerza, pero deben considerarse dentro del espectro del sector de seguridad ya que son importantes en la estructuración de la seguridad de los Estados.

Ampliando todavía más el sector de seguridad, también se deben considerar a los entes que permiten y supervisan la operación del sector de seguridad tradicional. Esto incluye a las autoridades civiles elegidas y en su cargo tales como el gobierno ejecutivo, los ministerios o secretarías relevantes, el parlamento y sus comités especializados.

Como parte de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación democrática se debe considerar a las instituciones que garantizan y supervisan la aplicación de la ley y de la justicia. Por lo tanto el poder judicial o los ministerios de justicia o cualquier otro que incluyan procedimientos como la creación de jurisprudencia, de investigación, persecución y convicción de delitos o crímenes, los sistemas de prevención o castigo del delito, comisiones de Derechos Humanos y *Ombudspersons* son parte también, en el arco ampliado, del sector de seguridad.

En este mismo rubro, los componentes civiles juegan también un papel. La sociedad civil a través de asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, instituciones de investigación como las universidades, observatorios y centros de investigación y desarrollo desempeñan una relación de supervisión y gobernabilidad en el sector de seguridad.

En las ópticas de Wulf y Hänggi, (Wulf 2011, Hänggi 2004) estos componentes son los siguientes:

(Wulf 2011) Actores y Enfoque			
	Sector	Estatocéntrico	Humano-céntrico
Definición restringida	Sector central	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerzas armadas • Policía • Gendarmerías • Fuerzas paramilitares • Guardias presidenciales • Servicios de inteligencia • Guardacostas • Aduanas e inmigración • Cuerpos de reserva 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades de seguridad local (como guardias vecinales)
	Gestión de la seguridad y órganos de vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> • Parlamento/Legislativo y sus comités de legislación relevantes • Gobierno/Poder ejecutivo, incluyendo ministerios o secretarías de defensa, de gobernación o del interior y relaciones o política exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades tradicionales y aquellas por usos y costumbres • Sociedad civil, Organizaciones no gubernamentales • Medios • Academia
Definición ampliada	Aplicación de la ley y la justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de justicia o poder judicial • Prisiones • Servicios de investigación y persecución criminal • Cortes y tribunales • Agentes judiciales y oficiales de juzgados 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de justicia tradicionales y de usos y costumbres • Comisiones de derechos humanos • Ombudsperson • Grupos vecinales y organizaciones de prevención del delito • Asociaciones de abogados • Organizaciones juveniles • Policías religiosas, étnicas o clánicas
	Fuerzas no oficiales de seguridad		<ul style="list-style-type: none"> • Ejércitos de liberación • Ejércitos guerrilleros • Unidades de guardaespaldas privados • Compañías de seguridad privadas • Milicias privadas • Grupos vigilantes

Ilustración 6 – Actores y Enfoques de las RSS de acuerdo a Wulf (Elaboración propia).

Perspectiva (Hänggi 2004)	Definición A	Definición B	Definición C	Definición D	Enfoque
Restringida	Fuerzas de seguridad	Grupos con mandato para utilizar instrumentos de violencia	Actores centrales de seguridad	Organizaciones autorizadas para utilizar la fuerza	Estato- céntrica
	Órganos de gestión y supervisión civiles	Instituciones participantes en gestión	Gestión de la seguridad y órganos de supervisión	Gestión civil y órganos de supervisión	
Ampliada			Instituciones de aplicación de la ley y la justicia	Instituciones de aplicación de la ley y la justicia	
			Fuerzas no oficiales de seguridad	Fuerzas no oficiales de seguridad	Humano- céntrica
				Fuerzas no oficiales de grupos de sociedad civil	

Ilustración 7 Actores y enfoques de las RSS de acuerdo a Hänggi (Elaboración propia).

	Contexto de desarrollo	de Contexto autoritario	post	Contexto post conflicto
Criterio clave	Nivel de desarrollo económico	Naturaleza del sistema político		Situación de seguridad específica
Problema clave	Déficit del desarrollo	Déficit democrático		Déficits de seguridad y democracia
Objetivo clave de la reforma	Desarrollo	Democratización		Construcción de la paz/ construcción de nación
Proceso general de reforma	Transición de una economía en vías de desarrollo a una economía en desarrollo	Transición de un sistema autoritario a uno democrático		Transición de un conflicto violento a la paz
Naturaleza del involucramiento extranjero	Asistencia al desarrollo aparejado con coordinación política	Acceso a los organismos multilaterales como incentivo para la reforma		Intervención militar/ocupación
Actores externos claves	Actores financieros o de desarrollo: donadores multilaterales (BM, OCDE, PNUD); donadores bilaterales, actores no estatales	Actores de seguridad internacional (OCSE, OTAN, UE); gobiernos, actores no estatales.		Actores de seguridad: fuerzas de intervención fuerzas de mantenimiento de la paz bajo auspicios no internacionales; actores no estatales
Problemas específicos del Sector de Seguridad	Gasto militar excesivo; sector de seguridad mal manejado/gobernado que lleva a una operación deficiente de la seguridad y por lo tanto desvía los recursos escasos del desarrollo	Complejo militar industrial sobrado y con exceso de recursos Estado fuerte pero con instituciones civiles débiles; deficiencias en la implementación de políticas de las RSS		Instituciones civiles y de gobierno colapsadas y retadas; poblaciones desplazadas; privatización de la seguridad, grupúsculos de resistencia armada; abundancia de armas pequeñas y ligeras y minas antipersonales
Posibilidades para las RSS	Mezcladas (depende del compromiso político con las reformas, la fuerza de las instituciones estatales, el rol y el estado de las fuerzas de seguridad, el ambiente de seguridad regional, la visión de los donadores a las RSS, etcétera)	Más bien buenas (instituciones estatales Fuertes, fuerzas de seguridad profesionales, procesos de democratización ampliados) incluso mejor si existen incentivos externos disponibles.		Más bien pobres (instituciones estatales débiles y, privatización de la seguridad, dependencia de las fuerzas de apoyo a la paz / de intervención)

Ilustración 8 – Contextos de aplicación de las RSS según Hänggi (2004)

Es de suma importancia considerar que un sector de seguridad disfuncional es el punto de partida para las RSS. Esto quiere decir que el sector de seguridad no provee la seguridad al Estado y a su población en una manera eficiente y efectiva, o aún peor, si este mismo es la causa de la inseguridad.

4.1.2 Los cambios en la dinámica de seguridad y el contexto histórico

Die ich rief, die Geister, Werde ich nun nicht los!

Goethe – Die Zauberlehrling

Durante el último milenio, los seres humanos han vivido conflictos armados de gran escala, dejando marcas sobre la memoria histórica de la humanidad³⁴. Una gran variedad de autores cuentan de la desgracia, las muertes y otras consecuencias a causa de las guerras, pero también de los periodos que las sucedieron (Maalouf 2010, Dunant 1949). Así cuando el último tiro se dispara y se da por acabada la guerra, los problemas aún no han terminado.

Desde el fin de la Guerra Fría, la agenda de seguridad se ha ampliado y profundizado. Como ya ha dicho este trabajo, principalmente cuatro factores, que durante la Guerra Fría no se consideraban importantes, el día de hoy han sido incluidos como parte importante en la agenda de seguridad global y también de algunos actores estatales. Es así que el desarrollo y la modificación en las tendencias económicas, la agenda para el medio ambiente, las cuestiones de identidad étnica y cultural, y el tratamiento de las organizaciones criminales transnacionales o actores no estatales son parte de una nueva serie de preocupaciones internacionales y nacionales sobre seguridad.

Las amenazas militares y las formas de responder a estas también han cambiado. Esta es una de las consecuencias del fin de la Guerra Fría, pero se ha profundizado después de los eventos del 11 de septiembre de 2001. Las amenazas a la seguridad del Estado son asimétricas, el poder bélico del Estado no tiene comparación con la violencia de los

³⁴ Las campañas militares, peregrinaciones armadas y colonización europea hacia el Medio Oriente a comienzos del segundo milenio de nuestra era conocidas como Las Cruzadas que se extendieron por tres siglos; La Conquista de América con la época colonial durante tres siglos, con los españoles diezmando a la población nativa y los anglosajones exterminándola; las grandes guerras europeas surgidas después de la Reforma; las dos guerras mundiales y otros conflictos de este carácter son marcas profundas realizadas por la muerte y el sufrimiento en la faz de la humanidad.

globalifóbicos, ni siquiera incluso con los de grupos terroristas internacionales o criminales transnacionales, es desigual en condiciones tales que con frecuencia parece el Estado querer cazar con misiles un mosco. Estos nuevos actores y la manera de defenderse de ellos también ha desdibujado la línea existente entre los asuntos tradicionales y las dimensiones de la seguridad, para dar paso a nuevos problemas y situaciones de amenaza a la seguridad. La “Guerra contra el terrorismo” o la “Guerra contra el narcotráfico” de los EEUU y de México, de forma respectiva, ilustran este sentido.

Hay una naturaleza de la seguridad militar que va cambiando, así como de la securitización de asuntos de naturaleza no militar. Por otro lado la supremacía de la seguridad nacional parece haberse visto disminuida por la globalización y los cambios correspondientes en el rol del Estado y su dilución o debilitamiento, lo que sí es seguro es que la misma seguridad nacional ha comenzado a aceptar nuevas dimensiones que antes le eran ajenas (Piñeyro Piñeyro 2004).

Con la erupción de decenas de conflictos armados de carácter no internacional, la privatización de los conflictos y los Estados con baja gobernabilidad, pobremente gobernados o finalmente “Estados fallidos³⁵” la comunidad internacional comenzó a reconocer que con mayor regularidad son los individuos y los grupos sociales, minorías, grupos indígenas y grupos específicos y vulnerables los que necesitan ayuda o protección más que el Estado o el gobierno del Estado, siendo que en muchos de los casos es este el mismo factor que genera la inseguridad.

Los conceptos de seguridad humana, seguridad societal, responsabilidad de proteger y otros conceptos son tributarios de esta óptica. La seguridad humana como concepto ganó aceptación en el derecho internacional, en las Organizaciones Internacionales y en la doctrina y publicaciones de eruditos y políticos a nivel mundial. La seguridad humana ilustra de qué manera se modificó el discurso de una seguridad nuclear basada en componentes militares y el Estado a una seguridad basada en la persona humana y las

³⁵ Cabe aclarar que este concepto se deriva de la metodología utilizada por el *think tank Fund for Peace* y aunque estamos en desacuerdo con este término, su uso en los análisis de las RRII ha sido recurrente y por esa cuestión incluye aquí. Para mayor información puede consultarse su página en la internet: <http://www.fundforpeace.org>

condiciones para su supervivencia. Este paradigma, si así puede llamársele, también daba luz sobre otra cuestión. El cambio de la primacía de la seguridad nacional (e internacional) a una seguridad compartida, transnacional, regional e individual. (Hänggi 2004)

La seguridad contemporánea, la del mundo moderno y en el cual vivimos, ha mudado de una seguridad física, geográfica y basada en defensa, a una donde, cada vez más pero no absolutamente, un criterio importante para definirla es el ser humano y su desarrollo. Cada vez más, la seguridad se ve como una combinación de atributos, garantías y derechos. Es decir se busca estar libres de flagelos como el hambre, la enfermedad, la opresión y la guerra. Se piensa, cada vez con mayor frecuencia, que estar libre de la necesidad, el miedo y la persecución, y en un sentido amplio tener el acceso a elementos necesarios para la vida humana como el agua, la comida y la seguridad del medio ambiente implica tener “seguridad”; en términos militares, la gente se ha convertido en el espacio vital de la seguridad, se ha cambiado el foco.

Aspectos de esta mutación pueden reconocerse en documentos internacionales como la “Responsabilidad de proteger” (Ki Moon 2009, United Nations General Assembly 2005) donde se muestra la preocupación de la ONU ante los asuntos que antes no se consideraban problemas. La ONU toma una posición preventiva y desarrollista. Uno de los principales problemas es que las crisis son más fáciles de atacar, aunque sea un síntoma, que atender de raíz los problemas, a través de indicadores y causas de inestabilidad. Siendo así, la intervención inmediata, legítima y efectiva se antoja lejana y a la larga, si llega a ocurrir, esta deberá ser multidisciplinaria y polifacética, teniendo en cuenta factores diplomáticos, militares, económicos, humanos y de desarrollo.

Aunque no existe un consenso para la definición de seguridad humana y sus componentes, de la misma manera que tampoco existe para las RSS, la búsqueda de la seguridad humana engloba una amplia variedad de amenazas a la seguridad de grupos sociales tales como minas anti personales, desplazamientos forzados, armas pequeñas y ligeras, niños soldados, tráfico de órganos, de mujeres, de mercancías, de armas y en un sentido ampliado desarrollo sustentable, seguridad alimentaria, salud, vivienda, derechos laborales y condiciones para el desarrollo.

De acuerdo a la óptica de seguridad humana, su agenda requiere respuestas extensivas y sensitivas, particularmente cuando se trata de respuestas comunitarias, y de atender necesidades societales, comunales e individuales. Es por esta razón que todos los elementos que constituyen una sociedad tales como el estado de derecho, la educación, el comercio, la información, la economía, lo militar, la diplomacia, la salud, la humanidad como valor, y la gobernabilidad deben ser tomados en consideración, tanto como la historia y la cultura de una sociedad en específico. Solo al ser tomados en cuenta todos estos factores, un rango apropiado de objetivos, recursos y medios de obtenerlos pueden establecerse para influenciar la situación.

4.2 Definiciones de Reformas al Sector de Seguridad

El objeto del presente apartado es sentar las bases para la comprensión del concepto fundamental del que trata este documento de investigación. Para lograrlo se revisan diversos orígenes y procedencias del mismo que existen en el ámbito de los Estados, las Organizaciones Internacionales y el plano académico sobre lo que se conoce como el sector de seguridad en el contexto internacional y su redefinición en el marco de la posguerra fría. Esto implica un acercamiento teórico a la política, a las relaciones internacionales y al derecho internacional desde el ángulo de la seguridad. Este apartado retoma lo que se conoce como Reformas al Sector de Seguridad (RSS)³⁶ y su posterior definición.

Al momento de tratar de definir este concepto, o de crear una especificidad a través de la cual se pueda comprender de manera estandarizada esta expresión conceptual, los componentes y las palabras para lograrlo se tornan de cierta manera inaprehensibles. Mark Sedra en el reporte final de la conferencia *Security Sector Reform (SSR)* dijo que el tenor del debate durante la conferencia dejó en claro que el concepto de RSS es difícilmente fijo o estático, sino que es creciente y continúa evolucionando (2009, 2), por otro lado Ban Ki Moon expresó que mientras que el significado del término está aún en evolución, RSS es ampliamente usado en los documentos de la (AG) y el Consejo de Seguridad (2008, 5). No

³⁶ Aunque en el idioma inglés se le conoce como *Security Sector Reforms (SSR)* en español se le conoce con la traducción exacta Reformas al Sector de Seguridad (RSS) y también como Reforma del Sistema de Seguridad (RSS, mismo acrónimo) como lo evidencia el Manual del CAD/OCDE Sobre la Reforma del Sistema de Seguridad (Organisation for Economic Co-Operation and Development 2007, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2007)

obstante, la crítica ha sido hecha, en el sentido de que entre la evolución y el desarrollo del concepto hace falta limitar y consolidar esta expresión, ya que para Brzoska “mientras la agenda de reformas ha crecido en amplitud, no ha crecido en profundidad, coherencia y claridad de objetivos” (2003).

Por lo anterior se propone una definición de Reformas al Sector de Seguridad, pero también se retrorastrea de manera ampliada cómo se entienden o definen estas RSS dentro de diversos sistemas o entidades que tratan con ellas.

4.2.1 Las definiciones de las Reformas al Sector de Seguridad para los Estadosⁱⁱⁱ

Cuando hablamos de las RSS en el mundo debemos reconocer que han sido dos los países que con mayor profundidad han hablado y publicado sobre este tema y son estos quienes han internalizado de manera más notoria las RSS en su política exterior. Estos dos Estados son el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América. El primer Estado no solo fue el primero en enunciarlo como parte de una política exterior, sino el que primero lo aplicó. El segundo Estado ha sido capaz de transformarlo en un elemento que le ayuda para perseguir sus objetivos de seguridad nacional y legítima su actuación en el extranjero de diversas maneras. A pesar de que una diversidad de actores generan este concepto y lo aplican, el peso específico de estos dos Estados debe ser tomado en cuenta.

4.2.1.1 Estados Unidos de América

Debidamente constituidas las operaciones de paz pueden ser una herramienta útil para avanzar en los intereses nacionales americanos (sic) y buscar nuestra seguridad nacional – Bill Clinton

Los Estados Unidos de América tienen una participación importante en la definición de las Reformas al Sector de Seguridad (RSS). A través de directivas presidenciales, manuales de operación en campo (*Field Operation Manuals*) o *policy papers* los EEUU han contribuido en el delineamiento, marco de trabajo y conceptualización de las RSS desde la década de 1990 (United States Department of State 1994).

A partir del 2001 en la administración Bush se realiza una modificación a las decisiones presidenciales tocantes a la seguridad nacional. Se remplazan las Decisiones

Presidenciales Directivas y las Revisiones Presidenciales Directivas por las recién creadas Directivas Presidenciales de Seguridad Nacional como un instrumento para comunicar las decisiones presidenciales sobre las políticas de seguridad nacional de los Estados Unidos.

Es a través de estos, particularmente de la NSDP-44 y del documento llamado *Security Sector Reform* donde se detalla que la implementación de un esfuerzo coordinado permite el avance de los intereses estadounidenses en el extranjero. Para la NSDP-44 su propósito es “promover la seguridad de los EEUU a través de la coordinación mejorada, planeación e implementación para la asistencia de reconstrucción y estabilización de Estados extranjeros y regiones en riesgo de, en, o en transición de un conflicto o una lucha civil”, mientras que el Documento *Security Sector Reform* dice que estas operan de tal manera que ayudan en la labor de los EEUU de apoyar la paz, la seguridad y la gobernabilidad democrática global (U.S. Agency for International Assistance, U.S. Department of Defense y U.S. Department of State 2009, Bush, National Security Presidential Directive 44/NSPD-44 2005).

Para los Estados Unidos de América (EEUU) las RSS se refieren a los esfuerzos dirigidos a las instituciones, los procesos y las fuerzas que provén seguridad y promueven el estado de derecho. A través de la década pasada el Gobierno de los Estados Unidos (GEU), junto con donadores bilaterales y multilaterales afines, ha comenzado a desarrollar un acercamiento más comprehensivo a las RSS integrando de mejor manera sus recursos y herramientas de defensa, desarrollo y diplomacia. El objetivo de este nuevo enfoque es asistir/ayudar a los gobiernos “aliados”³⁷ para proveer seguridad efectiva, legítima y responsable a sus ciudadanos. Al hacerlo, las RSS ayudan a estos gobiernos a responder apropiadamente a las amenazas dentro y fuera de sus fronteras.

De acuerdo a los EEUU, las fuerzas de seguridad mejoradas a través de la asistencia tradicional a la seguridad, que comprende el equipamiento y el entrenamiento de las mismas, pueden llevar a mejor término sus responsabilidades si los marcos de trabajo

³⁷En los documentos oficiales la palabra utilizada es *partner*, y esta puede ser entendida como amigo, contraparte o aliado. Nuestro enfoque sugiere que en el contexto de RSS el término más adecuado es el último, aliado.

institucionales y de gobernabilidad necesarios para sostenerlos están igual de bien desarrollados. En las suposiciones de este país, la asistencia al desarrollo se beneficia de estar completamente coordinada con la asistencia relacionada a la seguridad, ya que el desarrollo está en riesgo sin la seguridad básica. Para el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado las crecientes y más complejas amenazas que enfrentan los países aliados y los EEUU requieren ocuparse urgentemente de los vínculos entre seguridad, gobernabilidad, desarrollo y conflicto en maneras más comprensivas y sustentables.

En adición a construir fuerzas de seguridad profesional los programas de RSS apoyan:

- El establecimiento de marcos de trabajo políticos y legales relevantes.
- La mejora de las capacidades de gestión civil, de liderazgo, de supervisión, de planeación y de presupuestación.
- Mejora de la coordinación y la cooperación entre instituciones civiles y aquellas relacionadas con la seguridad
- Manejo de los legados y fuentes del conflicto e inseguridad presentes y pasados

“La experiencia sugiere que integrar estas diferentes líneas de operación en un paquete comprensivo – que apoye las prioridades de los EEUU y de sus naciones amigas – en última instancia se prueba más exitoso y sustentable. Donde se han perseguido aproximaciones más holísticas – por ejemplo, en apoyar la democratización de países como Polonia, Hungría o la República Checa; a través de la asistencia de los EEUU a la seguridad y el desarrollo en apoyo al Plan Colombia; o en esfuerzos de reconstrucción postconflicto tales como en El Salvador – se ha ayudado a nuestros países aliados a transformar sus sectores de seguridad en maneras que han tenido un impacto directo, positivo y sustentable” (U.S. Agency for International

Assistance, U.S. Department of Defense y U.S. Department of State 2009).

Para los EEUU las RSS emergen como una disciplina durante la última década en reconocimiento al cambiante ambiente de la seguridad internacional y a las limitaciones en la aproximación de los diferentes donadores. Las RSS contribuyen a la larga tradición de trabajar de forma asociada con gobiernos extranjeros y organizaciones para apoyar la paz, la seguridad y la gobernabilidad democrática mundial.

La Estrategia de Seguridad Nacional del 2006 estableció como una meta de la construcción estatal de los EEUU “ayudar a crear un mundo de Estados democráticos y bien gobernados que puedan satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y conducirse a sí mismos de manera responsable en el sistema internacional”. De acuerdo a los EEUU las RSS pueden ayudar a lograr ese objetivo, fortalecer las prioridades de diplomacia, desarrollo y defensa y a largo plazo reducir las amenazas a la seguridad de su Estado ayudando a construir sociedades estables, prósperas y pacíficas más allá de sus fronteras (Bush 2006).

Las RSS, al igual que las PKO, permiten a los proveedores de asistencia extranjera de los EEUU responder a una guía nacional estratégica y transformar el acercamiento hacia la cooperación, la construcción de capacidades aliadas, la estabilización y reconstrucción y el compromiso (United States Department of State 1994).

Las RSS amplifican el trabajo de los actores ligados a los EEUU para conducir labores de seguridad de maneras holísticas e integradas. Las RSS permean en la política exterior de los EEUU al grado de ser programas claves en uno de sus objetivos llamado *Peace and Security* (Paz y Seguridad), y la gobernabilidad del sector de seguridad como un elemento programático de otro, *Governing Justly and Democratically* (Gobernar justa y democráticamente) (U.S. Department of State 2007).

Las RSS son un proceso todavía en desarrollo y pueden ser un abordaje apropiado para países en cada una de las categorías de asistencia por país que tienen los EEUU. Las RSS incluyen actividades de apoyo para reformar los siguientes sectores:

- Las fuerzas de seguridad y de inteligencia;
- El sector de justicia;
- La supervisión y manejo civil de los servicios militares y de inteligencia;
- La seguridad comunitaria;
- El desarme, la desmovilización y la reintegración.

El diseño de programas – incluyendo secuenciación y priorización – deberían ser llevados a cabo con total consideración del contexto y circunstancia del país (U.S. Agency for International Assistance, U.S. Department of Defense y U.S. Department of State 2009).

Aunado a todo lo anterior, los EEUU han logrado formar un conjunto, o un racimo de organizaciones internacionales con las cuales interactuar en el mismo marco de trabajo. Estas OOII buscan aproximaciones comprehensivas a las RSS. Por ejemplo, la ONU integra activamente en diversos consejos, oficinas, agencias, órganos subsidiarios y programas el enfoque de las RSS. Hemos visto por ejemplo como las operaciones de paz manejadas por el Departamento de Naciones Unidas para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (*United Nations Department of Peacekeeping Operations* (UNDPKO por sus siglas en inglés) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo contribuyen activamente en el avance de este concepto, enfoque y mecanismo. La OTAN es otra de las OOII que colabora con los EEUU en este mismo sentido al diseñar misiones de apoyo o intervención que cumplan con este enfoque, o bien al justificar la intervención *ex post facto* al recurrir a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para que legitime las intervenciones ampliadas con el fin de “reconstruir de nuevo y mejor” o “reformular” al Estado. La Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico también juegan un papel, político y económico, pues en la mayor parte de los casos, estos países son los donatarios para los proyectos puestos en marcha a través de las RSS. Además, el bilateralismo ampliado de los EEUU, relaciones bilaterales con países por todo el globo, ha logrado que junto con los donadores para las RSS se avance en la consecución de enfoques cada vez más holísticos a través de mecanismos de financiamiento combinados y colaboración mejorada entre las agencias de seguridad y las de desarrollo (U.S. Agency for International Assistance, U.S. Department of Defense y U.S. Department of State 2009, 2, Rickerman 2003).

A tal grado colaboran los EEUU con el avance de las RSS como un mecanismo de ayuda internacional que en abril de 2004 a través de la *United States Agency for International Development* (USAID), su brazo de ayuda humanitaria, apoyo la publicación del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE titulada *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, esta publicación permite el avance programático y coherente de las RSS (Organisation for Economic Co-Operation and Development 2004).

A finales de la década de 1990, para los EEUU las RSS se volvieron una herramienta para facilitar la coordinación práctica y la integración conceptual de defensa y reformas a la seguridad interna en los Estados post autoritarios, particularmente en los Estados del Centro y el Este de Europa. Para la primera década del siglo XXI, las RSS se consumaron en una herramienta de avance de los intereses estadounidenses (Hänggi, *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction* 2004).

4.2.1.2 Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte^{iv}

Para Inglaterra, las RSS es un tema amplio que cubre, a su vez, un amplio espectro de disciplinas, actores y actividades. En su forma más simple, las RSS se dirigen a problemas de la política, de la legislación, de estructura y vigilancia reconocidos en las normas y principios democráticos reconocidos. El Reino Unido reconoce la seguridad como una función importante y necesaria del Estado y trabaja desde la premisa que la seguridad debe ser provista en una manera apropiada, responsable y asequible (Thompson, y otros 2005, 4).

Para el Reino Unido cada apoyo a las RSS debe ser realizado de manera específica a la situación que requiera cada país. Mientras que en algunos casos solo una agencia de seguridad específica podría ser blanco de las RSS, tal como los militares o la policía, puede también haber un a RSS más sustancial que involucre una política de seguridad nacional. No obstante la aproximación global de Inglaterra está basada en la necesidad de asegurar coordinación efectiva transversalmente a todas las actividades relevantes, incluyendo el financiamiento (Department for International Development 2003).

El apoyo de Inglaterra a las RSS está coordinada de forma muy cercana con un rango de oficiales locales relevantes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y con los donatarios. Al hacer esto, el Reino Unido puede ayudar en las actividades de las RSS y contribuir a la prevención o reducción del conflicto y promover el tipo de ambiente necesario para el desarrollo sustentable (Department for International Development 2003, 2).

4.2.1.2.1 Principios para la implicación

Para Inglaterra, cuando se habla de RSS, “reforma” implica “cambio” y para ellos este es el concepto clave detrás de las RSS. Las RSS están basadas en la premisa de que el cambio en el sector de la seguridad es necesario para poder ser relevante, pero, debe haber una razón reconocida para el cambio. La razón o el detonador influenciarán la naturaleza de la reforma. Por ejemplo, al fin de la Guerra Fría, un cambio significativo en las circunstancias geopolíticas resultó en una revisión mayor de la estrategia de defensa de las fuerzas armadas del Reino Unido. Esta respuesta no habría sido apropiada en todas las circunstancias. Sin embargo, hay ocasiones en las que las reformas se requieren – para apoyar acuerdos de cese al fuego, reconstituir a las fuerzas militares de ex combatientes tras los conflictos, para ganar apoyo internacional a los esfuerzos de reforma, para mejorar el manejo de la policía o la defensa, para mejorar la eficiencia de la seguridad, para mejorar la rendición de cuentas – y las respuestas requieren ser congruentes con las circunstancias. En su forma más simple, las RSS son el cambio en el manejo del sector de seguridad para satisfacer circunstancias cambiantes.

El Reino Unido ha adoptado los principios acordados por la OCDE/CAD para las RSS. Estos son los principios:

- El sector de seguridad debe ser considerado como un conjunto;
- Los programas deben ser apropiados por el país en cuestión;
- Se requiere el compromiso del gobierno;
- Debe tomarse en cuenta la supervisión parlamentaria
- El manejo civil del sector es esencial; y,

- Debe estimularse a la Sociedad Civil para que se comprometa/involucre/implique (Organisation for Economic Co-Operation and Development 2007)

Al apoyar las RSS, el Reino Unido busca proveer programas diseñados de forma individual que respondan a las necesidades del sector de seguridad en el país o la región concerniente. Como resultado no hay dos programas de RSS iguales. El proceso que guía la implicación del Reino Unido en un programa de RSS comienza, por lo general, con un acuerdo interdepartamental de que tal reforma es necesaria o debería ser buscada como resultado de una petición de parte del país concerniente. Es normal que a esto le siga una evaluación de necesidad conjunta y, de manera posible, multidisciplinaria o de una misión de alcance. Los programas que emergen de un análisis de las necesidades del sector de seguridad pueden ser enfocadas de manera específica hacia una agencia de seguridad individual, tal como el ejército, la policía o aduanas, o bien, pueden dirigirse problemas de seguridad más generales y a un espectro amplio de actores (Thompson, y otros 2005).

4.2.1.2.2 Operatividad de las RSS en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Hasta el 2009 existió el Grupo de Prevención de Conflictos Globales (*Global Conflict Prevention Pool* o GCPP por sus siglas en inglés, formado en 2001) encargado de elaborar la estrategia de las RSS, cada uno de los departamentos gubernamentales involucrados en la estrategia brindaba a este sus propias y distintas perspectivas y su experiencia e intereses a la elaboración de la misma, en el 2009 el GCPP se unió al Grupo de Prevención del Conflicto en África (*Africa Conflict Prevention Pool*, ACPP por sus siglas en inglés) y al Fondo de Estabilización de Ayuda. El GCPP requiere que tres departamentos conduzcan un análisis en conjunto, establezcan prioridades compartidas e implementen programas conjuntos de prevención y manejo de conflictos en el campo (Hague, Mitchell y Fox 2007, Foreign and Commonwealth Office; Ministry of Defence; Department for International Development 2012, Ball 2004).

El GCPP apunta a financiar trabajo innovador para influenciar de manera ampliada la política del gobierno británico³⁸ y movilizar el apoyo de otros actores internacionales. En los siguientes párrafos ofrecemos una idea de cómo y de qué manera se involucran los diferentes departamentos en la elaboración de la estrategia, no solo los del GCPP, sino también otro ministerio y la oficina de coordinación del gobierno británico.

4.2.1.2.2.1 Oficina del Exterior y de la Comunidad de Naciones

La Oficina del Exterior y de la Comunidad de Naciones (*Foreign and Commonwealth Office*, FCO por sus siglas en inglés) trabaja con un mandato central, las prioridades de política exterior del gobierno británico, que tiene como objetivo “promover el ilustrado interés nacional británico en un mundo cambiante”. La FCO busca tener una política exterior activa y activista, trabajando con otros países para fortalecer un sistema basado en reglas que apoye sus valores para conseguir tres metas: Mantener a Inglaterra a salvo, hacerla próspera y apoyar a los británicos en el exterior (Foreign and Commonwealth Office 2012).

Las RSS apoyan los objetivos de la FCO al colaborar en la promoción de la paz y la estabilidad, fomentar la acción internacional para contrarrestar el crimen, apuntalar la buena gobernanza incluyendo el control democrático de los actores de seguridad y el respeto a los derechos humanos, y porque impulsa el crecimiento económico y el desarrollo. La FCO establece el marco de trabajo político para la implicación con países que pidan asistencia para las RSS y provee las redes diplomáticas para el cabildeo multilateral y bilateral e influenciar en temas de las RSS.

La FCO lleva a cabo varias actividades que apoyan las RSS o que están estrechamente ligadas a las RSS. La FCO es el departamento principal en el desarrollo de políticas para la ONU, la Unión Europea, la Organización de Cooperación y Seguridad Europea (OCSE) y otras misiones de paz bilaterales o multilaterales a nivel global. La FCO

³⁸ En el documento oficial se utiliza la abreviatura HMG que significa “*Her Majesty’s Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*”

provee la experiencia gubernamental³⁹ en los aspectos operacionales y normativos de la política exterior. La FCO promueve la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos, y apoya los esfuerzos para fortalecer las operaciones de apoyo a la paz internacionales y regionales y los esfuerzos para la prevención de conflictos (Thompson, y otros 2005, 7).

4.2.1.2.2.2 *El Ministerio de Defensa*

Las RSS son un elemento clave en la diplomacia defensiva, una misión central para el Ministerio de Defensa (MD). La ventaja comparativa del Reino Unido en esta área se deriva de su participación con numerosas misiones de mantenimiento de la paz y su extensa experiencia en entrenamiento militar y programas de asistencia suministrados a través de los “Equipos de entrenamiento y asesoría militar británicos” (*British Military Advisory and Training Teams*, BMATT por sus siglas en inglés) y los “Equipos británicos de apoyo a la paz” (*British Peace Support Teams*, BPST por sus siglas en inglés), equipos de entrenamiento de corto plazo, consultores y asesores en el país y programas de educación en defensa (Thompson, y otros 2005, 8).

A través del Equipo de Consultoría de Defensa (*Defence Advisory Team*, DAT por sus siglas en inglés), El MD provee apoyo a las “Revisiones de defensa y seguridad nacional” para fortalecer el manejo de recursos defensivos, para aumentar la responsabilidad en la procuración defensiva, en fortalecer el manejo del personal militar y el entrenamiento en derechos humanos y en la responsabilidad democrática. La reforma británica y el proceso de revisión de la Defensa han sido exitosos y reconocidos ampliamente. En muchas regiones en donde hay una implicación británica, la credibilidad y el éxito de su apoyo a los esfuerzos de reforma es mejorado a través del contacto directo entre profesionales de la defensa (militar a militar por ejemplo). Este contacto, sostenido en el tiempo, ha engendrado relaciones militares bilaterales útiles que pueden ser usadas en el contexto de prevención del conflicto. El DAT – que incluye a un asesor de gobernanza del Departamento para el Desarrollo Internacional, un asesor de reformas policiales y de justicia y un asesor en reforma de inteligencia – provee los recursos para implementar los

³⁹ En el texto original de Thompson y otros, se refiere a “*Whitehall expertise*” siendo *Whitehall* el centro administrativo del gobierno británico.

programas de RSS. En el 2004, el DAT se expandió para incluir a dos individuos del “Equipo asesor de entrenamiento de administración del personal” y un individuo de los “Servicios de consultoría de gestión de la Defensa”, quienes, aunque enfocados en aquellas fechas en Europa del Este, después pudieron desplegarse en otros lugares. Entre 2002 y 2003 estuvo involucrado en 17 países (Ball 2004, 26,14, Thompson, y otros 2005).

4.2.1.2.2.3 El Departamento para el Desarrollo Internacional

Cuando el Departamento para el Desarrollo Internacional (*Department for International Development*, DFID por sus siglas en inglés) fue establecido en 1997, instauró como su máxima prioridad luchar contra la pobreza global. Esto marcó un punto de inflexión para los programas de ayuda británicos que hasta entonces se habían involucrado prioritariamente en el desarrollo económico.

En su manifiesto, el gobierno electo en mayo de 1997⁴⁰ se comprometió a crear un nuevo departamento para el desarrollo internacional encabezado por un ministro del gabinete. Antes, el programa de ayuda era majeadado por la Administración de Desarrollo Ultramar (*Overseas Development Administration*, ODA por sus siglas en inglés) un ala de la FCO. Entre sus objetivos principales la DFID estableció el desarrollo global como una prioridad nacional y promoverlo a las audiencias en Inglaterra y el extranjero, mientras que fomentaba una nueva “relación de ayuda” con los gobiernos de los países en desarrollo.

En el otoño de 1997, el DFID publicó su primer libro blanco enfocándose en eliminar la pobreza en el mundo. Otros tres libros blancos, lanzados en el 2000, 2006 y 2009 reforzaron el mensaje del primer libro blanco. Dos actos parlamentarios han ayudado a situar el desarrollo en un lugar más alto en la agenda nacional. El Acta para el Desarrollo Internacional del 2002 clarificó el propósito de gasto para la ayuda como reducción de la pobreza; mientras que el Acta (Reporte y transparencia) de Desarrollo Internacional del 2006 definió el reporte anual al parlamento del DFID (*Department for International Development 2011*).

⁴⁰ El gobierno era dirigido por el primer ministro Tony Blair y la encargada del recién creado DFID fue Clare Short.

Desde el 2001 el DFID se ha involucrado en apoyar las actividades de reforma policial y gobernanza como parte de su esfuerzo global de contribuir al desarrollo sustentable y a la reducción de la pobreza. Los asesores de gobernanza están involucrados en la coyuntura de reforma de la defensa y la reforma del sector público. El involucramiento con las políticas del sector público es una dimensión clave de las RSS que pueden ayudar a fortalecer los arreglos institucionales requeridos para un control efectivo. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ya provee apoyo extensivo para iniciativas que fortalezcan los sistemas de gestión financiera, promuevan el estado de derecho y mecanismos para la supervisión de la toma de decisiones gubernamentales. En cada una de estas áreas hay un enfoque de extender el manejo de actividad del sector público más allá en el sector de seguridad para incrementar la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas. El rol del DFID incluye los siguientes elementos claves:

- Consultoría en asuntos de gobernanza y desarrollo;
- Diagnosticar y proponer soluciones sectoriales para las reformas policiales y de justicia
- Alentar a la sociedad civil a involucrarse en el sector público
- Apoyar los mecanismos de supervisión y vigilancia
- Abogar por soluciones de largo plazo para el desarrollo sustentable; y
- Proveer apoyo para la evaluación de conflictos (Thompson, y otros 2005).

4.2.1.2.2.4 *Ministerio del Interior*

Aunque no es parte de los acuerdos del GCPP, el Ministerio del Interior (*Home Office*) colabora con sus importantes intereses y experiencia a la estrategia británica de las RSS. Su rol incluye:

- Entrenamiento sobre cómo trabajar con individuos y grupos para construir una sociedad justo, segura y tolerante;
- Educar sobre como la protección y la seguridad pública es mantenida y mejorada;
- Recomendar y apoyar la prevención del crimen;
- Recomendar sobre sistemas policiales, judiciales y penales;
- Apoyar las misiones de mantenimiento de la paz;

- Entrenamiento policial y asistencia a países en desarrollo o en etapa de transición para proveer seguridad, protección y acceso a la justicia (Thompson, y otros 2005).

4.2.1.2.2.5 *Oficina del Gabinete*

La naturaleza transversal de las RSS y los vínculos con otras actividades Globales y del ACPP implican que la participación de la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*, por sus siglas en inglés CO) es esencial (Cabinet Office 2012). La CO es por lo tanto parte del Comité de Normatividad de RSS de *Whitehall*.

4.2.2 Las definiciones de las Reformas al Sector de Seguridad para las Organizaciones Internacionales

La Organizaciones Internacionales (OOII) son una forma de acuerdo intergubernamental con objetos y fines. Tienen personalidad jurídica y se les considera como sujetos típicos en el Derecho Internacional y como actores en las Relaciones Internacionales (United Nations Office of Legal Affairs 1986).

Un objeto destacado de una de las que tienen mayor potencia en el sentido de conexiones por el número de miembros, la ONU, es “establecer condiciones bajo las cuales la justicia y el respeto a las obligaciones que se desprendan de los tratados y otras fuentes del derecho internacional puedan ser mantenidas” (Organización de las Naciones Unidas 1945), que va en armonía con los objetivos de las RSS.

Otra de ellas, por el poder económico, de coordinación y de entrega de resultados es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que tiene como objetivo promover políticas que impulsen y mejoren el bienestar económico y social de la gente alrededor del mundo está en la misma sintonía (Organisation for Economic Co-Operation and Development 2012).

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es hoy, el pacto de cooperación en el sector de seguridad más fuerte del mundo, a su vez, reúne como miembros nucleares a los dos países que hemos entendido como actores decisivos para la formación del concepto de RSS, este pacto reafirmaba la concordia con los principios y propósitos de la Carta de la ONU y establecía su deseo de vivir en paz con todos los

pueblos y gobiernos, determinaban que salvaguardarían la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, fundados en la democracia, la libertad individual y el estado de derecho (North Atlantic Treaty Organization 1949).

De entre todas las OOII estas tres son quizás las más importantes a nivel global cuando se trata de RSS y por eso fueron elegidas, no obstante al final de la sección se hace un breve recorrido por algunas otras que contribuyen en la definición e implementación de las RSS.

4.2.2.1 RSS para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Las RSS han sido adoptadas por los donadores internacionales para el desarrollo como un instrumento para mejorar la eficiencia y efectividad de la asistencia para el desarrollo. La OCDE no es un organismo interviniente, sino participante en los procesos de implementación de planes vinculados a las RSS. Por lo que merece ser relevado en su justa dimensión. Es en gran medida a través de los donatarios y países miembros⁴¹ de la OCDE que las RSS se pueden implementar en los países de destino.

La OCDE define las RSS como “otro término usado para describir la transformación del sistema de seguridad – que incluye a todos los actores, sus roles, responsabilidades y acciones – trabajando de manera conjunta para manejar y operar el sistema en una manera que es más consistente con las normas democráticas y principios firmes de buena gobernabilidad y esto contribuye a un buen funcionamiento del marco de trabajo de la seguridad”. Esta enunciación contiene cercanías muy notorias con la forma en que aparece tratado el mismo asunto en las directivas presidenciales de seguridad nacional

⁴¹ Integrado por 34 países, considerados desarrollados, los valores básicos que, al menos de manera manifiesta, inspiran de la OCDE tienen que ver con la reconstrucción y cooperación hacia países devastados por los conflictos o conflagraciones bélicas. Un elemento adicional a la recuperación de este organismo puede vincularse con el hecho de que hay dos países, México y Chile, que aunque distan desde ciertas variables como desarrollados, han sido aceptados por estos como si fueran tales o al menos en vías de alcanzar aquella condición.

y los *policy papers* de los EEUU⁴² (Organisation for Economic Co-Operation and Development 2007).

Para la OCDE las RSS tienen cuatro objetivos⁴³:

- La mejora de la seguridad básica y del servicio de impartición de justicia
- El establecimiento de una gobernabilidad objetiva, transparente y observada
- El desarrollo de liderazgo local y apropiación del proceso de reforma para revisar la capacidad y necesidades técnicas del sistema de seguridad.
- Sustentabilidad del servicio de entrega de justicia y seguridad (2007, 10 y 21)

Además hay también tres enfoques diferentes para las RSS de acuerdo a las situaciones en las que se pueden comenzar a aplicar:

Aproximación de solución de problema: se enfocan inicialmente en un problema considerado de seguridad o justicia (tal como el crimen). A partir de un punto como este, de entrada, se proyecta la movilización de políticas que se dirige a todo el sistema.

Aproximación institucional: donde hay iniciativas pro-reforma a un nivel institucional que pueda ser apoyado (tal como revisiones al sistema de seguridad iniciadas por el gobierno).

Aproximación etápica: una aproximación por fases escalonadas a situaciones post-conflicto que se enfoca en entender y, donde es posible, integrar los requerimientos para la estabilización – “asegurar la paz” – y los objetivos orientados al desarrollo.

La OCDE cree que un sector de seguridad funcional es una precondition para la prevención del conflicto, la reducción de la pobreza y el desarrollo. Para el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD, por sus siglas en inglés) de la OCDE las RSS representan un marco de trabajo efectivo para entender la vinculación entre los diversos

⁴² Para confrontar esta nota que alude a las cercanías pueden revisarse: (Bush, National Security Presidential Directive 44/NSPD-44 2005, U.S. Agency for International Assistance, U.S. Department of Defense y U.S. Department of State 2009).

⁴³ Dentro del mismo documento pero en diferentes paginas, se tiene un número diferente de objetivos rectores.

actores involucrados en volver la seguridad efectiva y en asegurar que ese sector sea responsable y eficiente. Es también visto como una herramienta para prevención de conflictos y construcción de la paz. Por estas razones el CAD de la OCDE se involucró en desarrollar directrices para las RSS en 2004, que ahora son seguidas de un esfuerzo para la implementación de un marco de trabajo de RSS⁴⁴ (Law 2006).

El CAD ha estado trabajando en el desarrollo de las RSS desde finales de la década de 1990; en 1997 llevó a cabo una revisión de la aproximación de los miembros del CAD en el trato con asuntos militares, que vinculaban una cantidad de problemas de seguridad a preocupaciones del desarrollo. El CAD desarrolló entonces un marco de trabajo conceptual para la asistencia de seguridad titulado “Problemas de seguridad y cooperación para el desarrollo: Un marco de trabajo conceptual para mejorar la coherencia de políticas”. Esto llevó subsecuentemente a la incorporación de conceptos de seguridad claves en dos publicaciones del 2001: “Directrices del CAD: Reducción de la pobreza” y “Directrices del CAD: Ayudando a prevenir conflictos violentos”⁴⁵. En el 2004 el CAD publicó un documento relacionado con las RSS titulado *Security Sector Reform and Governance: Policy and Good Practice. DAC Guidelines*. Este documento avanzó en una aproximación holística y enfatiza el nexo entre seguridad y desarrollo. Las directrices constituyen el único documento acordado de manera internacional hasta el día de hoy. En 2005 la OCDE comisionó un nuevo estudio titulado *Implementation Framework for Security System Reform (IF-SSR)*. El estudio desarrolla los pasos de implementación para cada componente del sector de seguridad basado en diferentes estudios de caso y las mejores prácticas. Ese documento finalmente se transformó en el “The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR) - Supporting Security and Justice” publicado en 2007 que aterriza las formas en las que la OCDE volvía propias la terminología así como el proceso para implementar las RSS.

⁴⁴ A este proceso se le llama *Implementation Framework of SSR* (Implementación del marco de trabajo para las Reformas al Sector de Seguridad o IF-SSR por sus siglas en inglés).

⁴⁵ Los títulos originales son: *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict* y *The DAC Guidelines: Poverty Reduction*.

4.2.2.2 RSS para la Organización del Tratado del Atlántico Norte

*We are now concerned with the peace of the entire world
and the peace can only be maintained by the strong.*

General George C. Marshall

Las actividades de las RSS de la OTAN se llevan a cabo bajo el “Programa de acción aliado para la construcción de las instituciones de defensa” (*Partnership Action Program for Defence Institution Building*, PAP-DIB por sus siglas en inglés). Este es la última en una serie de actividades de divulgación en las que la OTAN se ha involucrado en la parte post Comunista del área Euro Atlántica en los últimos quince años. El PAP-DIB se enfoca en actividades prácticas tales como la construcción de capacidades en el sector de defensa para el manejo de personal y cuestiones presupuestales y para dirigirse a las consecuencias de la reforma. A través de estas actividades la OTAN ha aprendido que el desarrollo y la seguridad están inter vinculados y que es esencial sujetar a los ministerios de defensa a los más altos estándares de transparencia y rendición de cuentas. Otra lección es que siempre hay una disparidad o desconexión entre las ambiciones y los recursos. La OTAN debe también considerar un balance de sus actividades de RSS.

La OTAN no tiene un concepto oficial sobre el cual sus Estados-miembro puedan llegar a un acuerdo; no obstante, ha desarrollado un entendimiento operacional de las RSS que usa en sus actividades de programación en los países aliados. La reforma de Defensa y las RSS son mencionadas en varios documentos de programas de alianzas de la OTAN tal como los requerimientos necesarios para preparar a los países en transición para una eventual membresía en las organizaciones Euro Atlánticas y la participación en las operación de apoyo a la paz. Los programas de Alianza para la paz de la OTAN (*Partnership for Peace*, PfP por sus siglas en inglés), que son acuerdos prácticos de cooperación bilateral entre países aliados de la zona Euro Atlántica y la OTAN permiten construir relaciones individuales con la OTAN escogiendo su prioridades preferidas para la cooperación, enlista como uno de sus cinco objetivos “asegurar el control democrático de las fuerzas defensivas”. El PfP también promueve la transparencia en la planeación de la

defensa (North Atlantic Treaty Organization 2011). El Plan de Acción de Membresía⁴⁶ (*Membership Action Plan*, MAP por sus siglas en inglés) para los aspirantes a miembros de la OTAN incluye requerimientos detallados para adquirir este *status* (North Atlantic Treaty Organization 2012). Estos incluyen:

- Solucionar cualquier disputa internacional, étnica o territorial externa por medios pacíficos;
- Demostrar un compromiso con el estado de derecho y los derechos humanos;
- Establecer control democrático de sus fuerzas armadas;
- Promover la estabilidad y el bienestar a través de la libertad económica, la justicia social y la responsabilidad ambiental;
- En adición a lo anterior, el país debe tener la habilidad de contribuir a la defensa colectiva y a la nueva misión de la alianza (Law 2006).

4.2.2.3 RSS para la Organización de las Naciones Unidas

Para las Naciones Unidas, la definición de seguridad se encuentra en la Declaración del Milenio enunciada por la resolución 55/2 de la Asamblea General. De acuerdo a ésta y al Secretario General de la Organización, el principio rector de la seguridad es que “hombres y mujeres tengan el derecho de vivir sus vidas y criar a sus hijos en dignidad, libres del hambre y el miedo a la violencia, la opresión o la injusticia” (Ki Moon 2008, United Nations General Assembly 2000).

Sector de Seguridad es un término amplio utilizado con frecuencia para describir las estructuras, instituciones y personal responsable del manejo, provisión y supervisión de la seguridad en un país. Es generalmente aceptado que el sector de seguridad incluye defensa, implementación de la ley, correccionales, servicios de inteligencia e instituciones responsables del manejo fronterizo, aduanas y emergencias civiles. Elementos del sector judicial responsable de la adjudicación de casos de presunta conducta criminal y mal uso de la fuerza, son en muchos casos, también incluidos. Más aún, el sector de seguridad incluye

⁴⁶ Uno de los alicientes más efectivos para incentivar a los países de Europa Central y Europa del Este para que transformaran su sector de seguridad a través de las RSS fue justo la entrada como miembros a la OTAN.

actores que juegan un rol importante en manejar y supervisar el diseño y la implementación de la seguridad, tales como ministerios, órganos legislativos y grupos de la sociedad civil. Otros actores no estatales que podrían ser considerados parte del sector de seguridad incluyen autoridades informales o consuetudinarias y servicios privados de seguridad.

Las Reformas al Sector de Seguridad describen un proceso de valoración, revisión e implementación así como monitoreo y evaluación llevado a cabo por las autoridades nacionales que tiene como objetivo la mejora de una seguridad efectiva y con rendición de cuentas para el Estado y su gente sin discriminación y con pleno respeto por los Derechos Humanos y el estado de derecho. Como notó el CS, la Reforma al Sector de Seguridad “debe ser un proceso apropiado nacionalmente que esté enraizado en las necesidades y condiciones particulares del país en cuestión” (United Nations Security Council 2007).

Para las Naciones Unidas, la importancia de la RSS es que demuestra que la seguridad va más allá de elementos militares tradicionales e involucra a un rango más amplio de actores e instituciones nacionales e internacionales. También resalta la necesidad de arreglos o acomodos de seguridad que tomen en cuenta los vínculos entre los diferentes actores. Igualmente, la RSS subraya que la efectividad, rendición de cuentas y la gobernabilidad democráticas son elementos de la seguridad que se refuerzan mutuamente. Por tanto, las RSS ofrecen un nuevo marco de trabajo para asistir a los actores nacionales, a las Naciones Unidas y a otros socios internacionales a implementar una visión compartida de seguridad.

4.2.2.4 RSS para otros organismos internacionales

Las OOII desempeñan en el mundo actual y de alguna forma debido al Derecho Internacional un papel mayor cada vez al diseñar e implementar los programas de RSS. Este papel es diferente dependiendo del acercamiento que tengan a las RSS, del *locus* de su preocupación, de su perspectiva de acción o normatividad y del teatro específico donde deban desempeñar este papel. No obstante, algo que es común a las organizaciones que se involucran en las RSS es la necesidad de tener un concepto global de las RSS y directrices suficientes para la aplicación, la necesidad de asegurar que sus recursos humanos y materiales estén organizados para apoyar la naturaleza transversal de los programas de

RSS, la necesidad de cooperación efectiva y sinérgica entre los varios actores que financian las RSS, y la necesidad de asegurar que las actividades de las RSS sean llevadas a cabo de forma transparente y responsable.

Entre los actores que llevan adelantado un proceso de desarrollo de un marco de trabajo comprensivo para guiar las actividades de las RSS podemos citar a la Unión Europea (UE). Tanto el Consejo de Europa como la Comisión Europea han desarrollado un borrador de documento europeo conjunto sobre las RSS. Esto refleja la comprensión de que la seguridad y el desarrollo son interdependientes y que es necesario todo el esfuerzo para asegurar que esto sea reflejado en el trabajo práctico llevado a cabo por el Consejo y la Comisión. La UE trata de ser pragmática en su enfoque, confiando en gran manera en el trabajo de establecimiento normativo de la OCDE. También es su intención ser flexible en su enfoque. Las actividades de las RSS son llevadas a cabo por la Comisión o el Consejo de manera separada, o por ambas actuando al unísono. Mientras la UE comienza con la aplicación de este nuevo concepto se enfrenta a una cantidad de retos. En el 2006 aún había pocos dentro de la UE que estaban conscientes del concepto de las RSS y sus implicaciones, en particular, sobre la necesidad de tomar un acercamiento holístico al diseño e implementación de los programas. Aunado a lo anterior, la UE debe implementar un entrenamiento de largo plazo en el área de las RSS (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces 2006).

La Unión Africana (UA) y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (*Economic Community of West African States*, ECOWAS por sus siglas en inglés) son dos organizaciones intergubernamentales en África que, aunque no han desarrollado un concepto coherente de las RSS, han adoptado mecanismos e instrumentos que apuntan a promover la gobernanza democrática del sector de seguridad y han comenzado a involucrarse en actividades que caen en el ámbito de las RSS. El ECOWAS “Mecanismo para la prevención del conflicto, manejo y resolución, mantenimiento de la paz y seguridad”, y su Protocolo sobre Democracia y buena gobernanza son dos instrumentos del ECOWAS que pueden ser útiles en la elaboración de un concepto sub-regional de las RSS. La “Política común africana de defensa y seguridad” de la UA provee

un marco de trabajo global para una doctrina continental africana de las RSS que sería derivada de un concepto de RSS de la ONU.

4.2.3 Algunas definiciones académicas de las RSS

4.2.3.1 La óptica estructural de Ball y Hendrickson

De acuerdo a Ball y Hendrickson (2005) la agenda de las RSS emergió en los círculos de política del desarrollo y la seguridad a finales de la década de 1990. Estos círculos reconocían la necesidad, antes empuñada como lo demostraban las políticas gubernamentales e internacionales de aquella época, de un acercamiento más amplio al apoyo a la seguridad, además de estar influida de una enérgica manera por un proceso paralelo para repensar la seguridad en África, Asia y América Latina. Estos autores rescatan el objetivo principal de acuerdo al CAD de la OCDE: “crear un ambiente seguro que conduzca al desarrollo, la reducción de la pobreza y la democracia” (Ball 1996).

Personas a favor de las RSS en la sociedad civil de países en desarrollo y en transición ayudaron a definir lo que se ha llegado a conocer como la agenda de las RSS llevando a cabo trabajos prácticos cuya meta era la educación del personal de los servicios de seguridad, las autoridades civiles, y miembros de la sociedad civil, tomando en cuenta sus diversos papeles y responsabilidades en una sociedad democrática, así como la investigación continua del proceso de la transición política.

Existe una clara vinculación entre el trabajo realizado por actores de la sociedad civil en Sudáfrica (*Military Research Group*, (Grupo de Investigación Militar), *Defence Management Programme* (Programa de Administración para la Defensa), especialistas en prácticas policíacas (tales como de Mark Shaw y Gavin Cawthra) y los de la policía de seguridad desarrolladas por el gobierno de Sudáfrica a principios de 1990. Adicionalmente, los actores de la sociedad civil contribuyeron a la evolución de las políticas de seguridad en Sudáfrica. Estos dos hilos de trabajo, a la vez, influyeron fuertemente otras reformas, investigaciones, y grupos de apoyo político en África y otras partes del mundo, así como también, en el trabajo conceptual que sostiene el surgimiento de la agenda de las RSS (Ball y Hendrickson 2005).

Otra influencia temprana fue el trabajo realizado a mediados de 1990 respecto las relaciones civiles-militares durante la transición de los países de Europa Central y Europa del Este y lo que fue la ex URSS. Debido a que la OTAN y la UE exigieron apego a los principios democráticos en asuntos civiles y militares como condición para la membresía, los países candidatos tenían un incentivo para comenzar con la aplicación de estos principios. Por su parte, los miembros de la OTAN y la UE tenían incentivos para desarrollar la capacidad de apoyo a los esfuerzos para mejorar la vigilancia de las fuerzas armadas en países candidatos y para optimizar la capacidad de las autoridades civiles para manejar este sector. Sin embargo, la situación en los países en transición era algo diferente a la de los países en vías de desarrollo. En los países en transición, los países donatarios para el desarrollo jugaron un papel secundario detrás de los actores políticos y los de seguridad. No obstante, los principios y objetivos eran los mismos que los esbozados por los grupos a favor de las RSS en los países en desarrollo (Ball y Hendrickson 2005).

El concepto de las RSS también fue influenciado por la agenda más amplia de la “seguridad humana” y en la cual países como Japón y Canadá tenían un gran interés y promovían; a su vez, esta agenda estaba influenciada de manera notoria por los procesos de repensar los conceptos de seguridad en África, Asia y América Latina a finales de la década de 1980. En términos del desarrollo del concepto de las RSS al principio hubo severas divergencias entre los objetivos de los grupos a favor de ellas, especialmente en los países en desarrollo y los países donatarios para el desarrollo. En la práctica las tensiones continúan, pero en el plano teórico ya ha habido una distensión (Ball y Hendrickson 2005).

Para los grupos a favor de las RSS, los problemas tenían que estar centrados tanto en las instituciones de seguridad como en el comportamiento y actitudes del personal de seguridad y ser consistentes con los principios de gobernabilidad democrática y las políticas de reforma de cada país. De forma adicional, los grupos a favor de las reformas identificaban la necesidad de fortalecer los órganos de vigilancia civiles y mejorar la capacidad de los civiles para lidiar de manera efectiva con los problemas de seguridad e incrementar la efectividad de los servicios de seguridad (Ball y Hendrickson 2005).

Sin embargo a principios de la década de 1990 los donadores para el desarrollo se enfocaron en que tanto los países en vías de desarrollo o transición estaban gastando en lo

militar. Esto se debió a que la gobernabilidad aún no se había subsumido a la agenda del desarrollo, y al menos en parte como una consecuencia, la visión más bien simplista argumentaba que los donadores podían presionar a los gobiernos para cambiar los patrones de colocación de los recursos sin atacar ninguna de las razones políticas y de raíz de porqué los recursos eran asignados de esa manera (Ball y Hendrickson 2005).

Para el final de la década de 1990, la gobernabilidad era un asunto legítimo del discurso de los donadores para el desarrollo y eso abrió la puerta para la discusión de la gobernabilidad del sector de seguridad y la colaboración con los actores de seguridad. Lo que es más, las evaluaciones de pobreza participativa llevadas a cabo desde la década de 1990 identifican de manera consistente la falta de seguridad como la principal preocupación de la gente pobre, especialmente el crimen y la violencia, la guerra o el conflicto civil, la persecución de/por la policía, y la falta de justicia. La investigación llevada a cabo bajo el auspicio del programa del Banco Mundial “*Voices of the Poor*”⁴⁷ fue particularmente influyente para ayudar a los donadores a entender la falta de seguridad física como un impedimento mayor en la reducción de la pobreza. Esto implicaba una necesidad de servicios de seguridad eficientes, que a su vez, requerían cierto desembolso de recursos estatales. Los donadores estaban involucrados de forma profunda en los esfuerzos de construcción de la paz en los países afectados por el conflicto y gradualmente pudieron darse cuenta que la prevención del conflicto es menos cara que la recuperación. Esto fue un incentivo añadido para comenzar a atajar el problema de los servicios de seguridad ineficientes e irresponsables (Ball y Hendrickson 2005).

4.2.3.2 Brzoska y el acercamiento desde los donatarios

Las RSS tienen sus raíces en el debate de los donatarios para el desarrollo, una discusión en marcha entre varios practicantes y teóricos sobre cómo enfocar e implementar la asistencia para el desarrollo. Brzoska en su texto traza los diversos orígenes del debate y como contribuyeron a la emergencia del concepto de RSS. Brzoska reconoce el papel de Short con sus discursos y del DFID como uno de los elementos que volvieron prominente a las

⁴⁷ Este programa recopiló la voz (expresiones) de 60,000 personas pobres en 60 países en un esfuerzo por entender la perspectiva de la pobreza desde los sujetos que lo son, para mayor información se puede consultar: web.worldbank.org > Topics > Poverty

RSS como término y concepto. El momento era perfecto para el surgimiento del concepto de acuerdo a este autor, había una yuxtaposición en los debates sobre seguridad, aunque distantes por parte de países donadores (Brzoska 2003).

Muchos actores en la comunidad de donadores han tenido y continúan teniendo una fuerte aversión a trabajar con los actores del sector de seguridad, particularmente con los militares. Hasta principios de la década de 1990, los frenos de la Guerra Fría establecieron fuertes límites políticos en el discurso de los países donadores a los asuntos relacionados con la seguridad. Otra razón era que las nuevas demandas, tales como lidiar con secuelas de las operaciones de paz se estaban desplegando de forma acelerada en la misma época. Para terminar, lidiar con los asuntos relacionados a la seguridad implicaba tratar con un nuevo conjunto de actores que antes habían estado alejados de los campos de actividad, tales como fuerzas policiales o militares, ambos en sus propios países en desarrollo (Brzoska 2003).

El mundo de la pos Guerra Fría presentó una multitud de nuevos retos, pero también oportunidades para los donadores para el desarrollo. Desde la década de 1990, la comunidad de donadores para el desarrollo ha estado evaluando de manera permanente su propio lugar en la pos Guerra Fría. Con algunas de las antiguas barreras políticas levantadas, las agencias de donaciones para el desarrollo han tenido mayor margen de maniobra, incluyendo acceso a temas relacionados a la seguridad. Sin embargo al mismo tiempo, las demandas incrementadas han sido impuestas a los donadores para el desarrollo, por ejemplo, con respecto a la prevención del conflicto, la rehabilitación post conflicto y – de forma particular después del 11 de septiembre de 2001 – también el anti terrorismo (Brzoska 2003).

Las RSS pueden ser entendidas como un esfuerzo por conectar en un concepto las oportunidades de expandir la asistencia para el desarrollo al campo de los asuntos relacionados con la seguridad y a los retos de las nuevas demandas hacia los donadores para el desarrollo y para proveer a ambas con una visión común. La visión es una de un sector de seguridad que promueva el desarrollo humano, ayude a reducir la pobreza y le permita a la gente – incluyendo a la gente pobre – expandir sus opciones en la vida.- Un énfasis renovado, a finales de la década de 1990, en enfocarse en los resultados de la

asistencia al desarrollo con la reducción de la pobreza en primer lugar ayudo a superar una de las barreras más tempranas en la comunidad de donadores para el desarrollo para tratar con el sector de seguridad.

Mientras que el concepto en sí aun era nuevo en 1998, prácticamente todos sus componentes, tales como la reforma de las fuerzas de defensa, mejora en la supervisión democrática de las fuerzas armadas, reforma policial y otras no lo eran. Aunado a esto, al intento por darle valor a los programas existentes redefiniéndolos con un nuevo objetivo global – llamado desarrollo – la proclamación de políticas para promover las reformas al sector de seguridad también arriesgaron una nueva demanda de competencia por los donadores para el desarrollo. Las agencias de donadores que querían tomar parte de las actividades relacionadas a la seguridad tuvieron que redefinir de manera programática sus relaciones no solo en lo respectivo a sus clientes en los países en desarrollo, sino también dentro de sus propios gobiernos nacionales (Brzoska 2003).

La voluntad de los donadores para el desarrollo de tomar parte y trabajar con el nuevo concepto de reformas al sector de seguridad ha diferido de manera marcada entre agencias desde los años en los que se acuño. El gobierno británico, que tomó la delantera ha encontrado un número de seguidores en los países nórdicos, y también en Bélgica, Holanda, Alemania, Suiza y los EEUU. El CAD de la OCDE también lo ha aceptado (Brzoska 2003).

Sin embargo hay muchos obstáculos para una aceptación más amplia de las RSS como un elemento de los programas de donaciones para el desarrollo. Para un número de agencias para el desarrollo, como para instituciones financieras internacionales, las restricciones legales limitan el rango de programas que se pueden emprender. En varios países donadores otras agencias tales como el ministerio de defensa o el ministerio del interior son los que se encargan de los proyectos de asistencia en los países en desarrollo y son cautelosos con la entrada de donadores para el desarrollo en su zona de influencia (Brzoska 2003).

4.2.3.3 Otras visiones – Edmunds, Hänggi y González

Para Edmunds las RSS han emergido como un concepto clave en los círculos políticos y académicos en años recientes. Sus orígenes provienen de dos áreas: de la comunidad para el

desarrollo, que de manera creciente ha reconocido la importancia del rol del sector de seguridad en los problemas de desarrollo económico y democratización; y, del campo de relaciones cívicas-militares, de manera particular en relación a los desarrollo en Europa Central y Europa del Este, donde las circunstancias postcomunistas han llevado a muchos analistas a pensar de manera más holística aspectos clave del debate de las relaciones cívicas-militares (Edmunds 2001).

Las RSS toman un enfoque holístico al sector de seguridad que se manifiesta de dos maneras.

1. Reconocer la importancia de las formaciones militarizadas diferentes a las de las fuerzas armadas regulares en los esfuerzos (civiles militares) de reforma.
2. Reconocer del rol de la seguridad y los actores del sector de seguridad en las reformas económicas y políticas como importante y complejo, y no limitado a las cuestiones del pretorianismo o de control civil sobre las fuerzas armadas (Edmunds 2001).

No hay un conjunto claro y acordado sobre las definiciones de las RSS. El uso presente tiende a ser dictado por las preocupaciones de comunidades políticas o académicas particulares. Dos acercamientos definen el enfoque del debate sobre la definición. El primero concierne a las formaciones militares autorizadas por los Estados para utilizar la fuerza para proteger al Estado mismo y a sus ciudadanos. La definición limita las RSS a las organizaciones armadas tales como el ejército regular, las fuerzas paramilitares las fuerzas policiales y los servicios de inteligencia. El segundo acercamiento toma una visión más amplia de las RSS definiéndolas como esas organizaciones y actividades concernientes con la provisión de seguridad (*sensu lato*), e incluyendo organizaciones e instituciones que van de, por ejemplo, guardias de seguridad privada al poder judicial (Edmunds 2001).

Sin embargo, los argumento sobre el problema de la definición en las RSS pueden ser de poca o ninguna ayuda y evitar que los analistas tengan un progreso en los verdaderos asuntos de la reforma. Una manera de salir del estancamiento en el debate sobre la definición es tomar un enfoque de problema más que una aproximación desde una definición o desde lo institucional. En este contexto ambos polos del espectro definicional

pueden ser incorporados al concepto de RSS, con contextos específicos y circunstancias validando que elementos son más aplicables para nodos problemáticos particulares (Edmunds 2001).

Un enfoque basado en el problema define el enfoque amplio de las RSS y usa después los elementos de éstas que tienen un peso específico en el problema en particular o en el contexto correspondiente. Ampliamente, el sector de seguridad puede ser definido como aquel al que le concierne “la provisión de la seguridad dentro del Estado” (Edmunds 2001).

Sin embargo, las RSS también sugieren una dirección normativa explícita para el concepto en el sentido que las RSS priorizan la provisión de seguridad en el Estado de una manera preferente. Por lo tanto una definición normativa-operativa de las RSS es que le concierne “la provisión de la seguridad dentro de un Estado de una manera eficiente y efectiva, y en el marco de trabajo del control civil democrático” (Edmunds 2001).

Los elementos específicos de las RSS – tales como profesionalización de la policía o el control democrático de las fuerzas armadas – caben en esta definición ampliada y ayudan a añadir una comprensión más completa de las RSS como un proceso holístico. Estos elementos específicos no ocurren en el vacío y necesitan ser relacionados a un proceso ampliado de RSS, pero en la medida de que esto sea así, dependerá en gran medida del problema en particular siendo atendido (Edmunds 2001).

Entonces, por ejemplo, en Ucrania el control democrático de las fuerzas armadas necesitaba considerar el rol de los servicios de inteligencia o de las tropas del Ministerio del Interior ucraniano tanto como a las fuerzas armadas regulares debido a los actores particularmente politizados en esta área. En contraste, en Hungría, los asuntos del control democrático de las fuerzas armadas se mantuvieron de forma mucho más específica limitadas a las fuerzas armadas regulares. Por lo tanto esta definición acepta que hay distintos componentes objetivo de las RSS mientras que reconoce que también hay asuntos genéricos y transversales inherentes a las RSS que tienen relevancia con el sector de seguridad como un todo (Edmunds 2001).

Esta definición de las RSS contiene dos elementos normativos. La importancia de la democratización y el control civil en cualquier proceso de RSS y la importancia de desarrollar eficiencia y efectividad en las RSS. Aunque relacionados, estos dos pilares de las RSS pueden tener sus propias demandas particulares, recompensas y problemas (Edmunds 2001).

Para Hänggi desde finales de la década de 1990, las RSS han emergido como un concepto que se ha vuelto ampliamente aceptado por los practicantes del desarrollo, expertos en seguridad y en un menor grado, grupos de interés en la democracia. Es un concepto ambiguo, que refiere a una plétora de asuntos y actividades relacionadas a la reforma de los elementos del sector público encargados de la provisión de la seguridad interna y externa (Hänggi 2004).

Las RSS se enfocan de forma primordial a la provisión eficiente y efectiva de la seguridad estatal y humana dentro de un marco de trabajo de gobernabilidad democrática. Aunque las RSS están aún en desarrollo y existen conceptualizaciones encontradas y las lecciones derivadas son escasas, cada vez más moldean los programas internacionales para el apoyo al desarrollo, cooperación para la seguridad y promoción de la democracia (Hänggi 2004).

En términos prácticos, las RSS varían sustancialmente de acuerdo al contexto específico de aplicación. No hay un acuerdo general sobre un modelo común de RSS existente ya que cada país que adopta las RSS constituye un caso especial y por lo tanto un contexto de reforma diferente. Para los propósitos analíticos de Hänggi, contextos amplios de RSS pueden distinguirse en un número de casos similares.

1. Las RSS adoptadas por los donadores para el desarrollo internacionales como un instrumento para mejorar la eficiencia y la efectividad de la asistencia para el desarrollo
2. Las RSS como una herramienta para facilitar la coordinación práctica y la integración conceptual de las reformas a la defensa y la seguridad interna en Estados post autoritarios, en especial, en los Estados post comunistas de Europa Central y Europa del Este

3. Las RSS han ganado relevancia práctica en el contexto de la reconstrucción post conflicto de los llamados “Estados fallidos” y de estados que emergen de violentos conflictos intra estatales, interestatales o internacionalizados, tal como lo vuelve evidente una amplia variedad de casos como Afganistán e Irak. En ambos casos las RSS son vistas por los actores de mantenimiento de la paz y los actores del desarrollo como claves en el éxito global del esfuerzo de reconstrucción. La reconstrucción del sector de seguridad, esto es las RSS en contextos post conflicto, exhibe un número específico de cuestiones que son distintas de otros ambientes de RSS (Hänggi 2004).

Para González (2008) las RSS son un “nuevo cuerpo teórico que articula en forma conceptual los procesos de transición de los sistemas de seguridad del autoritarismo a la democracia. De esta manera, la RSS es un paradigma que trabaja sobre las formas, expresiones, desafíos, lecciones aprendidas y buenas prácticas de la transformación de estos sistemas que experimentan transiciones de régimen político hacia modelos fundados en el marco democrático”.

4.3 El Estado y su relación con las Reformas al Sector de Seguridad

El Estado, como una categoría o un concepto de análisis, es estudiado de diferentes maneras por varios autores. No obstante en las ciencias sociales, y en las Ciencias Políticas en particular, existe la noción de analizar al aparato de Estado. Estudiamos los procesos políticos de toma de decisiones, las políticas públicas, las funciones del Estado entre otras cuestiones, pero lo total es que al analizar el Estado se analiza de manera primordial al aparato estatal. Al tratar de explicar los procesos actuales en nuestro mundo, como la desestatización, la transnacionalización, la globalización o conceptos complejos como el “Estado intervencionista” o el “Estado benefactor”, las líneas de investigación anteriores son las que estudian la acción gubernamental de forma empírica, pero la cuestión es que dejan de lado la principal incógnita al suponer que se sabe “qué es el Estado?” (Lechner 2007, 2000, Evers 1979, Clarke 1990).

Pocos autores se han preocupado por la génesis del Estado. Existe por ejemplo el enfoque histórico-tipológico que corresponde a Weber, donde el Estado es el resultado del

desarrollo histórico, una escisión entre Estado y Sociedad y se puede clasificar de manera tipológica. Por otro lado está Herman Heller, con un enfoque funcionalista, donde el poder, las formas y la legalidad son lo que determina el nacimiento del Estado como el ente que media con esas funciones frente a varios sistemas sociales, pero es Marx quien al hablar de una dimensión invisible del Estado al ser este además de un aparato burocrático una relación de fuerzas invisibles el que enuncia una hipótesis de la formación del Estado como una génesis (Lechner 2007, Heller 1934, Marx 1999, 2002).

En el nivel de la práctica existe también una ambición por pedir, tratar o exigir que el Estado cambie, se modifique, se altere. Se piensa en un cambio de ruta en la práctica pero, por ejemplo, cuando se plantea una reforma esta es desde las funciones del Estado, cuando se plantea exigir derechos, modificar el piso básico de garantías fundamentales, se plantea también una modificación de las funciones del Estado, no de su naturaleza o de su carácter.

Este apartado hace un brevísimo recorrido por dos autores emblemáticos en las Ciencias Políticas y su concepto de Estado. Posteriormente se realiza una síntesis y se expresa cuál es la relación de las RSS con el Estado.

4.3.1 El Estado desde la óptica weberiana

Max Weber, en su texto “El científico y el político” define el concepto de Estado, el escribe que: “[...] es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo distintivo de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del derecho a la violencia.” (2003).

El Estado es una relación de dominación⁴⁸ de hombres sobre hombres, sostenida por la violencia considerada como legítima y para subsistir necesita que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener los que dominan. Para Weber hay dos formas de poder, el

⁴⁸ Existe una discusión epistemológica sobre la traducción y uso de la palabra *Herrschaft* en los estudiosos de Max Weber, por ejemplo Parsons la traduce por coordinación operativa, dominación y dominio son las formas que consideramos más adecuadas (Bendix 1959, Weber 2003).

poder *de facto*, traducido del alemán *Macht*, y un poder legítimo, llamado *Herrschaft*. Las formas de legitimar este poder son para él tres formas de dominación que se ilustran en el siguiente cuadro⁴⁹.

Tipo de legitimidad	Justificación	Ejemplo
Tradicional	El eterno ayer, de la costumbre consagrada por su inmemorial validez y por la consuetudinaria orientación de los hombres hacia su respeto	Los patriarcas y los príncipes patrimoniales antiguos.
Carismática	La autoridad de la gracia (Carisma) personal y extraordinaria, la entrega puramente personal y la confianza, igualmente personal, en la capacidad para las revelaciones, el heroísmo u otras cualidades de caudillo que un individuo posee	Los Profetas o, en el terreno político, los jefes guerreros elegidos, los gobernantes plebiscitarios, los grandes demagogos o los jefes de los partidos políticos.
Legal	La creencia en la validez de preceptos legales y en la “competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas”	Una dominación como la que ejercen el moderno “servidor público” y todos aquellos titulares del poder que se asemejan a él.

Ilustración 9- Tipos de dominación, justificación y ejemplos – Elaboración propia con base en: (Weber, El científico y el político 2003)

⁴⁹ “En principio (para comenzar) existen tres tipos de justificaciones internas, para fundamentar la legitimidad de una dominación” (Weber, El científico y el político 2003)

La realidad es que la obediencia está condicionada por el temor y el interés, pero al remitirnos a la dominación siempre encontraremos alguno de estos tres tipos ideales⁵⁰ entrelazados a otro o a los otros. La voluntad manifestada (comando) del mandatario o mandatarios está destinada a influenciar la conducta de uno o más (los gobernados) y de hecho influyen en tal manera que la conducta, en un grado social relevante, ocurre como si los gobernados hubieran hecho el cumplimiento del comando la máxima de su conducta para su propio bien (Weber 1947).

La dominación involucra una relación recíproca entre el mandatario y los gobernados, en el cual, la frecuencia de cumplimiento es solo un aspecto del hecho de que el poder del comando existe. Importante, de igual manera, es el significado de que los mandatarios y los gobernados le dan a la relación de autoridad. Además de que los mandatarios emiten comandos, también dicen tener autoridad legítima para hacerlo y por lo tanto esperan que sus comandos sean obedecidos. En la misma línea de ideas, la obediencia de los gobernados está guiada hasta cierto punto por la idea de que los mandatarios y sus comandos constituyen una autoridad de corte legítimo.

La dominación requiere un equipo administrativo para ejecutar los comandos, y a su vez, toda administración requiere dominación para que el poder del comando sobre el equipo sea investido en un individuo o grupo de individuos. Estos imperativos de dominación y administración están en un nivel mínimo cuando la organización es local y limitada en tamaño. En este nivel las funciones administrativas son simples y los miembros están en un nivel de igualdad al poseer las habilidades mínimas para las tareas de administración que les pudieran ser encomendadas. No obstante estas condiciones democráticas de administración son altamente inestables. Si el grupo aumenta en tamaño, los miembros de un grupo incrementan su diferenciación, o las labores administrativas se vuelven muy difíciles para que cualquiera las lleve a cabo, la dominación y la administración se desenvuelven de tal manera que llegan a generar estructuras más permanentes (Weber 1947).

⁵⁰ Aunque en realidad los “tipos ideales” no existen, son una construcción sociológica útil para estudiar fenómenos de manera abstracta.

El resultado de la especialización es la superioridad técnica de los oficiales que han sido entrenados y tienen experiencia y la posibilidad de que continúen ejerciendo sus funciones debido a esta superioridad. De esta manera, la estructura administrativa se levanta para servir a los propósitos de los mandatarios y así, la administración significa dominación. Todas las minorías mandatarias poseen la ventaja de una membresía limitada en número, a su vez, las organizaciones administrativas consisten de personas que:

1. Están acostumbradas a obedecer comandos;
2. Están interesados de forma personal en supervisar que la dominación existente continúe debido a los beneficios que les deriva esta;
3. Participan en la dominación en el sentido de que el ejercicio de las funciones está dividido entre ellas; y,
4. Se mantienen a sí mismos en expectación para el ejercicio de estas funciones (Bendix 1959).

En las estructuras de masas un sistema de dominación dado puede tener una perspectiva de duración permanente. Dada la ventaja de que los mandatarios siempre son pocos, las estructuras de dominación varían en las maneras en las que el comando está distribuido entre el aparato de mando. También es variable el principio general de legitimidad en el cual los oficiales obedecen a la minoría mandataria y los gobernados en general obedecen a los mandatarios y a los oficiales. Weber también enfatizó que tanto la organización que implementa el comando o la dominación como las creencias son las que sostienen un sistema dado.

Para Weber hay que recurrir a la historia para encontrar la dominación como una forma social y las formas protoestatales como el órgano administrativo que detenta la dominación. Es así que el Estado es el ente que detenta la dominación de los hombres sobre los hombres como la entidad que tiene el monopolio legítimo de la violencia dentro de un territorio.

4.3.2 El Estado desde la óptica marxista

Al analizar qué es el Estado desde la óptica de Marx, decidimos acercarnos al texto de Norbert Lechner, “El concepto de Estado en Marx”. Para Lechner centrarnos en el análisis

del aparato de Estado implicaría reducir a este a la máquina burocrática. Por eso Lechner se desmarca de las formas tradicionales de estudiarlo y comienza por lo que según él es la génesis del Estado en Marx.

Para Lechner el Estado es una escisión de la sociedad. Sigue a Grauchet de esta manera, diciendo que: “toda sociedad históricamente conocida es una sociedad dividida y que toda sociedad dividida objetiva y exterioriza en un lugar fuera de sí el sentido implícito a sus prácticas sociales. Es por referencia a ese lugar sin sentido – la forma “Estado” – que la sociedad se reconoce a sí misma y puede actuar sobre sí misma” (Lechner 2007, 50). Más adelante, Lechner nos vuelve a hablar sobre el Estado diciéndonos que: “es una forma particular de la producción social y cae bajo su ley general; el Estado es una objetivación de la actividad humana. Los productos en los que se objetizan los hombres bajo las condiciones capitalistas de producción se sustantivan en sujetos aparentemente autónomos. Según Marx el Estado es una alienación en cuanto producto social escindido de (sin mediación transparente con) los productos concretos” (Lechner 2007). Lechner supone que el Estado, como entidad, es la forma bajo la cual “la sociedad moderna se unifica y se representa a sí misma”, siendo el referente fundante de la convivencia social. El Estado es la entidad en la que se cristalizan las leyes y las instituciones y también como se significan las interacciones sociales y la forma como se afirman los individuos como miembros de una misma sociedad. El Estado se puede analizar para comprender el orden social si se analiza desde su dimensión invisible, es decir la retícula relacional entre mediación de la sociedad, alienación de la fuerza social y subordinación y el fetichismo.

Para él el Estado es la forma bajo la cual se condensa toda la sociedad civil de una época. El Estado, como concepto, es doble y puede dividirse. La primera división es la del Estado-gobierno o aparato estatal, como algo tangible y visible; y la segunda es la forma del Estado, como una interpelación ideológica, una construcción lógica o un sentido valórico, pero todas estas intangibles.

Ésta es una forma no física, una dimensión que va más allá de lo tangible, se trata de relaciones de fuerza y de poder; de mediaciones, de alienaciones, subordinaciones y fetichismo.

$$\begin{aligned}
 E &= \textit{forma de Estado (dimensión invisible)} \\
 &\cong \textit{Mediación de la sociedad consigo mismo} \\
 &+ \textit{Alienación de la fuerza social y subordinación + fetichismo}^{51}
 \end{aligned}$$

Ilustración 10 – Ecuación del Estado para Marx – elaboración propia con base en: (Lechner 2007)

La sociedad no puede referirse a sí misma si no es por la religión y el Estado. El Estado es el ente mediador en el que el hombre deposita su libertad e igualdad. La forma del Estado reside en la misma sociedad, es una distinción creada al interior de la sociedad, que sale de sí como una exteriorización en forma de objeto, es una alienación.

Explicado de otra manera, la religión cristiana crea hombres libres por la gracia de Dios, de quien recibe su dignidad y universalidad y no por las relaciones sociales; es decir el hombre es un ente abstracto, pre social o asocial, donde la relación con la sociedad no lo constituye, pero sí lo hace su relación con Dios. Esta relación de seres preconstituidos se puede extender por analogía al Estado.

Es a través del Estado que se constituye el ciudadano libre e igual. El hombre es creado como un hombre asocial, al margen de la división social, y es esta marginalización la que marca la *raison d'être* del Estado, porque solo con referencia a este, los hombres se reconocen como libres e iguales. Entonces, el Estado es a mercancía lo que ciudadano es a productores... y así el sujeto-Estado cobra vida propia dejando de lado la relación recíproca que tiene con los ciudadanos como sus creadores, así se borra la mediación y la relación entre el productor (ciudadano-hombre libre) y el producto (Estado-objeto vuelto Estado-sujeto) y ahora el ciudadano existe solo junto a y por medio del Estado.

⁵¹ Marx denomina fetichismo (de la mercancía) la vida propia que adquieren los productos del trabajo tan pronto se crean bajo la forma de mercancía siendo transformados e introduciendo relaciones sociales entre sí. El objeto se vuelve sujeto (la mercancía) y el sujeto se vuelve objeto (el productor), así la mercancía desplaza sus atributos físicos como objeto y es remplazado por un nuevo atributo metafísico, el valor, esto caracterizará al modo de producción capitalista. El fetichismo (del capital) tiene que ver con la construcción social del salario del trabajo como el pago por el precio del trabajo, que no es real, sino remunera solo una parte del trabajo consumido, dejando el excedente al capitalista; esta relación de dependencia y soberanía es la que define la forma específica de Estado. Es decir: “La forma Estado se erige sobre el trabajo asalariado y su carácter de alienación corresponde al carácter fetichista del salario” (Marx 1999, 1959) citado en: (Lechner 2007).

4.3.3 El Estado desde una visión sintética

De acuerdo Jaime Osorio (2004 19-21) cuando se habla de Estado (E), se hace referencia a elementos diversos, tales como:

- Conjunto de instituciones
- Personal que administra y labora en esas instituciones
- Leyes, normas y reglamentos
- Una particular condensación de red de relaciones de poder dominio y fuerza que atraviesan a la sociedad

Los primeros tres elementos tienen que ver con el Estado visible, pero es en realidad el cuarto elemento, un elemento invisible, el que le da significación a los anteriores y tiene que ver con una realidad más oculta.

Lo más importante, es que los primeros tres elementos podrían existir en entidades societales diversas que organicen la convivencia humana, sin embargo, el Estado sólo existe, y se puede hablar de él, cuando existe esta dimensión invisible. La importancia del poder estatal dimana de la ontología del Estado. Es decir, el Estado existe por su dimensión invisible. Es esta retícula de poder, dominio y fuerza construida que “atraviesa” toda la estructura y forma estatal. Es en realidad la encargada tanto de su existencia, como de su supervivencia (Lechner 1988, Osorio 2004).

Las condiciones para la existencia del Estado son creadas a partir de un momento constitutivo donde las cosas comienzan a ser lo que son. Para el Estado capitalista moderno sería la repetición constante e indudable de acciones que lleva a la acumulación originaria. En primer lugar debe existir un ejército de hombre libres, iguales jurídicamente, desprendidos y disponibles; después, debe haber una subsunción en la forma, el trabajo estará sometido al capital; finalmente existirá la subsunción real, aplicación de la gnosis consciente, la fuerza de masa y otras fuerzas cualitativas más altas al capital como mando

efectivo y a los ejércitos de hombres libres en estado de masa⁵² (Zavaleta Mercado 1990, 2009, Barragán 2002).

Por otro lado, las condiciones para la supervivencia del Estado son reproducidas por la dimensión invisible. Estos componentes, tales como:

- La comprensión de qué es el Estado donde aquellas partes visibles se condensan y articulan permitiendo la “normal y sana” convivencia social
- El entendimiento generalizado de que el bienestar e interés de unos cuantos es el interés de la mayoría
- La educación y religión, utilizada para la enseñanza valoral y moral de los individuos

solo podemos encontrarlos como parte de esta dimensión no visible.

Jaime Osorio nos plantea visualmente un cuadro para el análisis del Estado que aquí retomo y que explica de manera acertada las relaciones de dominación y la dimensión invisible del Estado.

⁵² Para una opinión magistral sobre el sentido contrario de la dominación, la libertad y la emancipación puede recurrirse al mismo texto, página 337 y de Marx una opinión sobre la posibilidad de emancipación puede consultarse en: Los anales franco-alemanes (Marx y Ruge 1970, 249) y en el tomo I de El Capital (Marx 1999, 44 y ss.).

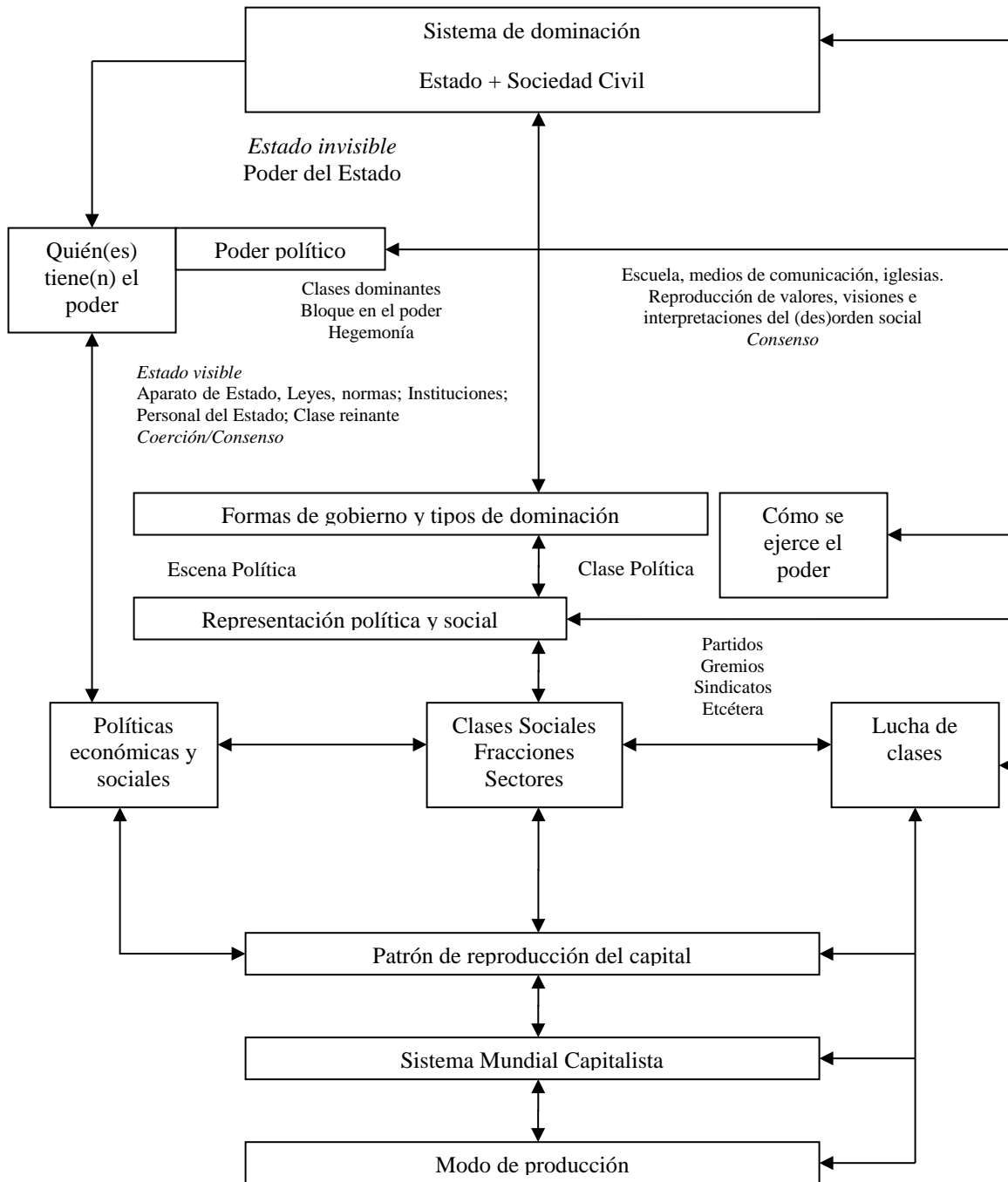


Ilustración 11 – Principales estructuras sociales en el capitalismo y algunas relaciones tomado de: (Osorio 2004)

4.3.4 La relación entre el Estado y las Reformas al Sector de Seguridad

Desde una tipología básica del Estado, la de Weber por ejemplo, las Reformas al Sector de Seguridad constituyen un apuntalamiento del pilar que es el monopolio del uso de la fuerza. Contribuyen ampliamente a mejorar o subsanar el aparato del monopolio de la violencia en el sentido de trabajar directamente con los componentes que son parte del enfoque de

Weber: las leyes, la administración de la justicia, el aparato en el poder, la dominación e incluso el poder.

Desde un enfoque marxista, las RSS pueden fallar al dar por descontada, como la mayor parte de los estudios sobre el Estado, la dimensión invisible que son las retículas relacionales del Estado. En este sentido, si se busca la reconstrucción estatal o la transición post conflicto a una paz duradera, existirían serias dudas sobre las relaciones que se engendrarían a través de la cooperación internacional con el nuevo Estado. No sería parte del momento constitutivo del nuevo Estado la cesión o la confianza de su soberanía a otras entidades extranjeras, dejando una brecha o un vacío en su creación? Es decir... si un Estado se (re)construye o se (re)constituye gracias a las Reformas al Sector de Seguridad no puede pasar también por ser (re)interpretado al subsumir su forma de gobierno y su forma de control a lo que “la democracia y la justicia” le dicte? Además, habría que pensar que rol juegan los administradores extranjeros en lo que al dominio se refiere si son ellos los que proveen los medios de capital, por ejemplo, para la reconstrucción.

Si existe una relación deseada entre las RSS y el Estado esta debería ser el aumento de la capacidad estatal definido como la medida en que las intervenciones de los agentes del Estado sobre recursos no estatales, actividades y conexiones interpersonales altera la distribución de tales recursos, actividades y conexiones interpersonales, así como las relaciones entre dichas distribuciones en una manera eficiente para el Estado y sus medios de reproducción. No obstante, la transparencia y la rendición de cuentas o responsabilidad de los actores o administradores siempre puede insertarse en trayectorias de Estados débiles que podrían fracasar o quizá nunca llegar a constituirse sin que su existencia esté apoyada por el extranjero, tal como puede estar pasando en Kosovo, Estados medios que jueguen a aumentar su capacidad estatal a la vez que se decidan a jugar el juego que se les dicta desde el Centro, o bien Estados fuertes que sean capaces de concentrar las relaciones de poder, fuerza y dominación de tal forma que la democracia y la justicia llevada casi a la aplicación de lo que fue construido como abstracto y valoral no les afecten para su funcionamiento adecuado.

Se supone además que el Estado donde las RSS se llevan a cabo es un Estado que protege las garantías individuales y mejora las condiciones de vida. Las RSS deberían

garantizar que, al menos los oficiales del Estado, fueran respetuosos de las garantías individuales, sobre todo los cuerpos de seguridad (policía y fuerzas armadas por lo menos) con el ciudadano y los sistemas de administración de justicia y supervisión de la seguridad y la justicia amainarían la corrupción y le permitirían a grupos e individuos vulnerables, como mujeres, pobres y niños, una verdadera igualdad ante la ley.

De acuerdo a nuestro parecer existen problemas básicos en dos sentidos con la cuestión del concepto de las RSS:

1. La preconcepción del arreglo que implica la puesta en marcha del programa de las RSS.

Cuando el Medio Oriente fue dividido en países o en Estados, la partición se realizó sobre un escritorio o varios, alejados de la realidad civil y política de aquella región y considerando intereses extranjeros. No fueron los pobladores de los territorios de Palestina, Siria, Jordania, Irak, Irán y Kuwait los que decidieron la división territorial que hoy prima en el Medio Oriente sino los diplomáticos extranjeros con plenos poderes otorgados por sus respectivos Estados.

El acuerdo Sykes-Picot de 1916 legalizaba aquella partición por parte de tres potencias de aquella época, Rusia, Francia y Reino Unido. La reconfiguración les redituaba en varios sentidos, entre ellos, los beneficios materiales con el control de puertos, aduanas y recursos ferroviarios; el fortalecimiento de una opinión favorable a sus intereses y una situación propicia en los nexos con las élites mandatarias (The Avalon Project 2008).

Las RSS son concebidas también como una herramienta para el avance de los intereses nacionales de los países donatarios y contribuyentes a las RSS en el extranjero. Ellos establecen condiciones para el apoyo, medios de supervisión y vigilancia y tienen una injerencia fáctica en los asuntos domésticos del Estado receptor (ver sección 4.2.1.1.).

2. La segunda es una cuestión referente a la aplicación del programa.

El espíritu de las RSS sería el de asistir/ayudar Estados para proveer seguridad efectiva, legítima y responsable a sus ciudadanos y a la vez a fortalecer la seguridad dentro y fuera de sus fronteras, modificando el sector de seguridad para volverlo eficiente, transparente, y

supervisado a través de la gobernabilidad, logrando que exista una apropiación local del proceso y dándole continuidad a este. El problema es que este tipo de cooperación existe para países en los que los donatarios tienen cierto interés específico y que los afectan en gradaciones determinadas por su política exterior (Nye Jr. 1999, Carter y Perry 2000).

Aunado a lo anterior de acuerdo a Hänggi (2004) uno de los objetivos principales de las RSS es que exista una apropiación por parte de los líderes locales y de la población a través de la sociedad civil. En realidad son los actores extranjeros los que se involucran en mayor escala en el apoyo de los procesos de RSS en el Estado que está implementando estas reformas.

Yendo un poco más lejos, y rayando ya en el atrevimiento... las RSS pueden lograr que las estructuras de dominación, las invisibles, como la educación, los valores y la forma de gobierno, la democracia, se perpetúen como una forma de reproducción del sistema. Si esto fuere así, los Estados donde se apliquen las RSS que no se apropien localmente de los procesos de reforma y queden supeditados a la supervisión o certificación por terceros países serían Estados con una soberanía restringida, donde el límite de aplicación de la violencia no estaría definida por ellos mismos como seres autónomos y, permítaseme redundar, soberanos, sino que estaría “autorizada” el uso de la violencia hasta cierto punto definido y dictado por el Centro, perdiendo así una de las características que lo vuelven Estado.

4.4 El proceso de implementación de las Reformas al Sector de Seguridad

Lo que todos los contextos tienen en común [...] es que las RSS tienden a ser asistidas por actores externos. Los actores internacionales se involucran en mayor escala en apoyar los procesos de RSS. [...] En la mayor parte de los casos, los actores externos (de desarrollo y seguridad) tienden a iniciar los programas de RSS, financiarlos, y con frecuencia, proveer el grueso del conocimiento necesario para implementar esos programas. (Hänggi y Hagmann 2006)

4.4.1 El marco de trabajo de las RSS

4.4.1.1 El objetivo

De acuerdo a la OCDE^v y junto con ella los países nórdicos, Bélgica, Holanda, Alemania, Suiza y los EEUU, los actores más representativos de las RSS, el objetivo global de las RSS es crear un ambiente seguro que conduzca al desarrollo, la reducción de la pobreza y la democracia ya que la seguridad diaria es una de las preocupaciones más recurrentes como una necesidad para el desarrollo. Este ambiente seguro descansa en dos estructuras esenciales.

1. La habilidad del Estado, a través de sus políticas y programas para el desarrollo, de generar condiciones que mitiguen la vulnerabilidad a la cual su población está expuesta; y,
2. La habilidad del Estado de usar el rango de instrumentos políticos a su disposición para prevenir o atajar amenazas a la seguridad que afecten el bienestar de la sociedad.

4.4.1.2 El cambio en la concepción de seguridad y su impacto en las RSS

El concepto tradicional de seguridad – que gira alrededor de la protección del Estado de las amenazas militares – está siendo redefinido, como lo hemos explicado a lo largo de toda la investigación, en al menos tres áreas importantes para las RSS y ellas proveen la base de la reforma política de las RSS:

- El foco de la política de seguridad en sí misma se está ampliando de un foco casi exclusivo en la estabilidad estatal y el régimen de seguridad para incluir el bienestar de la población y los derechos humanos. Evidencia de esto existe en el reporte de “*Responsability to Protect*”.
- La seguridad y el desarrollo se ven, cada vez más, vinculados intrínsecamente lo que abre el camino para masificar la seguridad como una política pública y un asunto de gobernabilidad.
- Las instituciones involucradas en proveer la seguridad están siendo re evaluadas. El ejército es ahora visto como solo un instrumento de la política de seguridad con otros instrumentos legales, sociales y económicos

recibiendo mayor atención (Organisation for Economic Co-Operation and Development 2004).

4.4.1.3 Los retos de la agenda de las RSS

La agenda política de las RSS cubre tres retos interrelacionados que enfrentan todos los Estados:

1. Desarrollar un marco de trabajo institucional claro para la provisión de la seguridad y las políticas de desarrollo que incluya a todos los actores relevantes;
2. Fortalecer la gobernabilidad de las instituciones de seguridad; y,
3. Construir fuerzas de seguridad, capaces y profesionales, responsables ante las autoridades civiles.

4.4.1.4 Los principios de trabajo de las RSS

1. Los valores centrales de las RSS deben ser humano-céntricos, apropiados localmente y basados en normas democráticas y en principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos y en el Estado de derecho. Deben buscar contribuir a un ambiente caracterizado por la libertad del miedo.
2. Las RSS deben ser vistas como un marco de trabajo para estructurar el pensamiento sobre cómo atajar diversos retos a la seguridad que enfrentan las poblaciones y los Estados a través de un desarrollo más integrado y de políticas de RSS.
3. Los gobiernos donatarios deben proveer asistencia dentro de marcos de trabajo estratégicos que sean multisectoriales. Deben ser desarrollados en conjunto con los gobiernos aliados y la sociedad civil y basándose en una evaluación de las necesidades de seguridad de la gente y el Estado. Las organizaciones de mujeres, en particular, pueden jugar un rol mayor en asegurar que las evaluaciones de necesidades capture las preocupaciones de los grupos vulnerables. Esto debe involucrar una consulta amplia entre los departamentos de los gobiernos donadores al igual que una coordinación cercana con otros gobiernos donadores y organizaciones internacionales.

4. El sistema de seguridad debe ser manejado de acuerdo a los mismos principios de responsabilidad y transparencia que aplican a través del sector público, en particular, a través de la mayor vigilancia de los procesos de seguridad.
5. Tanto como sea posible, los procesos de las RSS deben atajar los tres requerimientos nucleares de un sistema de seguridad funcional:
 - 5.1. Desarrollar un concepto apropiado nacionalmente de seguridad y los marcos de trabajo políticos e institucionales requeridos para manejar el desarrollo y la seguridad como áreas distintas pero integradas de la acción pública.
 - 5.2. Establecer políticas bien definidas y fortalecer la gobernabilidad de las instituciones de seguridad que son responsables de formular, ejecutar, manejar y monitorear la política de seguridad.
 - 5.3. Construir los mecanismos institucionales para implementar y capacitar a través del sistema de seguridad; esto incluye asegurar que cualquier desarrollo de las fuerzas de seguridad profesionales las lleve a ser tanto responsables ante las autoridades civiles como capaces de llevar a cabo las tareas operacionales que se necesitan de ellas. El fortalecimiento del sistema de seguridad profesional debe ser balanceado e incluir la construcción de capacidades de control civil y órganos de supervisión para evitar el incremento de poder y una brecha de influencia entre los órganos militares y civiles.

4.4.1.5 Las categorías de actividades relacionadas con las RSS

1. Diálogos políticos y de política e iniciativas: Las actividades enfocadas a mejorar las relaciones civiles de las fuerzas de seguridad, incrementar el componente civil en el diseño de políticas de seguridad y preparar el terreno para la reforma. Esto puede incluir actividades de construcción de confianza entre civiles y personal de las fuerzas de seguridad.
2. Inteligencia y fuerzas armadas: las actividades encaminadas a mejorar la gobernabilidad de las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia, las fuerzas paramilitares y otras unidades de reserva o de defensa local que apoyen las funciones militares provean seguridad en las fronteras o alguna otra función del estilo.

3. Aparato de justicia y seguridad interior: actividades que involucren las funciones policiales, prisiones, cortes, servicios secretos y agencias civiles internas de inteligencia.
4. Fuerzas de seguridad no estatales: actividades que involucren a las compañías de seguridad privada u otros cuerpos de seguridad irregular que gocen de un grado de autoridad pública y legitimidad que no derive del Estado por sí mismo o de su status legal, tales como, milicias/fuerzas de seguridad de partidos políticos, milicias locales unidades de guardaespaldas *inter alias*.
5. Mecanismos civiles de supervisión/vigilancia: actividades que involucre mecanismos formales – tales como el legislativo, comités selectos de legisladores, auditores generales, comisiones policiacas, comisiones de derechos humanos – y mecanismos informales – tales como las organizaciones vigilantes de la sociedad civil y autoridades de usos y costumbres.
6. Cuerpos civiles de manejo: actividades encaminadas a fortalecer las funciones para el manejo financiero, planeación y ejecución; desarrollo de la política de seguridad; manejo de personal y similares en finanzas, defensa, asuntos internos, ministerios de justicia, oficinas del presidente/primer ministro, cuerpos de asesoría de seguridad nacional y similares.
7. Construcción de capacidades civiles: actividades encaminadas a la construcción de capacidades generales/iniciativas de educación que no encajen dentro de las categorías de manejo civil y supervisión, incluyendo actividades diseñadas para construir las capacidades de grupos de la sociedad civil en busca de analizar e influenciar las políticas de seguridad e incrementar el conocimiento público en los asuntos de seguridad, la academia u otros cursos de entrenamiento en asuntos de seguridad.
8. Iniciativas regionales: actividades que involucran el rol de los ministros de relaciones exteriores/iniciativas de paz, y mecanismos formales tales como tratados de defensa/pactos, órganos regionales de seguridad para lidiar con asuntos de defensa, crimen, inteligencia y similares.

9. Iniciativas para desmilitarizar a la sociedad: actividades en el área del desarme, desmovilización y reintegración de antiguos combatientes, con atención particular a niños soldados, armas pequeñas y ligeras y otras.

La agenda de la RSS requiere una respuesta sensitiva y extensiva, a las necesidades particulares de las sociedades, comunidades e individuos. Para este fin, todas las partes constituyentes de la sociedad (Estado de derecho, educación, comercio, información, salud, seguridad, gobernabilidad, economía, diplomacia) debe ser considerado tanto como la historia y la cultura de dicha sociedad.

Solo entonces un rango de objetivos apropiados, recursos y contribuyentes puede ser establecido para influenciar la situación. El espectro de involucramiento, conocido de manera doctrinal y familiar como “complejo de actores”, puede comprender otros gobiernos, OOII, ONG e intereses comerciales y privados. Adicionalmente la experiencia ha indicado que la resolución más satisfactoria debe recaer de manera abrumadora en la actitud y motivación de la población local y/o indígena en el corazón de la crisis y aquellos en la región circundante, aunque se debe tener cuidado de no crear una cultura de la dependencia. Otros dos grupos que deben ser considerados en cualquier respuesta son los oportunistas que buscan beneficiarse de la situación o la perpetuación de la crisis, y de los que tienen un interés en socavar la respuesta.

4.4.2 La implementación de las RSS

4.4.2.1 Desde el enfoque de la OCDE

Para la OCDE los procesos de implementación deben cumplir con:

- A. **Fomentar un ambiente político de apoyo** a través del conocimiento profundo de un contexto dado de reforma para que los actores internacionales eviten exacerbar las divisiones internas y aprovechar las oportunidades para situar a las RSS en la agenda nacional. Las RSS enfatizan que mientras las condiciones profundamente establecidas de seguridad, las condiciones económicas y políticas sólo pueden ser influenciadas hasta cierto punto por agentes externos, es crítico tener esto en cuenta si se van a identificar puntos de entrada apropiados para las RSS. El conocimiento

del contexto específico y la experiencia son esenciales para el proceso de evaluación y el diseño subsecuente de los programas de las RSS.

- B. Para asegurar programas sostenibles de RSS, se debe **enfatizar la apropiación local**, construida sobre una base de participación elevada y significativa de las partes nacionales interesadas. Esto implica que los recursos proporcionados para apoyar las RSS deben adaptarse a las capacidades y las limitaciones presupuestarias de las autoridades nacionales y que, en general, la adopción de un enfoque a largo plazo es vital. La construcción de la capacidad nacional para gestionar y supervisar la seguridad y la justicia representa un componente importante de la programación de RSS sostenibles. La propiedad operacional con representación local requiere un cambio cultural significativo en el comportamiento de los donantes que se aleja de márgenes temporales estrechos, ciclos presupuestarios ajustados y demandas de corto plazo, impulsados y orientados a resultados.
- C. Debe existir profundidad significativa en la aplicación sector por sector de las RSS. Además, al adoptar un enfoque común en los diferentes sectores como la defensa, la policía, la justicia o la inteligencia, las cuestiones se enmarcan en una forma que hace hincapié en **la naturaleza holística del proceso de reforma**. Este énfasis refuerza la necesidad de **integrar las reformas sectoriales** sin dejar de observar a los campos específicos - tales como la justicia y la reforma de las prisiones - que deben estar alineados.
- D. Masificar la supervisión democrática y la rendición de cuentas del sistema de seguridad es un objetivo clave de las RSS. Al mejorar la **governabilidad del sistema de seguridad** a través de la supervisión parlamentaria, del poder judicial, de la sociedad civil y de otros actores relevantes debe ser apoyado y priorizado. Un enfoque holístico, enfocado en la gobernabilidad para la transparencia y la rendición de cuentas también requiere atajar el rango completo de actores influyentes en el contexto específico que deberían incluir a diferentes actores no estatales de grupos de la sociedad civil a grupos armados no estatales en la seguridad y la administración de justicia.

- E. **El monitoreo, la revisión y la evaluación** son aspectos críticos pero aún inexplorados de la programación de las RSS, a falta de directrices diseñadas y ajustadas de manera específica. La OCDE señala que la revisión y evaluación de los programas de RSS no debe ocurrir al final de la aplicación de un proceso de RSS, sino a través de todo el proceso - estrechamente vinculada a las capacidades de los actores locales.
- F. Aprovecharse la combinación adecuada de los **recursos humanos y financieros** es una condición eficaz y sostenible para las RSS. La OCDE destaca muchas consecuencias, que incluyen conjuntos de habilidades multidisciplinarias y se agrupan en recursos combinados. Canadá, Dinamarca, la Comunidad Europea, los Países Bajos y el Reino Unido proporcionan ejemplos de enfoques de "todo el gobierno" o "todo el sistema" y muestran cómo es indispensable el financiamiento coordinado en la coherencia global.
- G. Las RSS deben de integrarse en el marco más amplio de **consolidación de la paz post conflicto**. Se debe abogar por el desarrollo de sinergias entre RSS y cuestiones estrechamente relacionadas, tales como la justicia transicional, el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de antiguos combatientes y el control de las armas pequeñas y ligeras. También refuerza la necesidad de integrar las cuestiones transversales como la igualdad de género, derechos del niño, la prevención de conflictos y los derechos humanos (Organisation for Economic Co-Operation and Development 2010).

4.4.2.2 Desde el enfoque europeo post comunista

Para los europeos, particularmente para el *think tank* "Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces" las RSS son un proceso más que un final, y fueron en primer lugar aplicados en la Europa post comunista, y a partir de ahí consideraron elementos comunes para los otros contextos. Los requerimientos de seguridad doméstica internacional son inherentemente dinámicos, y todos los Estados deben ser capaces de adaptar sus sectores de seguridad para alcanzar estas demandas de forma efectiva. La democracia también es un proceso continuo, y todas las democracias establecidas adaptan y reforman sus procesos democráticos de acuerdo con las circunstancias cambiantes. Entonces por

ejemplo el ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001, inició una revisión mayor de los controles del sector de seguridad y las prioridades en los EEUU. Sin embargo las RSS, hacen demandas particulares en las sociedades post autoritarias y post conflicto. En estos ambientes, a menudo no hay procedimientos establecidos para el control democrático de los actores del sector de seguridad, a pesar del hecho de que haya habido un control civil- pero no democrático- estricto durante el periodo autoritario. Las estructuras para el manejo burocrático del sector de seguridad encajan en patrones más autoritarios que democráticos y están con frecuencia profundamente politizados. Los actores del sector de seguridad están a menudo politizados, y son usados para jugar un rol clave en las políticas domésticas. El sector de seguridad –o al menos elementos de este – tienen la posibilidad de haber sido un instrumento clave del control autoritario y como resultado tiende a estar atado al viejo régimen en relación tanto a ideología como intereses. Si una sociedad está emergiendo del conflicto, entonces el sector de seguridad tendrá que someterse a un cambio de rol fundamental, de uno estructurado alrededor de las demandas del conflicto – en el cual es probable que haya jugado un papel central – a uno más acorde a un ambiente de tiempos de paz. En general esto involucra una disminución en el tamaño y la importancia del sector de seguridad, y por lo tanto es probable que amenace directamente los intereses seccionales de los actores del sector de seguridad. La agenda de las RSS también incorpora un rango de instituciones domésticas separadas con sus propias cadenas de mando, responsabilidades y procedimientos y normas burocráticas. Todos estos factores necesitan y son obstáculos potenciales de las RSS (Edmunds 2001).

De las experiencias en Europa Central y Europa del Este surgieron varias lecciones en la década de 1990. De manera particular se puede notar que hay dos fases en la aplicación de las RSS. Existe la fase de primera generación a la cual concierne establecer nuevas instituciones, estructuras y cadenas de responsabilidad para el sector de seguridad: mientras que la segunda generación le concierne la consolidación de las reformas previas, y la operación efectiva y eficiente de las instituciones y procedimientos a un costo sustentable para el Estado y la sociedad.

4.4.2.2.1 RSS de primera generación

La primera generación de RSS tiene una base clara en la literatura tradicional de las relaciones cívicas-militares. Para este fin concierne de forma primaria a su ámbito el establecimiento de estructuras para el control civil (democrático), medidas para despolitizar a los actores del sector de seguridad y removerlos de la intervención partidaria en la política doméstica. Los elementos clave de la primera generación de las RSS incluyen el establecimiento del control civil sobre el sector de seguridad, con una clara delimitación de responsabilidades entre actores relevantes, incluyendo al ejecutivo, el poder legislativo, la burocracia, las formaciones del sector de seguridad y los diferentes niveles de gobierno (federal, republicano, local, etc.). En el caso de las fuerzas armadas regulares, por ejemplo, esto implica el establecimiento de roles claros y estructuras apropiadas para el control civil a través de una cadena de responsabilidades de comando definida para el comandante en jefe (con frecuencia el presidente), el equipo general de comando, el ministro de defensa, el ministerio de defensa y el parlamento, y una clara delimitación de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. En Europa Central y en Europa del Este esto ha ocurrido a través de la redacción e implementación de provisiones constitucionales y legislativas que identifican claramente roles y responsabilidades. Las cadenas de comando claras y dominadas por los civiles aseguran que el control de seguridad se mantiene firme en las manos de los civiles y que el rol del sector de seguridad está limitado a aquel definido por la legislación o la constitución (Edmunds 2001).

La primera generación de las RSS también establece los principios y estructuras para supervisar y hacer transparentes los asuntos del sector de seguridad. En Europa Central y del Este, esto ha generado un parlamento fortalecido para vigilar y aprobar los presupuestos del sector de seguridad y el establecimiento de sistemas de comités parlamentarios para el escrutinio de las políticas del sector de seguridad. Los procesos de control civil de las burocracias del sector de seguridad y la despolitización del sector de seguridad en sí mismo son elementos claves de la primera generación de reformas. Mientras que el último se mantiene como un proceso de largo plazo, muchos de los países post comunistas en Europa Central y en Europa del Este se ha dirigido a este al remover elementos abiertamente políticos dentro de su sector de seguridad, incluyendo oficiales políticos, y personal con fuertes conexiones partidistas al viejo régimen. Cuando el

Bundeswehr de Alemania Occidental absorbió el Ejército Nacional del Pueblo de Alemania Oriental, todos los soldados mayores de 55, todos los oficiales políticos, todos los generales y almirantes, y todo el personal que trabajó con la *Stasi* fue sometido a un proceso de retiro. Esto removió el núcleo ideológico del ejército de Alemania Oriental y permitió que las reformas fundamentales pudieran suceder. Mientras que otros Estados en Europa Central y del Este, no pudieron purgar sus sectores de seguridad al mismo grado, todos implementaron políticas de despolitización de una u otra manera (Edmunds 2001).

Finalmente, un elemento clave de la primera generación de RSS, es proveer un entorno de trabajo básico para reformar y profesionalizar las formaciones del sector de seguridad. Esto conlleva a definir misiones, tareas y estructuras para los actores del sector de seguridad alineadas con las prioridades delineadas con los documentos legales relevantes, tales como los conceptos de seguridad nacional. Donde esto ha sido más exitoso en los países de la Europa Comunista ha involucrado una evaluación de principios básicos sobre cuáles son las necesidades de seguridad de un país, y cuál es el rol específico de los actores del sector de seguridad al enfrentarse con ellas. A cambio esto provee un mapa para la futura reforma del sector de seguridad que permite recursos coherentes a futuro y planeación para el desarrollo (Edmunds 2001).

4.4.2.2.2 RSS de segunda generación

Las reformas de primera generación son elementos necesarios pero insuficientes para las RSS. De hecho, mientras muchos Estados de Europa Central y Europa del Este han realizado progresos significativos en los asuntos de la primera generación, en la práctica los retos a las RSS permanecen en áreas clave de la segunda generación. La mayoría de éstas son relativas a una mayor consolidación de los procedimientos democráticos de supervisión y transparencia, a la manera en que las estructuras y las instituciones implementan las políticas, a las mejoras en la efectividad y eficiencia y a un compromiso ampliado de la sociedad civil. Por ejemplo, mientras que los mecanismos para el control civil de las fuerzas armadas han sido ampliamente establecidos a través de la Europa post comunista, en la práctica los asuntos de las reformas de segunda generación significan que aún existen dificultades en áreas clave.

Mientras que las fuerzas armadas de Europa Central y Europa del Este fueron retiradas de las políticas domésticas y las tendencias pretorianas han sido eliminadas, en muchos países, los militares aún tienen una influencia desproporcionada y a veces exclusiva sobre las políticas de defensa. Esto es a menudo debido a que las estructuras y los procedimientos para el control civil de la política de defensa no se han establecido, pero también por una ausencia distinta de experiencia civil y a menudo de desinterés en los asuntos de defensa. El desarrollo de un cuadro civil informado que tenga las habilidades y experiencia requerida para, por ejemplo proveer supervisión parlamentaria sobre los aspectos más técnicos de la política de defensa es una clave en los asuntos de segunda generación de las RSS. La experiencia en nuevas áreas no se desarrolla con rapidez, y esto es claramente un elemento de largo plazo de las RSS, no obstante es crucial si la supervisión democrática del sector de seguridad va a funcionar apropiadamente.

Un asunto relacionado con la segunda generación de las RSS concierne con la capacidad de las burocracias del sector de seguridad para implementar las políticas y para apoyar de manera adecuada la vigilancia/supervisión y las funciones de transparencia de otras áreas de la infraestructura del sector de seguridad. Si el ministerio del interior, por ejemplo, no tiene los recursos, mecanismos y el equipo calificado para proveer un desglose detallado de dónde y cómo el presupuesto para las fuerzas del ministerio del interior se erogó, entonces una supervisión/vigilancia efectiva de tal presupuesto es difícil. Los problemas de capacidad se manifiestan a sí mismos en una manera variada a través de Europa Central y Europa del Este. Esto incluye una ausencia de información detallada de los gastos en el sector de seguridad, un análisis pobre de las opciones políticas disponibles, evaluaciones irreales de la relación entre metas y recursos, y, estructuras burocráticas incapaces o indispuestas a implementar las políticas de seguridad. Los problemas de capacidad se pueden ver intensificados por una falta de experiencia entre los nuevos servidores civiles en las burocracias del sector de seguridad. En cambio esto puede reforzar la reticencia de los actores del sector de seguridad para facilitar una mayor reforma debido a la percepción de la incompetencia civil en los asuntos del sector de seguridad. Una vez más, la construcción de capacidades es un componente de largo plazo en el proceso de las RSS, pero sin la consolidación de procedimientos democráticos esto es problemático.

Es común, con los problemas burocráticos de las reformas de la segunda generación y las RSS, que estos sean visibles dentro de las formaciones del sector de seguridad en sí mismos. Por lo tanto, un compromiso de reformar el más alto nivel las fuerzas armadas será difícil de implementar si los oficiales o mandos medios permanecen renuentes o no entienden la razón detrás del proceso de reforma. En estas circunstancias los programas de reforma no pueden adherirse o permear en la práctica por una falta de cumplimiento creativa o simplemente por ignorancia. Estos problemas son reforzados si las RSS involucran una transformación del rol y la estructura de elementos particulares del sector de seguridad que amenacen los trabajos o dañen intereses individuales. Los desarrollos del sector de seguridad en los programas de educación y entrenamiento pueden enfrentar de alguna manera estos problemas, pero en muchos casos es probable que solo el cambio generacional dentro del sector de seguridad los solucione de manera total. De forma similar, la disminución post conflicto del sector de seguridad puede crear mayores problemas y adherir costos a la implementación de las RSS. De hecho, mientras que la disminución reduce los presupuestos específicos al sector de seguridad, a menudo esto se traduce en gastos en otros sectores de las finanzas públicas tales como la seguridad social. Los programas de re entrenamiento efectivo para el personal desmovilizado añaden mayores costos a los programas de disminución de las fuerzas armadas, pero si ayudan a preparar a antiguos miembros del sector de seguridad de manera efectiva para una vida en la economía civil, traerán beneficios a la economía global en el largo plazo.

Finalmente, el compromiso efectivo de la sociedad civil en asuntos del sector de seguridad es de importancia crucial para las RSS. La sociedad central para la legitimación de los actores del sector de seguridad, en un sentido particular, en el contexto democrático. Sin una legitimación societal, el rol del sector de seguridad en la provisión efectiva de seguridad para los ciudadanos del Estado estaría siendo socavado. Más aún, la sociedad civil es también central para muchos de los nuevos roles que se espera que el sector de seguridad desempeñe – tales como la intervención humanitaria – que requiere mecanismos más complejos, y en potencia más frágiles, para la legitimación que las misiones tradicionales de defensa del territorio nacional. Sin el apoyo público la participación del sector de seguridad en estas nuevas tareas se convierte en problemático. Aún más, la

sociedad civil juega tres roles en la consolidación del control democrático del sector de la seguridad. Primero, a través de los medios, organizaciones no gubernamentales, académicos y similares, provee una alternativa, una fuente no gubernamental de información sobre los asuntos de seguridad tanto para los políticos como para el público en general. Segundo, la sociedad civil provee la oportunidad del debate público, de la discusión y la crítica a los asuntos de seguridad. Tercero, la sociedad civil puede actuar como un importante mecanismo para llevar a otros actores del sector de seguridad a la rendición de cuentas a través de la exposición de malas prácticas, formación de juicios críticos y otros. En una gran parte de la Europa post comunista, el compromiso de la sociedad civil – y el compromiso civil – con los asuntos del sector de seguridad es limitada, y durante el periodo comunista, fue inexistente. Este es el comienzo del cambio – y el involucramiento de la OTAN en la campaña de Kosovo, por ejemplo, llevó a los asuntos de seguridad a los foros de discusión en muchas sociedades – pero se mantiene como un factor clave de la segunda generación de las RSS a través de una gran parte de la región europea.

4.4.3 Algunos problemas con la implementación

Como se discutió en la sección 4.2.2.1 se ha buscado que las directrices de las RSS delineadas desde la OCDE y realizadas con el apoyo de algunos países sean llevadas a cabo con el proceso de implementación. Algunos de los problemas principales en la implementación de las directrices son los siguientes:

- Las RSS no son solo un proceso técnico, sino también uno altamente político;
- La apropiación local ha sido vista como uno de los puntos de partida de las RSS y este raramente se concreta
- El contexto lo es todo, donde las necesidades de un ambiente post conflicto puede ser radicalmente diferente de ambientes en otros contextos

El IF-SSR reconoce que es importante trasladar estos y otros principios a consejos útiles para aquellos que trabajan en campo.

La OCDE/CAD ha concluido que hay una disonancia entre las políticas de RSS articuladas por ellos mismos, los programas de ayuda a la seguridad internacional y las

necesidades de los países en desarrollo. En la raíz del problema encontraron cuatro problemas inter relacionados:

- Primero, la débil base empírica de los donadores de la agenda de políticas de las RSS. Esta es una parte importante de la consecuencia del pesado énfasis normativo de las RRS que ha tendido a limitar la investigación independiente y detallada sobre contextos de reforma a favor de estudios prescriptivos.
- Segundo, entrada desigual a la agenda de políticas de las RSS. Como la comunidad de practicantes se ha expandido, un número creciente de problemas relacionados a la seguridad se han vuelto parte de la rúbrica de las RSS y énfasis holístico, basado en gobernabilidad que era central en el acercamiento inicial se ha diluido.
- Tercero, los intereses divergentes de los donatarios, objetivos, cultura del trabajo y prácticas han hecho difícil armonizar las políticas internacionales en el dominio de la seguridad o alinear estas con las necesidades y prioridades de los países que reciben la asistencia.
- Cuarto, las alianzas débiles entre los investigadores y los grupos de interés, tanto dentro de los países en el Sur, como entre Norte y Sur, lo cual impide los esfuerzos para transformar los resultados de la investigación de manera que informe y ejerza influencia en los debates políticos de alto nivel.

4.4.3.1 La falta de hegemonía para la apropiación local de las RSS

Políticamente el mayor problema de las RSS y su aplicación a nuestro parecer es la falta de hegemonía. Ésta tiene una importancia vital, *cuasi sine qua non* para pensar la política. La hegemonía no solo debe tenerse sino también debe conservarse, a través de la renovación y de la modificación de las tácticas, discursos y propuestas, adecuándola a los cambios que en lo político y lo social se van produciendo al aplicar las RSS. La hegemonía es un instrumento de dominación política que tiene en la persuasión su elemento constitutivo. La hegemonía es el consenso de los demás, revestido de coerción. Sin hegemonía, no hay gobernabilidad, ni instituciones, sin hegemonía no hay sistema de dominación (Laclau y Mouffe 1990)

La hegemonía va aparejada a la dominación, sólo que esta última nos ayuda a pensar la política, la economía y el derecho como trípode de las relaciones humanas actuales. La dominación es amplia, e histórica...lo importante de la dominación, para las RSS y la apropiación por parte de la población local es la dilución de la voluntad propia de un ente y su supeditación restante frente a otra, es para Foucault una fuerza activa, dominante, siendo capaz de tomar a una fuerza reactiva, dominada (Foucault 1999).

Cuando las RSS se comienzan a aplicar en el contexto de reconstrucción del sistema de seguridad, lo que se busca es el fortalecimiento de la capacidad estatal a través de la mejora eficiente de su capacidad para ejercer el monopolio del uso de la fuerza. La posibilidad de utilizar la fuerza de manera legítima sobre una población en un territorio es lo que forma al Estado en la tipología weberiana pero, si no existe una legitimidad en la dominación, que a la larga se vuelva hegemonía, cualquier intento de RSS fallará (Keohane 2005).

5 Aplicación de las Reformas al Sector de Seguridad

El segundo nivel de análisis de nuestro estudio es al que alude este capítulo. Este recupera las posibilidades concretas de aplicación y delinea en experiencias de diversos organismos como se han llevado a cabo Reformas al Sector de Seguridad desde la década de 1990. Para realizar esta indagación se toman en cuenta las operaciones de apoyo a la paz llevadas a cabo, principalmente, por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)⁵³. A pesar de existir invocaciones compartidas entre la ONU, la OTAN y sus países miembros, la puesta en marcha y el contenido programático de sus planes conlleva diferencias por sus implicaciones, desde el punto de vista de los criterios y el de los resultados.

Si bien las experiencias de aplicación de las RSS son variadas, hemos buscado focalizar nuestra indagación en dos casos emblemáticos, uno cubierto con un ropaje de legalidad y legitimizado por la ONU y otro que se desarrolla en el limbo del derecho internacional y de la política internacional aceptada por la comunidad internacional como adecuada. Siendo de esta manera, decidimos avocarnos a visitar desde el plano de la observación la situación de las RSS en Afganistán y Haití.

5.1 Un marco de aplicación y puesta en marcha desde la óptica de legitimar la intervención

La ONU fue creada con varios motivos, y como reacción a los conflictos existentes en el mundo. Entre estos motivos, el de evitarle el flagelo de la guerra a las generaciones venideras y dejarla proscrita como una herramienta de política exterior, eran una preocupación central (Organización de las Naciones Unidas 1945).

No obstante la guerra, como un conflicto internacional, o como un conflicto interno (es decir, dentro de las fronteras estatales), ha seguido existiendo de forma posterior a la

⁵³ Para los fines de un mejor entendimiento es preciso señalar que cuando hablamos de la OTAN estamos haciendo referencia a la actual. Es decir, a la OTAN reconstituida y ampliada en el proceso que se inicia con posterioridad al término de la Guerra Fría. Como es sabido, después de la desaparición del Pacto de Varsovia, la actual OTAN es un cuerpo organizativo de poder coercitivo sin contrapesos.

creación de la ONU. Esto no es casual, ni mucho menos debe permanecer desatendido en un trabajo de investigación como este, y por lo tanto puede considerarse una amenaza latente en forma permanente.

El derecho internacional durante el siglo pasado trató de regular la guerra. Primero la eliminó entre algunos Estados suscriptores del Tratado de París como una herramienta de política exterior, para posteriormente dejarla prescrita frente a cualquier país signatario de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. El día de hoy, después de una revisión del Estatuto de la Corte Penal Internacional, ésta podría, a partir de 2017, castigar la agresión⁵⁴ como un crimen⁵⁵ (Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional. 1998, Tratado de Renuncia a la Guerra - Pacto Briand-Kellog (1928) 1928, Kelsen 1986).

El mismo derecho internacional, reflector de las voluntades de los Estados, prevé la posibilidad de ir a la guerra⁵⁶. La guerra, definida por el término conflicto armado dentro de los tratados, es una posibilidad recurrente en las relaciones internacionales, mientras que dentro de los Estados es una probabilidad constante⁵⁷.

Aunque se le prohíbe a la comunidad internacional acudir a la guerra para medir sus diferencias, el sistema de Naciones Unidas legitima otras formas de control y seguridad sobre el globo. En realidad la creación de la ONU era, en parte, una forma de llevar a la

⁵⁴ El crimen de agresión, cometido por un individuo, definido por las enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional es: cuando, estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas. (Corte Penal Internacional 2010, Yale Law School 2008c, McGoldrick, Rowe y Donnelly 2004)

⁵⁵ A decir de los tribunales militares internacionales creados después de las 2ªGM (Núremberg y Tokio) cualquier acto que no está en cumplimiento del artículo 51 de la Carta de la ONU podría haber sido considerado como un acto de agresión (Yale Law School 2008a, Yale Law School 2008b, Yale Law School 2008d).

⁵⁶ Retomando las discusiones doctrinarias, la jurisprudencia internacional, los principios generales que gobernaron el derecho, la costumbre y los mismos tratados como el de la Carta de la ONU, existe el día de hoy un andamiaje legal conocido como *Ius ad bellum* (derecho a la guerra) que legitima las hostilidades entre Estados mientras estas atiendan a causas justas (Lauren 2003, Olásolo Alonso 2010, Provost 2002, Swinarski 1984, Human Rights Education Associates 2009).

⁵⁷ Si hacemos una referencia solo a los conflictos actuales con más de mil muertos anuales, intraestatalmente podemos encontrar doce: Afganistán, Colombia, India, Irak, Libia, México, Pakistán, Siria, Somalia, Sudán, Yemen (Uppsala Conflict Data Program 2012).

práctica las visiones de estadistas como Churchill, Roosevelt y Stalin. Mientras Stalin y Churchill tenían una visión basada en zonas de influencia, Roosevelt pensaba más en una versión coordinada del concierto de naciones; o incluso mientras unos pensaban en democracia frente al totalitarismo, otro podía pensar en socialismo frente al fascismo, pero, si en algo convergían todas las visiones, era en que estos países habían sido los ganadores de una guerra y por tanto tenían mayores derechos que las otras.

Tres cuestiones hacen suponer que tanto la guerra como la política de la amenaza del uso de la fuerza están legitimadas en la Carta de la ONU. La primera es el Consejo de Seguridad y su creación aristocrática, la segunda es la alerta permanente frente a un enemigo invisible o inexistente en la época, y la tercera es la posibilidad de los pactos regionales de seguridad legitimados para el ataque.

En lo que se refiere a la creación del Consejo de Seguridad y sus atribuciones, este tiene una tara con la igualdad soberana entre los Estados. El Consejo de Seguridad permite a cinco de sus miembros, con asiento permanente, un derecho de veto a cualquier situación que involucre mantener la paz y seguridad internacionales. Estas cinco naciones fueron las que en 1967 tenían acceso a las armas nucleares, además son naciones con un poder económico que se sobrepone holgadamente a los otros Estados si se compara su PIB contra el del mundo (Ver Ilustración 12).

Organización	Miembros	PIB en el 2011 (a precios constantes en dólares de 2000)	Porcentaje del PIB Mundial en 2011
Consejo de Seguridad	China, Estados Unidos de América, Federación Rusa, Francia y Reino Unido	19,002,818,946,810	45.7 %
G – 8	Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Italia, Japón, Federación Rusa, Francia y Reino Unido	24,700,518,542,355	59.41%
G – 20	Alemania, Argentina,	33,739,616,375,367	81.15%

	Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos de América, Federación Rusa, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Sudáfrica y Turquía ⁵⁸		
Economía Mundial	Se consideraron los datos de 211 territorios	41,578,670,556,675	100%

*Ilustración 12 – Poder económico representado por el PIB de algunas organizaciones o grupúsculos internacionales –
Elaboración propia con base en: (The World Bank 2012)*

El segundo punto es el enemigo inexistente en el sistema de las Naciones Unidas. Este existe aún hoy, es el fantasma que representan los Estados contra los que lucharon los ganadores de la 2ªGM. Los “Estados enemigos” tal como los define la Carta de la ONU en el Artículo 53 párrafo 2 es “todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta”. La existencia irreal de este enemigo proveyó a cualquier Estado signatario de la Carta el defenderse contra ellos, pero también la posibilidad de incrementar arsenales, realizar ejercicios militares y formar alianzas estratégicas.

El tercero de estos puntos son las alianzas estratégicas y regionales. Estas alianzas estratégicas fueron creadas para fortalecer pactos políticos de manera militar. Por ejemplo, la OTAN es una de estas alianzas que en un principio era para mantener disuadida a la URSS de utilizar su poder militar contra la Europa Atlántica en un sentido pasivo. No obstante hoy, bajo esa misma arquitectura de la posguerra, la OTAN se ha transformado en un ente diferente.

⁵⁸ A pesar de que la UE es parte del G-20 se consideró que sería redundante el mostrar el tamaño de su economía. Además, de la Zona Europea, se encuentran presentes los países con los mayores pesos específicos: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido.

El Consejo de Seguridad, cuyo mandato es “Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz” (Organización de las Naciones Unidas 1945) hizo caso omiso de una serie de conflictos armados de naturaleza extendida con un gran número de pérdida de vidas humanas y desarrollados con una crueldad, crudeza, extensión y duración de gran calado. Por ejemplo el conflicto internacionalizado en la República Democrática del Congo, o el conflicto entre Hutus y Tutsis en Ruanda con uno de los genocidios más eficientes en la historia, la guerra entre Irak e Irán, la guerra de Vietnam y la invasión rusa Afganistán... todos estos son conflictos donde no se mantuvo la paz y la seguridad internacionales donde se quebrantó la paz y donde hubo agresión internacional. Bien estos conflictos se presentaban en regiones y con poblaciones que no eran para ninguno de los miembros permanentes del CS prioritarios o bien los mismos miembros permanentes eran partes de las hostilidades abiertamente.

Tras la desaparición de la URSS y la pérdida de una buena parte de su poder, la OTAN redefinió su papel en el mundo y ha actuado como un ente supervisor de la seguridad junto a los EEUU. La OTAN se ha reconstituido para aceptar a antiguos miembros de la esfera de influencia de la URSS, y pasar de un enfoque preventivo a uno de acción.

En palabras de Joffe: “la OTAN era negativa, en el sentido que estaba diseñada para prevenir algo: un ataque a sus miembros. Era pasiva en el sentido de que la alianza – como el Monte Everest – debía estar presente. Los Estados-miembros tenían una simple y fácilmente comprendida tarea que reforzar, mantener el *status quo*, y eso significaba disuasión más que persuasión. ***El juego era tener el poder militar y no usarlo***” (1996, 59)⁵⁹.

⁵⁹ Traducción propia, las negritas itálicas son mías.

La OTAN se ha envuelto desde la década de 1990 en guerras, conflictos armados, o en un término más amistoso en la resolución de conflictos. Mientras que algunos estudiosos de las RRII como Kenneth Waltz pensaban que la OTAN “no tenía sus días contados pero sus años sí”, otros pensaban que “[E]l fin de la Guerra Fría no terminaba con la comunidad occidental de valores, sino que potencialmente la extendería hacia Europa del Este y quizá al Estado sucesor de la Unión Soviética, creando una “federación pacífica” de democracias liberales”. Al final, en la década de 1990, la OTAN se reconstituyó y en cierta parte esta reconstitución tuvo que ver con las RSS (Waltz 1993, Risse-Kappen 1995).

En el vacío conceptual donde el enemigo poderoso desapareció y el mandato de la OTAN tenía un sentido difuso, un nuevo mandato de otro tipo aparecería. La nueva vocación de la OTAN⁶⁰ sería asegurar la difusión de las prácticas democráticas a través de la parte de Europa que antes estaba fuera de sus áreas de interés y operación, *v.gr.* Europa Central y Europa del Este. De una manera rápida y sin mayores ceremonias la OTAN desarrollo una serie de normas y valores de las RSS que se manifestarían como directrices para los candidatos a ser miembros de esta alianza en sus ampliaciones (por ejemplo con el MAP, ver sección 4.2.2.2).

Estados miembro	Fecha de incorporación	Contexto de incorporación
Bélgica	4 de abril de 1949.	Miembros originales - Países signatarios del tratado en Washington, D.C
Canadá		
Dinamarca		
Estados Unidos de América		
Francia		
Holanda		
Islandia		
Italia		

⁶⁰ Los pilares sobre los que se constituye la Unión Europea (UE), como la democracia por poner un ejemplo, fueron también aplicados como piedras de toque en el nuevo enfoque de la OTAN, así la OTAN expandía la cultura y los mecanismos de reproducción de la Europa Atlántica a sus nuevos aliados.

Luxemburgo		
Noruega		
Portugal		
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte		
Grecia	18 de febrero de	Anexiones durante la Guerra Fría
Turquía	1952	
Alemania	5 de mayo de 1955	
España	30 de mayo de 1982	
Hungría	12 de marzo de 1999	Primera ola expansiva de la post Guerra Fría
Polonia		
República Checa		
Bulgaria	29 de marzo de 2004	Segunda ola expansiva de la post Guerra Fría
Estonia		
Eslovaquia		
Eslovenia		
Latvia		
Lituania		
Rumania		
Albania	1 de abril de 2009	Última ampliación
Croacia		

Ilustración 13 – Estados miembro de la OTAN, fecha de acceso y contexto de incorporación al tratado – Elaboración propia con base en: (North Atlantic Treaty Organization 2012)

De cualquier manera si la OTAN debía seguir existiendo tenía encontrar una razón de ser y por lo tanto un “qué hacer”. En las cumbres del inicio de la década de 1990⁶¹ donde se determinó que la antigua amenaza con toda su fuerza había dejado de existir, también se determinó la intención de transformar a la OTAN en una organización política

⁶¹ Cumbre de Londres de 1990 y Cumbre de Roma de 1991.

de manera creciente y cuyo enfoque sería el de la cooperación. Estas declaraciones daban pie a que la alianza, con los pilares de la seguridad, la cooperación y el desarrollo se volviera impulsora de las RSS, sobre todo al aceptar en noviembre de 1991 un nuevo concepto estratégico que incluía el diálogo y el manejo de crisis como metas aparejadas.

En junio de 1992 los ministros de relaciones exteriores de la alianza anunciaron su voluntad condicional para asumir tareas de las PKO, con base a un enfoque caso por caso, y bajo la responsabilidad de la OCSE. En 1994 el diálogo como meta del concepto estratégico sería institucionalizado a través de la PfP. Estos adelantos contribuyeron con su peso específico al contexto de ampliación de la OTAN en 1994, momento en el cual la OTAN se estableció como un ente que contribuía al debate y la aplicación de lo que serían las RSS. Esta expansión no era algo que se pudiera prever claramente, pero dos países operaron de tal manera y en concordancia con su interés nacional para que la OTAN se expandiera. Alemania deseaba una presencia de la Alianza más allá de sus fronteras y así lo declararon tanto el Ministro de Defensa Rühle y el canciller alemán Kohl; por el otro lado los EEUU querían preservar a la OTAN y además esta era una institución consecuente con su compromiso con el multilateralismo, quería conservar a Alemania como un aliado en la seguridad europea y además mantener sus compromisos con Europa Central y Europa del Este, además incorporarlas como democracias liberales expandía la zona de paz Occidental (Haglund 2007).

La OTAN era una organización fortísima para finales de la década de 1990, además la Zona Europea había logrado acuerdos internacionales increíbles y se había vuelto la primera unión económica en utilizar una moneda común. Sus principios y valores se habían expandido y permeado en la otrora zona de influencia soviética y la cooperación en seguridad y justicia era una realidad. Es decir, Europa era fuerte, amplia y próspera.

Cuando ocurrió el ataque del 11 de septiembre de 2001 contra uno de los miembros de la OTAN, perpetrado por un grupo terrorista y se acusó como responsable de patrocinar y permitir a esta organización criminal internacional terrorista a un Estado, era previsible la entrada en el campo de batalla de la Alianza, era la reciprocidad con el gran aliado del continente americano y a la vez una manera de medirse frente a un nuevo enemigo, ahora

diferente de los últimos cinco siglos⁶², externo. En este sentido, el siguiente apartado: “La experiencia en Afganistán” se referirá a la forma en la que se realizó esta intervención.

5.2 La experiencia en Afganistán

La presente experiencia no analiza, como sí lo hace la siguiente, la perspectiva histórica de intervención de un país. Esta experiencia es vista desde el momento de la intervención por parte de la OTAN en el territorio de Afganistán después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y a partir de ahí realiza un análisis sobre la legalidad de la intervención, los resultados desplegados a partir de la intervención en el territorio ocupado y el intento por reconstruir un Estado a través de las RSS.

La entrada de fuerzas internacionales a Afganistán está recubierta de un ropaje puramente legal. Los EEUU hacen uso de un pacto regional, en correspondencia con sus prerrogativas en el sistema de la ONU, para llevar un ataque de represalia contra un enemigo de la OTAN, Afganistán se volvió un enemigo común al supuestamente atacar a los EEUU en su territorio, aunque la organización que perpetró el ataque era un actor no estatal.

En el 2012, diez años después de la intervención, Afganistán sigue teniendo problemas cotidianos de violencia; existe una falta de capacidades estatales en lo referente a su sector de seguridad; las retículas de poder seguían teniendo aversión al Estado... todavía en el 2009 días antes de las segundas elecciones del régimen post Talibán existían dudas sobre sí realizarlas o no debido a las consideraciones de seguridad. Hoy mismo, EEUU no se quiere ir de Afganistán como lo tenía planeado en el 2014, sino mantenerse “cercano” hasta el 2017 y presiona de manera abierta a los países europeos para que comprometan recursos en la reconstrucción del Estado afgano. El resultado de estas presiones es que lograron que sus aliados se comprometieran con $US\$4.1 \times 10^9$ por año entre 2015 y 2017 para apoyar a las fuerzas afganas.

⁶² Considero los últimos cinco siglos por ser Europa, desde 1492, con contadas excepciones e incursiones orientales, dominada por los gérmenes de los actuales Estados-nación hoy representados en la Unión Europea y esta fecha como piedra de toque por ser el *locus temporis* en el que cae Granada tomada por los reyes católicos de Castilla y Aragón.

5.2.1 La intervención vista desde el Derecho Internacional

Cuando del DI se trata los EEUU saben encontrar una salida dentro de los textos internacionales o la costumbre internacional para justificar de forma legal su actuar. En el caso de la intervención en Afganistán esta no fue la excepción. Desde este sistema los EEUU y sus aliados utilizaron los textos de dos tratados aceptados por la comunidad internacional de manera abrumadora para iniciar un ataque a gran escala contra un país con poca capacidad estatal y que albergaba el terrorismo.

A grandes rasgos definimos el actuar de la OTAN para entrar en Afganistán, ahora analicemos artículo por artículo su forma de accionar al DI para legalizar al intervención.

5.2.1.1 La Carta de la Organización de las Naciones Unidas

5.2.1.1.1 El capítulo VII

El capítulo VII de la Carta de la ONU prevé los métodos existentes para determinar la existencia de amenazas a la paz y seguridad internacionales y los métodos para lidiar con ellos a fin de que si se quebrantan, se puedan restablecer. El Consejo de Seguridad supervisa la situación y va aplicando progresivamente cada uno de los artículos hasta que al final se llega al uso de la fuerza (Organización de las Naciones Unidas 1945). La división de este aumento progresivo es la siguiente:

Procedimiento para la de determinación de amenazas a la paz y la seguridad internacionales y sanciones dentro del sistema de Naciones Unidas	
Artículo	Disposición dentro del procedimiento
39	Se decide que una situación es una amenaza, quebrantamiento de la paz o acto de agresión.
40	Insta a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables.

41	Decide qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones ⁶³ .
42	Si las medidas anteriores no resultaron eficientes entonces puede ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Ilustración 14 - Aumento progresivo de determinación de amenaza a la paz y la seguridad internacionales y sanciones dentro del sistema de Naciones Unidas – Elaboración propia con base en: (Organización de las Naciones Unidas 1945)

5.2.1.1.1.1 Artículo 39

“El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales” (Organización de las Naciones Unidas 1945). Cuando el 12 de septiembre de 2001 se lanzó la resolución 1368 que condenaba a los ataques terroristas como amenazas a la paz y seguridad internacionales y posteriormente la resolución 1373 que recordaba el derecho inmanente a la legítima defensa de los Estados de conformidad con la Carta, la ONU estaba autorizando, de manera preventiva y sin necesidad de que los EEUU lo dijeran o pidieran, una intervención directa. Además, la resolución 1373 creó como un mandato vinculante, aunque se debería de cumplir de buena voluntad, para tipificar ciertos actos como terrorismo, y algunas acciones estatales como cobijo, asistencia, falta de adopción de medidas y permisión del uso del territorio estatal como patrocinio del terrorismo (United Nations Security Council 2001, United Nations Security Council 2001).

⁶³ Estas pueden comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Lo más grave de lo anterior es que el Consejo de Seguridad al utilizar una frase operativa, como todas las medidas necesarias, para combatir al terrorismo, y, además declararlo una amenaza a la paz y seguridad internacionales, no dejaba margen de maniobra para la política o la pluralidad. Lo anterior facultó a los EEUU a utilizar el artículo 51.

5.2.1.1.1.2 Artículo 51

“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales” (Organización de las Naciones Unidas 1945).

5.2.1.1.2 El capítulo VIII

El capítulo VIII es el mismo que prevé la existencia de los Estados enemigos aún después de derrotados, los pactos regionales para enfrentarlos y la subsunción de estos al sistema del Consejo de Seguridad.

5.2.1.1.2.1 Artículo 52

“1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

2. Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.

4. Este Artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35” (Organización de las Naciones Unidas 1945).

5.2.1.2 El Tratado del Atlántico Norte

5.2.1.2.1 Artículo 5

En 1949, el objetivo principal del Tratado del Atlántico Norte era crear un pacto de asistencia mutua para contrarrestar el riesgo de que la URSS quisiera extender su dominio de Europa del Este a otras partes del continente. Cada país participante acepto que esta forma de solidaridad fuera el corazón del tratado, haciendo que el artículo 5 sobre defensa colectiva fuera un componente clave de la Alianza.

En el caso del ataque terrorista a los EEUU este consultó inmediatamente con los otros miembros de la Alianza. La alianza determinó que los EEUU habían sido víctimas de un ataque armado y por lo tanto acordaron el 12 de septiembre de 2001, que si se determinaba que el ataque contra los EEUU fue dirigido desde el exterior, entonces sería visto como el ataque previsto en el artículo 5 del Tratado de Washington y se utilizaría la auto defensa colectiva. El Secretario General de la OTAN, Lord Robertson, informó de la decisión de su organización al Secretario General de la ONU

Aunque en ese momento se invocó el artículo, aún no se había determinado si el ataque había sido externo. Cuando esta determinación se hiciera, entonces cada aliado consideraría que tipo de asistencia proveería. En la práctica, se hacen consultas entre los aliados y las decisiones se toman en el Consejo del Atlántico Norte, además, los EEUU podían iniciar acciones independientes, consistentes con sus derechos y obligaciones previstos en la Carta de la ONU.

Los países vinculados por el tratado pueden proveer cualquier forma de asistencia para responder a la situación, no es necesario que sea militar y depende de los recursos materiales de cada Estado, quienes determinan como contribuir y lo consultan con otros miembros, teniendo en cuenta que el objetivo de su apoyo es contribuir a “restaurar y mantener la seguridad del área del Atlántico Norte”. Al invocarse el artículo 5, los miembros de la Alianza muestran solidaridad con los EEUU y condenan en la forma más enérgica posible los ataques terroristas del 11 de septiembre.

Finalmente, el 4 de octubre de 2001, ya que se determinó que el ataque era desde el exterior de la Alianza, la OTAN acordó un paquete de 8 medidas de apoyo a los EEUU. La primera operación anti terrorista que se desarrolló por parte de la OTAN a petición expresa de los EEUU fue Asistencia Aguila (*Eagle Assist*) de mediados de octubre de 2001 a mediados de mayo de 2002. Consistió en siete AWACS (Sistemas Aerotransportados de Alerta Temprana y Control), aeronaves radar de la OTAN que ayudaron a patrullar los cielos de los EEUU; en total 830 miembros del equipo de 13 países de la OTAN volaron más de 360 salidas. Esta fue la primera vez que los activos militares de la OTAN se desplegaron en apoyo a una operación del artículo 5 (North Atlantic Treaty Organization 2005).

“Artículo 5: Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la

Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales” (North Atlantic Treaty Organization 1949).

5.2.2 La entrada a Afganistán

La entrada a Afganistán fue el conflicto que inauguró la guerra contra el terrorismo. Osama Bin Laden al atacar a través de Al-Qaeda a los EEUU inició un cambio en las dinámicas de seguridad y en la legitimidad de la guerra incluso contra actores no estatales. Después de este ataque el presidente de los EEUU George W. Bush declaró que utilizaría todos los medios a su disposición para encontrar a los responsables y llevarlos a la justicia. En menos de un mes, la maquinaria bélica de los EEUU estaba operando en el territorio afgano. El 7 de octubre de 2001 comenzó el ataque. El objetivo era eliminar el puerto seguro para el entrenamiento de los terroristas y el desarrollo e implementación de sus estrategias para que el mundo fuera un lugar más seguro (Young 2007).

El objetivo detrás del ataque era la venganza, una manera de encontrar satisfacción a la ofensa causada por los terroristas de Al-Qaeda y el gobierno Talibán en Afganistán. La comunidad internacional sin embargo se mostró consternada ante la situación que los EEUU estaban viviendo y no hubo frenos a las declaraciones de simpatía, empatía e incluso de compañía en el duro momento que los EEUU enfrentaban (Young 2007).

El nombre clave de aquella operación con la que comenzó el ataque a Afganistán se llamó “Libertad Duradera” (*Enduring Freedom*) y era una nueva y moderna forma de hacer la guerra donde la infantería jugaba un papel menor y las batallas se libraban con la mayor

tecnología posible y con apoyo de las fuerzas de operaciones especiales y fuerzas aéreas, seguidas después por la entrada de la infantería para terminar la operación. La forma de iniciar la batalla dependía en buena medida de la información recopilada por los servicios de inteligencia, la CIA en especial, y por los ejércitos aliados como la Alianza del Norte⁶⁴. El objeto y fin de aquella operación era ganar una guerra de forma rápida y efectiva aniquilando al enemigo sin darle siquiera posibilidad de defenderse. El enfoque de las RSS o de la construcción de capacidades estatales o de construcción de Estado o nación nada tenía que hacer aquí, esas serían labores para otros países, no para los EEUU.

Este estilo de hacer la Guerra fue en extremo eficiente en el corto plazo. En el corto plazo EEUU derrotó al régimen Talibán, Al-Qaeda emprendió la huida junto con Bin Laden y sus seguidores. Ambos grupos se cruzaron la frontera hacia Pakistán y ahí se mantuvieron. Parecía que las ideas de Rumsfeld tenían sentido y eran capaces de otorgarle la victoria a los EEUU dejando a Afganistán libre de los flagelos que lo azotaban (Young 2007).

5.2.3 La política de la intervención – reconstrucción

Un reto diferente emergió después de iniciadas las operaciones militares – la necesidad de reconstruir Afganistán como una democracia funcional, liberal y pro occidental. La democratización de Afganistán era necesaria para mantener a los talibanes de regresar al poder y evitar que Al-Qaeda y otras organizaciones similares usaran el territorio afgano como campo de entrenamiento para planear y orquestar operaciones de la naturaleza del ataque del 11 de septiembre de 2001.

No obstante la “nación” afgana, si puede llamársele así, no ha sido nunca constituyente de un Estado democrático y el mismo concepto de democracia es una palabra extraña para el pueblo afgano. Su historia está dominada de manera abrumadora por ejemplos de reyes autócratas, señores de la guerra, extranjeros tiranos y extremistas religiosos. Aunado a esto, la tarea de la reconstrucción de una nación, no es sencilla, mucho menos con una sociedad como la afgana, abyecta y renuente. Este esfuerzo tenía que ser

⁶⁴ Este nuevo tipo de enfrentamiento fue formulado por la facción neoconservadora en el aparato de poder del Departamento de Defensa, particularmente de Donald Rumsfeld, el Vicepresidente Dick Cheney, el ex Subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz, y el Subsecretario de Defensa para Política Policy Douglas Feith.

magno en el sentido de los recursos humanos, materiales, temporales y económicos. Si las guerras son caras, la reconstrucción lo es más, sin embargo, la comunidad internacional pensando en el retorno de la inversión estuvo dispuesta a colaborar en esta labor. Los aliados europeos de los EEUU bajo la dirección de Alemania encabezaron este proyecto (Young 2007).

El proyecto post conflicto en Afganistán comenzó con enfoques conflictivos después de la caída del régimen talibán en el 2001. El proceso de construcción de Estado puede ser dividido en tres fases. La primera fase comenzó con una cuasi híbrida operación de construcción de paz, los acuerdos de Bonn, que fueron respaldados por la ONU. Los costos estimados fueron incorporados al documento “*Securing Afghanistan’s Future*” (2004) y un plan de 10 años para reformas legales llamado “*Justice for All*” (2005). La segunda fase comenzó con la firma del “*Afghan Compact*” en Londres con compromisos de US\$10.5x10⁹ para los próximos cinco años y comprometidos por sesenta Estados. Las reformas formulaban tres pilares críticos que apuntaban a la reingeniería política, económica y social del país. Sin embargo, en los hechos, el poder de los señores de la guerra y el resurgimiento de los talibanes significaba que la construcción liberal del Estado se confrontaba con los imperativos de seguridad y los constructores de paz liberales actuaron de manera retrograda. La tercera fase, que es informal pero significativa, comenzó en el 2009 con un compromiso renovado hacia Afganistán por los EEUU y coincidió con un crecimiento en las tropas y recursos, con una orientación militar de desarrollo y una visión de corto plazo en el nivel local que obtuvo resultados diversos. Muchos analistas han cuestionado la efectividad del aumento de las tropas, refiriéndose a la anterior experiencia soviética en Afganistán pero dados los niveles de inseguridad y la inadecuada seguridad doméstica en el país hay pocas alternativas posibles (Riaz 2011).

5.2.4 Las Reformas al Sector de Seguridad en Afganistán a grandes rasgos

El sector de seguridad recibió una mención superficial y vaga en los acuerdos de Bonn cuando se hace referencia a la extensión de la autoridad sobre las milicias y a la formación de una “comisión de reforma judicial”. Hubo necesidad de un énfasis adicional por parte del presidente Karzai y de un alza en la insurgencia para evocar el renovado interés internacional en las RSS. Sin embargo, en el corto plazo el enfoque de la contrainsurgencia

de estas reformas ha privado al proceso de lograr la meta a largo plazo de un aparato de seguridad sustentable, estable y responsable. El “*Afghanistan Compact*” junto al temprano sistema de donadores de las RSS y las reformas se han llevado a cabo por una junta conjunta del gobierno afgano y de la ONU, no obstante los EEUU se mantienen como el principal donador y financian la mayoría de las RSS (Riaz 2011).

5.2.4.1 Reformas militares

La reforma militar es el pilar con mayores recursos de la agenda de las RSS, consumiendo U\$3.x10⁹ comparado con US\$900x10⁶ por la policía. Inicialmente hubo algunos desencuentros sobre la fortaleza del ejército. Qasim Faheem, el ministro de defensa de aquel tiempo quería fusionar su milicia con el ejército y abogaba por una fuerza de 200,000 elementos, mientras que la OTAN favorecía una fuerza afgana de 50,000 elementos. Eventualmente se decidió que el Ejército Nacional Afgano (*Afghan National Army*, ANA por sus siglas en inglés) debería tener 70,000 elementos. La fuerza esperada en Octubre de 2011 era de 171,000 tropas. Contrario a las declaraciones iniciales, el ejército está pobremente entrenado y sus sustentabilidad en términos de condiciones económicas y la cobertura del área anunciada antes de la entrega a las fuerzas afganas es sumamente dudosa (Riaz 2011).

El ANA también ha sido víctima crónica del faccionalismo étnico desde su creación, cuando 90 de los 100 primeros generales eran de la etnia *tajik*, un desbalance que tenía que ser atajado por un sistema de cuotas, aunque en el 2003 los *pashtuns* y los *hazaras* aún se quejaban de su sub representación. Una expansión en la insurgencia también causó una desertión elevada en el ejército con alrededor del 40% de la tropa de batallones típicos siempre ausentes sin permiso y un estimado de 20% de las tropas no renovaron su contrato de reclutamiento después de la expiración de los primeros tres años (Riaz 2011).

5.2.4.2 Reformas policiales

Los procesos de reforma policial fueron lanzados en Afganistán con Alemania como la nación líder abriendo el *German Police Project Office (GPPO)* en abril de 2002, pero el desarrollo de la iniciativa ha permanecido sin brillo. Los EEUU se unieron al proceso en 2004 otorgando contratos para establecer un nuevo Centro de Entrenamiento Central y siete centros regionales. El interés de los EEUU resultó en la provisión de mayores recursos y de

un número de personal de policía proyectado a alcanzar 130,000 a finales del 2010. A pesar del énfasis reciente, la policía permanece como una institución corrupta, incompetente, faccionalmente dividida y analfabeta, incapaz de proveer la seguridad básica a los ciudadanos y mucho menos de tener un rol efectivo de contrainsurgencia. La mayor parte de los 31 generales escogidos para la policía por el Comando Combinado de Transición de Seguridad Afganistán han sido despedidos, encarcelado o forzados a huir por cargos de corrupción. Muchos expertos expresan que la ineficiencia e indisciplina de la policía jugó un papel importante en el rol de tornar a grandes sectores de la población contra el gobierno y a favor de los insurgentes. Más aún, todavía hay confusión sobre el rol futuro de la policía, sobre todo si la fuerza continuará orientada a las funciones comunitarias o como infantería ligera (Riaz 2011).

Las reformas policiales, cuyo punto focal es la estrategia de salida de las fuerzas internacionales, son de corto plazo y frágiles, aunado a esto, están mal coordinadas y acosadas por los retrasos. Para marzo de 2010 menos del 12 % de las unidades de policía se consideraban capaces de operar por sí mismas a pesar de la inversión de más de US\$6x10⁹ desde 2001. Los programas *ad hoc* y cuantitativos tales como los de Desarrollo enfocado de Distrito y los Equipos de policía Mentor y Afiliado han fallado en incorporar la necesidad de la policía de comunidad y de la sustentabilidad de largo plazo de la policía como institución (Riaz 2011).

Para los críticos en el rol actual de las RSS la falta de un marco de trabajo estratégico global para guiar el proceso de las RSS aparejado con las condiciones nocivas para su implementación ha creado una base frágil para el desarrollo continuo del sector. En su trayectoria actual, el proceso de reformas será presionado de manera severa para producir los resultados efectivos, transparentes, responsables y respetuosos de los DDHH que el modelo encarna (Hodes y Sedra 2008).

El proceso afgano de RSS está carente de una estrategia global necesaria para la ortodoxia de las RSS. El proceso podría ser descrito como reactivo. En la ausencia de una clara observación cuidadosa de las capacidades para guiar la secuencia de los procesos, se

ha centrado demasiado en los objetivos cuantitativos más que cualitativos (Hodes y Sedra 2008).

- Las alianzas faccionales y étnicas continúan teniendo precedencia sobre la lealtad al Estado – las RSS han fallado en despolitizar y desetnitizar el sector de seguridad
- La disminución de recursos ha dañado la habilidad del Ministerio del Interior para dispensar bienes públicos, implementar los planes de reforma y ocuparse en la planeación de mediano y largo plazo.
- El imperativo de la profesionalización de las fuerzas de seguridad ha ensombrecido la necesidad de reforma y fortalecer el sistema legal del país.
- Una tradición de clientelismo y la usencia de un pago de salarios eficiente y con recursos han dejado a los ministerios del gobierno y las instituciones susceptibles a altos grados de corrupción.
- La escasez de capacidad humana y la corrupción endémica han persuadido a muchos Estados donadores de implementar programas de reformas de forma unilateral sin suficiente consulta con los actores.
- El conflicto en las agendas de los donadores, las rivalidades, la falta de confianza y la competencia sobre recursos escasos ha socavado la coherencia de las actividades de la reforma (Hodes y Sedra 2008).

Fuerzas de seguridad eficientes y eficaces son cruciales para asegurar un monopolio sobre el uso de la fuerza coercitiva. Sin embargo, si no se subordinan a una autoridad civil y están situadas dentro de parámetros legales claros, pueden sucumbir a la manipulación política o facciones, o involucionar hacia violaciones sistémicas de DDHH y de criminalidad (Hodes y Sedra 2008).

- Avanzar en el Estado de Derecho no es una meta secundaria que pueda ser pospuesta – sustenta todas las reformas y provee el cimiento sobre el cual las instituciones de seguridad se construyen.
- Desalojar a los señores de la guerra prominentes y difuminar las redes clientelistas requiere un compromiso renovado por la comunidad internacional y el liderazgo afgano en el proceso de RSS

- Una de las prioridades de las RSS debería ser racionalizar la escala salarial del sector.
- Restaurar la confianza pública y reforzar la imagen del sector de seguridad como el legítimo garante de los derechos de las personas y su seguridad requiere una campaña de educación y concientización concertada.
- El apoyo concertado de los donadores se requiere al menos durante una década para consolidar un Estado afgano estable y autosuficiente con soberanía total en su territorio. Sin embargo la apropiación local afgana del proceso es clave para su triunfo (Hodes y Sedra 2008).

5.3 La experiencia en Haití

Plus ça change, plus c'est la même chose

5.3.1 Porqué Haití?

Haití es un caso atípico en el concierto internacional; es la primera entidad estatal que se libera de la esclavitud de esa región, por su debilidad en la estructuración estatal y también por su notable inestabilidad política, entre otras cosas. Alejo Carpentier y el realismo mágico dan cuenta de ello en la literatura, con el libro “El Reino de este mundo” así como toda su historia. Además, Haití ha sido un Estado intervenido, socavado en su soberanía y confiscado por el extranjero en diversas ocasiones. País de sueños y pesadillas Haití es parte de una región que, en menor medida, ha sufrido también su dosis de injusticia, intervención y conflicto.

Elegimos Haití porque, desde la óptica de una preocupación latinoamericana y caribeña, es un país que levanta dudas sobre las repetidas y alargadas intervenciones que ha vivido. Parece que la capacidad estatal a través del gobierno, la seguridad del Estado y sus habitantes y su posibilidad de ser un ente soberano, en igualdad de derechos y obligaciones de cara al derecho internacional, frente a otros Estados en el mundo es también cuestionada.

Haití tiene un gobierno, sí, pero la pregunta de ¿qué capacidad estatal existe frente a un mandato de “protección” de la ONU? Donde el monopolio del uso de la fuerza está dividido (*sic*) entre el componente autorizado, con 6,700 efectivos militares, entre oficiales y tropa, aunados a los 1,622 miembros de la policía civil, incluyendo asesores y unidades

constituidas, con cualesquiera de los componentes del sector de seguridad haitiano que se esperaba para 2012 fueran de 12,000 (United Nations Security Council 2004). Puede Haití hacer frente, de manera defensiva al menos, a una intervención extranjera a su territorio? La respuesta a esta pregunta es negativa, no hubo nada que detuviera el apoyo militar de los EEUU en las horas posteriores al terremoto de enero del 2010 (M. Thompson 2010). Puede Haití proveer la seguridad necesaria a su población para la búsqueda de los individuos de las condiciones de vida mínimas en el mundo de hoy? Cuando la situación actual impide las condiciones mínimas de seguridad para evitar una propagación de enfermedades, tales como el cólera (como se puede ver en la siguiente ilustración), esta y más preguntas se concentran en torno al Estado haitiano, aquí hacemos un breve esbozo de la trayectoria histórica del mismo, su situación actual y el marco en el que se aplicaron, se aplican o se pueden aplicar las RSS en este actor.

Región	Nuevos casos de cólera en 2011
Nord-Ouest	397
Nord	1,189
Artibonite	2,671
Nord-est	2,718
Centre	960
Port-au-Prince	4,914
Ouest	3,577
Sud-est	458
Nippes	564
Sud	1,288
Grand-Anse	108

Ilustración 15 - Nuevos casos de cólera en Haití en el 2011 por región - Elaboración propia con base en: (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 2012)

5.3.2 12012010

Cuando una entidad ha sido golpeada en poco tiempo y de forma lapidaria por diversos sucesos, le queda perecer o recomponerse. Así, sin matices, es como comienzo esta sección. Porqué, sería la pregunta adecuada. Porqué 12012010, porque esa fecha, el 12 de enero de

2010 (12/01/2010), marcó uno más de los golpes que ya había sufrido Haití después de la devastadora temporada de huracanes de 2008, con cuatro de ellos golpeando el país de lleno, de la violencia, del hambre y de las pandillas. El terremoto del 2010, se une a una larga lista de sucesos que toman importancia en el sentido de ser nefastos para un país como Haití, al punto de que sus consecuencias retan al mismo Estado, para su recomposición o su desaparición.

En este sentido, hemos visto la recomposición de diversas entidades en los últimos 25 años y también la muerte de algunas. Por citar a dos en específico tenemos a la OTAN como una entidad internacional que se rehusó a desaparecer, pero cuya *raison d'être* se recompuso y también a la URSS que se desmembró y adoptó una nueva relación con las anteriores repúblicas que la conformaban. Los componentes de ambos se modifican ampliamente en toda la constitución palmaria que implican los de estos tipos de entidades.

Por ejemplo, los cuatro factores específicos del Estado que era la URSS y que fueron heredados por la Rusia que quedó, se recomponen. La URSS se desmiembra, de forma textual y literal, las repúblicas o territorios que la formaban adquieren una nueva manera de relacionarse con la Rusia heredera; algunos de los cambios que se pueden notar son:

- **Territorio y soberanía:** Rusia pierde el control soberano sobre esos territorios que ganan autonomía e independencia en algunos casos y en otros, plena libertad de actos y alianzas frente al otrora sistema que los congregó.
- **Población y Gobierno:** La población, y su relación con aquel ente estatal, también se modificó, sus formas de organización y representación con las formas de dominación se transformaron. Así, Latvia, Lituania y Estonia cambiaron de tal forma que no queda duda del antiguo dominio soviético, pero sí se duda de un futuro con los rusos como aliados.
- **Soberanía exterior:** Rusia no pierde poder legal en el Consejo de Seguridad, no obstante no tiene mucho poder, como una dominación real que oponer a la acción de otros miembros del mismo Consejo. Por ejemplo, poco puede hacer frente a las

decisiones de “actuar” en su otrora zona de influencia, tal como sucedió en la ex Yugoslavia con la OTAN en la década de 1990.

La OTAN también sufrió alteraciones durante la década de 1990. Esta organización había perdido al enemigo contra el cual se constituyó – la URSS – no obstante, el poder que podía ejercer como una alianza regional dedicada a lo militar imponía una gran ventaja para los miembros fundadores del Atlántico y eso la hacía susceptible de trascender su principal objeto y fin. La OTAN amplió su membresía⁶⁵ en diversas ocasiones, pero fueron las ampliaciones posteriores a la Guerra Fría junto a los cambios en su concepto estratégico en realidad las adaptaciones que necesitaba para sobrevivir.

El masivo terremoto devastó una gran parte de Puerto Príncipe, la capital de uno de los países más pobres del mundo, y fue uno de los peores terremotos para Haití en 200 años en relación a su magnitud, daños estructurales y pérdida de vidas (ver siguiente ilustración), un país vulnerable a los desastres naturales y con un legado de instituciones débiles y gobierno deficiente. A diferencia de los desastres anteriores como los cuatro huracanes de la temporada del 2008, la comunidad internacional respondió de forma rápida y generosa a los efectos del terremoto. Los donadores privados y estatales ofrecieron \$4,000 millones de dólares de ayuda para Haití, prometiendo construir de nuevo y mejor. Esta promesa parecía en aquel momento se halagüeña, pero como veremos más adelante estaba lejana a volverse cierta. Sin importar todo lo anterior, a Haití le queda solamente recomponerse o perecer, pero para la ONU y los donadores para el desarrollo, aun sigue siendo más importante que generar capacidades sociales para reconstruir el Estado, la reforma al sector de seguridad.

⁶⁵ Ya se había ampliado con anterioridad para incluir a países con los cuales se necesitaba una alianza especial. Cuando Inglaterra le comunicó a los EEUU que no podía seguir apoyando a Turquía y Grecia en su lucha anticomunista, se puso en marcha una política de apoyo a la reconstrucción de los países aliados dañados por la 2ª Guerra Mundial y en esa lógica, Turquía y Grecia debían ser aliados y estar del lado correcto de la “Cortina de Hierro”. Ampliaciones en la Guerra Fría: 1952 – Grecia y Turquía; 1955 – Alemania; 1982 – España.

Año	Localización	Comentarios
15 de septiembre de 1751	Puerto Príncipe y Santo Domingo	2 sismos de 8.0 y 7.5 ⁶⁶ . Puerto Príncipe, Santo Domingo y Azua quedaron destruidos en su totalidad.
18 y 25 de octubre de 1751	Puerto Príncipe	Puerto Príncipe vivió dos sacudidas violentas que duraron en conjunto 3 minutos. Las réplicas continuaron durante dos meses.
3 de junio de 1770	Puerto Príncipe y las regiones del sur	La capital quedó en ruinas y brechas se abrieron en el suelo en varios lugares. Centenares de cadáveres se recuperaron de entre los escombros.
7 y 8 de mayo de 1842	Cabo Haitiano y el resto del Gran Norte	Se dice que Cabo Haitiano, en el que todas las casas eran construidas en mampostería no era más que un montón de escombros en las que cerca de diez mil personas fueron enterradas. Puerto Príncipe resultó destruido de igual manera. Las magnitudes fueron de 8.0 y 6.9.
23 de septiembre de 1887	Regiones septentrionales de Haití	Destrucción de la Iglesia de Puerto de Paz y Môle Saint-Nicholas, entre otros desastres. 2 sismos y tsunami.
22 de septiembre de 1904	El norte del país. Puerto de Paz y Cabo Haitiano	Sismo de 6.5 y tsunami.
4 de agosto de 1946	Puerto Plata	3 sismos con magnitudes de 7, 8.1, y, 7.4. Tsunami y licuefacción y corrimiento de suelos.
20 de abril de 1962	Cabo Haitiano	Sismo de 6.75.
22 de septiembre de 2002	Puerto Plata	Sismo de 6.5.
12 de enero de 2010	Entre 14.5 y 17.5 km de Puerto Príncipe	Sismo de 7.3 grados. Se calcula que hubo una docena de sacudidas secundarias en las horas siguientes.

Ilustración 16- Terremotos más significativos sufridos por Haití⁶⁷ - Elaboración propia con base en: (Calais, Perrot y Mercier de Lépinay 1998, Mora 2010)

⁶⁶ Las mediciones de magnitud de los sismos en esta tabla son en escala Richter.

5.3.3 La economía de Haití

Haití representa apenas un 0.00938828367943893% de la economía mundial... es una de las economías con el PIB per cápita más bajo (ver en anexo III DBEconom.xls Hoja PIB Haití). La ayuda internacional asegura casi 68% del presupuesto nacional, y por lo tanto supedita en gran medida las decisiones del Estado haitiano. No obstante Haití cree en sí mismo. En el reporte de la “Evaluación de necesidades post desastre” se habla de la situación que iba en mejora antes del sismo y del cumplimiento de compromisos con los organismos financieros internacionales, esto se ve reflejado en la misma base de datos antes señalada..

Según esta evaluación, la situación macroeconómica antes del terremoto mostraba signos de recuperación de la actividad económica en Haití que había comenzado tras los esfuerzos de recuperación y reconstrucción después de la crisis externa de 2008 (aumento de precios y cuatro huracanes). Antes del terremoto el gobierno haitiano estaba preparándose para finalizar negociaciones con el FMI para un nuevo programa de Facilidades de Crédito Extendido (ECF por sus siglas en inglés) y la sexta revisión del programa de Facilidades para Reducción de Pobreza y Crecimiento (PRGF por sus siglas en inglés) que fue implementado en los tres años anteriores (Gobierno de la República de Haití 2010).

Los indicadores macroeconómicos se habían estabilizado y la economía haitiana comenzaba a crecer de nuevo. La inflación se mantenía dentro de los objetivos fijados y la disciplina fiscal se adhería y la posición económica externa había mejorado debido al significativo incremento en las exportaciones, las remesas de expatriados y un incremento en las reservas netas (Gobierno de la República de Haití 2010).

De hecho, a pesar de los efectos devastadores de los huracanes del 2008 y del impacto externo de las crisis económicas globales y del incremento en precios, el crecimiento alcanzó casi el 3 por ciento, la inflación decayó de 19.8% a -4.7%, el déficit en la cuenta del balance de pagos se disminuyó (de 11.1% del PIB en 2008 a 9.9% en 2009) y

⁶⁷ Para una lista completa de terremotos en Haití y la Isla de La Española (Haití y Santo Domingo) desde la época colonial ver (Mora 2010)

el fondeo monetario del déficit fiscal estaba debajo del monto anticipado en el marco de trabajo del acuerdo PRGF con el FMI (0.2% comparado con el 0.9%) a pesar de la pérdida del ingreso y el retraso en las provisiones de apoyo presupuestal.

El sector privado creció durante el año fiscal en un 14.7% promedio. El crecimiento en actividades económicas e inversiones en los sectores de turismo y la manufactura, particularmente en los textiles y la energía, mostro un incremento en la confianza en el sector privado. De hecho, algunas de las mejoras han sido notadas en el ambiente de inversión, tales como una reducción sustantiva del tiempo requerido para registrar una compañía. Estas mejoras estuvieron acompañadas de fuertes señales del gobierno al sector privado (Gobierno de la República de Haití 2010).

5.3.4 Un salto atrás – una breve reseña histórica de Haití

Durante finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX sucedieron revoluciones y luchas de independencia en el continente americano y europeo. La revuelta de los esclavos haitianos en 1789 hasta la consumación de su independencia en 1804 trajeron como consecuencia el primer territorio independiente latinoamericano resultado de una revolución libertadora, la tercera república del mundo moderno y la primera república negra. Es importante señalar que a diferencia de las otras revoluciones o luchas independentistas, los haitianos que dirigieron, lucharon y consumaron la independencia pertenecían en su mayoría a una clase no dominante en el territorio. Esta lucha, compleja en sus características y objetivos, era llevada a cabo por un sector popular, de mulatos, haitianos afro descendientes y esclavos a través de una lucha anticolonial, antiesclavista y una revolución social, contra tres potencias europeas (Francia, España e Inglaterra) y con repercusiones en tres continentes (Bel 2010).

La lucha triunfó y Haití se sacudió el yugo colonial en 1804. A pesar de existir un consenso en aquello por lo que se luchaba – la abolición de la esclavitud, consolidación de la independencia y construcción de un nuevo país – no había un consenso en la forma de lograrlo. Los intereses diversos en las múltiples facciones y la incompatibilidad de algunas propuestas confrontadas ocasionaron conflictos aún después de sacudido el yugo, no obstante, convivir, antes que extinguirse frente a la antigua dominación, era prioritario.

Al acabarse la dominación europea en Haití la población y el territorio haitiano vivirían todavía un prolongado periodo de conflicto y reacomodo. Desde la reforma agraria que modificó la posesión de la tierra expropiada de los latifundistas blancos y entregada a los mulatos y negros ricos, entre ellos comerciantes y altos mandos del ejército, hasta la dictadura del presidente Boyer y el reconocimiento de Haití como país por parte de Francia, las tensiones y crisis seguirían sucediendo de manera constante.

El conflicto tenía aristas económicas, sociales y de dominación. Después de la muerte del primer emperador, Jacobo I, Haití se secesionó. Por un lado existía una república haitiana, situada en el sur y con un presidente, Pètion; su economía se basaba en productores libres, pequeños y grandes, del campo y su control era laxo en un principio. Por otro lado existía un Estado que se transformaría en reino, con un fuerte control estatal ejercido por Henri Christophe que pretendía conservar el sistema de explotación de la tierra y el trabajo a través de las haciendas azucareras y la exportación de su producto. En rebeldía a cualquiera de estas dos alternativas existían los cimarrones, ubicados en enclaves casi siempre montañosos donde la producción era de autoconsumo o subsistencia y el control de la mano de obra era aborrecido.

No es sino a la muerte de Pètion, la elección de un nuevo presidente en la República de Haití, Jean Pierre Boyer, y el suicidio de Henri Christophe, aparentemente por el miedo a un golpe de Estado, que en 1820 que Haití se reunifica y comienza un periodo de relativa calma con un retorno al sistema de producción establecido por los franceses en la colonia. Los avances sociales de Pètion son disminuidos a través de las reformas de Boyer y la promulgación de un código agrario que preveía medidas coercitivas para disciplinar a las masas campesinas y elevar la producción agrícola. Este proceso consolida una república oligárquica que se mantiene hasta finales del siglo XIX (Castor 2008).

Cuando la segunda revolución industrial tocó Haití el sistema poscolonial establecido ahí dejó de ser adecuado. La búsqueda de la modernidad comenzaba, no obstante, la falta de capacidades estatales supone un óbice a esta búsqueda. La falta de dominación y hegemonía, aunada a la carencia de infraestructura, se establecen como la constante hasta el siglo XX. Durante los gobiernos sucesivos a la dictadura de Boyer, la autonomía relativa que se buscó para las comunidades no resultó, la producción y comercio

de bienes y productos estaba en manos de una clase pequeña y rica que congregaba los factores de producción para explotarlos. Las revueltas, entronizaciones o cambios de “hombre fuerte” eran constantes y no había una organización, ni una institucionalidad seria.

A través de todo el siglo XIX, una brecha cada vez mayor y más amplia se fue abriendo entre la población urbana, educada y rica. Las, en aquel momento, condiciones raciales o étnicas, eran de suma importancia para establecer con mayor poder la separación. Las personas de tez clara, mulatos ricos generalmente, y francófonos eran los privilegiados (y también los inmigrados o descendientes de europeos), mientras que la negritud marcaba quien era campesino o pastor pobre y *créole* parlante.

Esta brecha social marcaba también el desarrollo polarizado. Mientras que la ciudad, *Port-Au-Prince* (Puerto Príncipe) era el faro de cultura, comercio, negocios y política; comunicado y con servicios sociales, el campo o la periferia de este centro, permanecía en el abandono y el olvido.

Para finales del siglo XIX los EEUU trataron de ganar mayores privilegios en Haití. En 1905 tenían control aduanero, sus compañías usufructuaban de grandes extensiones de tierra sobre las que ejercían control y en 1911, a través de un “consorcio de inversores americano” reunido al auspicio del *National City Bank of New York* tomaron control del Banco Nacional de Haití, que era el tesorero del gobierno y el único banco comercial de la época.

Al mismo tiempo que los EEUU buscaban un rol de mayor dominación en Haití en estas fechas había habido un grupo oligarca que obligaba a una recomposición de fuerzas. Los alemanes residentes en la isla, o los germano-descendientes habían comenzado a casarse y tener hijos con las familias mulatas, evitando así la ley que les prohibía adquirir propiedades. Cabe decir que en 1910 la comunidad alemana tenía alrededor de 200 miembros, y controlaban casi en su totalidad el comercio exterior haitiano, la ruta ferroviaria entre República Dominicana y Haití, y también operaban el muelle principal y el tranvía de Puerto Príncipe.

Entre 1911 y 1915 Haití vio pasar seis presidentes. Los golpes y derrocamientos como se ha dicho con anterioridad eran regulares. La diferencia con los anteriores era que

existía una lucha entre dos poderes fácticos, los alemanes y los estadounidenses. Esto le daba a los EEUU la excusa perfecta para intervenir. De acuerdo a la Doctrina Monroe y a intereses humanitarios, sobre todo impedir las matanzas o limpiezas de las élites, pero protegiendo siempre sus intereses, los EEUU mandan, por orden del presidente Woodrow Wilson, en 1915 un contingente de 330 marines y ocupan el país.

Es la falta de hegemonía y las carencias estructurales y sistémicas para oponerse a la ocupación las que llevan al Estado haitiano, nuevamente, a caer en un letargo o en un período latente que se mantendrá hasta la salida de los Duvalier a finales del siglo XX.

Es también importante señalar que la intervención seguía fines de dominación o gobernabilidad regional y mundial. América Latina era una región que de acuerdo a la Doctrina Monroe debía ser dejada libre de influencia no americana, por lo tanto los EEUU tenían libre el camino para “influirlo”, además la construcción del Canal de Panamá y su protección tenían en Haití una pieza clave.

Las luchas por el poder continuaron aún con los *marines* ocupando la isla. Estas fueron efectuadas por los mismos grupos que habían ocasionado los cambios de los seis presidentes entre 1911 y 1915, pero ahora eran en resistencia a la intervención americana. Los grupos fueron vencidos con rapidez y sin contrapesos la hegemonía norteamericana se extendió por la isla.

Haití se volvió legalmente un “dominio” de los EEUU con la ocupación. La dominación política y financiera – en donde el tipo de cambio quedó fijo hasta la década de 1990, se obligó al pago de deuda externa aún sin el dinero existente y se embargó el desarrollo de Haití –comenzó con un tratado bilateral que se obligó a Haití a firmar. En 1918 los *marines* supervisaron las elecciones y al auspicio de los EEUU se introdujo una nueva constitución, en esta nueva ley, la prohibición de obtener la propiedad de las tierras por extranjeros se eliminó.

La ocupación permitió el regreso de la dominación de los mulatos. Por otro lado, los haitianos negros se sintieron excluidos y discriminados. Eran excluidos de los cargos públicos y sujetos a burlas y trabajos forzados por parte de los *marines*. En respuesta a estas

medidas, una resistencia civil montañesa se generó y llevó a cabo ataques en contra de la élite dominante.

En octubre de 1930 los haitianos eligieron una asamblea nacional por primera vez desde 1918 y se eligió como presidente a Sténio Joseph Vincent. Para 1934, Roosevelt retiró a los *marines* aunque *de facto* los EEUU mantuvieron control fiscal directo hasta 1941 e indirecto hasta 1947. En 1935 un plebiscito extendió el mandato del presidente electo y enmendó la constitución para elegir al presidente por voto directo.

La modernidad le llegó a Haití impuesta a golpes. La ocupación construyó sistemas de transporte y carreteras, drenajes, clínicas de salud y un esqueleto jurídico. Se dice que 189 puentes fueron construidos y que las vías de comunicación se ampliaron de forma considerable.

En 1941 hubo una sucesión presidencial constitucional, pero en 1946 hubo un golpe de Estado y tomó el poder una junta militar, designando para 1950 a Paul Eugène Magloire que gobernó hasta 1956 en que se enfrentó a una huelga general, en 1957 fue elegido presidente el Dr. François conocido como “Papa Doc” Duvalier que gobernó de manera autocrática de 1957 a 1971 y pasó el poder a su hijo, Jean-Claude “Baby Doc” Duvalier que a su vez gobernó de 1971 a 1986. En 1986 las tensiones contra el régimen lo llevaron al exilio y una junta militar tomó el poder. Desde febrero de 1986 erupciones de violencia sucedieron a la toma del poder por parte de los militares, y una ola de golpes militares agitó al país, esta situación prevaleció hasta que las elecciones apoyadas por la ONU en 1990 llevaron al poder al padre Jean-Bertrand Aristide. Aristide tenía un apoyo notable entre la base haitiana, una base pobre y oprimida que veía en él una esperanza. Uno de sus primeros retos fue el éxito amargo generado por la victoria de su partido y él tomando el poder ejecutivo pero una baja cantidad de escaños en el poder legislativo (Celestin St-Ulysse 1985).

No obstante que Aristide tenía apoyo popular su gobierno era una amenaza para las élites y tuvo que enfrentar una resistencia mayúscula, al grado que aún antes de tomar el poder, ya había existido un golpe de Estado fallido. Poco después de tomar posesión del cargo fue depuesto por un golpe militar llevado a cabo por el antiguo comandante en jefe de

las Fuerzas Armadas Haitianas y quien también había vigilado la elección. Este golpe tomó la vida de más de mil personas en los primeros días y llevó a Aristide al exilio.

Raoul Cédras, el coordinador del golpe, se mantuvo detrás del poder mientras se acató el mandato constitucional de designar al presidente de la Suprema Corte de Haití como presidente interino hasta el momento de convocar a elecciones. De 1991 a 1994 el país vivió la creación de ejércitos paramilitares, reformas autoritarias, violaciones graves, extendidas y sostenidas de los DDHH, migración y desplazamiento en masa y una violencia generalizada, donde el poder ejecutivo era ocupado por presidentes títeres hasta que en 1994 se obligó a Cédras a salir del país y Aristide regresó y se mantuvo en el cargo hasta terminar su mandato constitucional en 1996.

En esa fecha René Preval fue elegido como presidente, lo cual continuaba de alguna manera el legado o las fuerza políticas que Aristide enarbolaba, eran amigos cercanos y Aristide había nombrado a Preval primer ministro durante la primera parte de su mandato. En el 2000 sobrepasada la restricción constitucional de la reelección inmediata Aristide volvió a tomar el poder.

Haití espera todavía el momento constitutivo. Haití parece ser un Estado pre-moderno, basado todavía en relaciones personales y no institucionales. La coherencia y la congruencia del pueblo haitiano en la búsqueda y defensa de la libertad, de independencia, de desarrollo y de integración con su fortaleza para haber resistido todos los embates es aún necesaria en el sentido de transitar hacia un nuevo momento, en donde lo extranjero quede fuera del centro de poder; en el contexto de una determinación de la agenda por entidades supranacionales o extranjeras podemos reconocer la disminución de la capacidad de los principales protagonistas nacionales y del ejercicio de la soberanía. Donde se pueda oponer un sistema propio a uno de dominación del exterior. Ese momento constitutivo está aún por llegar. (Celestin St-Ulysse 1985, Castor 2008)

5.3.5 Las intervenciones y un esbozo de justificación

Haití, como ya lo hemos expresado es un país afectado por el intervencionismo y donde la comunidad internacional y los países poderosos no siempre han actuado de buena fe. Hay demasiadas dimensiones que explorar en el sentido de las intervenciones, sobre todo las de

la posguerra fría. Entre 1993 y 2004 Haití fue blanco de seis intervenciones internacionales y de dos fuerzas multinacionales de ocupación. Además de estas intervenciones, ha recibido misiones tanto de ONG como de la Organización de Estados Americanos (OEA). Mientras que el discurso de la comunidad internacional es el de la estabilización de un estado fallido, las acciones como el embargo de 1991-1994 y el de 2000, las sanciones internacionales y las políticas de los donadores para el desarrollo, tanto como las salidas prematuras de las misiones de la ONU han causado mayor inestabilidad en el país.

Antes de 2004 las misiones salieron de Haití de manera prematura. La óptica era que una elección llevada a cabo de manera eficiente quería decir que se había alcanzado la meta y que la democracia y la estabilidad seguirían a esa elección, nada más equivocados podían estar. La intervención internacional en Haití se guiaba por este patrón: (1) elecciones, (2) un golpe de Estado, (3) un embargo, (4) profundización de la desestabilización y (5) un nuevo ciclo de intervención. Hasta el 2004 con la Fuerza Multinacional Interina (*Multinational Interim Force*, MIF por sus siglas en inglés) y su posterior reconstrucción y ampliación para crear la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (*United Nations Stabilization Mission in Haiti*, MINUSTAH por sus siglas en francés) fue que la comunidad internacional reconoció, y actuó en consecuencia, que la estabilidad era un compromiso a largo plazo (United Nations Security Council 2004).

5.3.5.1 MINUSTAH – 2004

A pesar de una transición más o menos democrática, las diversas facciones haitianas, tanto la élite anti reformista que era enemiga de Aristide como sus seguidores, cuasi anarco populistas en palabras de Suzy Castor habían seguido ejerciendo presión política y violenta. En el 2004 las tensiones escalaron y las pandillas armadas, antiguos combatientes y la policía civil tomaron los pueblos y comenzaron a avanzar tomando el control de una buena parte del norte del país (Puerto Príncipe está situado en el Centro-Occidente) y amenazaban con tomar la capital. La oposición que era comandada por las pandillas llamó a la renuncia del presidente y logró su exilio rápidamente. Aristide había preparado su salida entre violencia al armar a sus seguidores y pedirles que confrontaran a la oposición... esta escalada en la violencia y la amenaza a la paz y seguridad internacionales, así como para la

estabilidad en el Caribe que representaría legitimó la entrada de una fuerza interina comandada por los EEUU y posteriormente de la MINUSTAH.

El mandato de la MINUSTAH considera prioritario el objetivo de asegurar un contexto de seguridad capaz de contribuir a la normalización de la vida pública, al restablecimiento del estado de derecho y al apoyo del proceso constitucional y político promoviendo los principios de gobiernos democráticos y el desarrollo de las instituciones. Todo esto se esbozaba para el más corto de los plazos y tenía nuevamente un enfoque orientado a la meta de permitir que se lleven elecciones democráticas, pero también tenía un enfoque de largo plazo.

Un párrafo tomado de Castor me sirve para ilustrar las diferencias de otras intervenciones y quizá después vendrá una justificación “No hay duda alguna de que la presencia de esta misión de estabilización tiene un contenido diferente de las tradicionales intervenciones militares en el continente y en Haití durante el siglo XX. Esta fuerza de paz, en el momento de su entrada en escena, había ejercido un poder de contención que impidió por lo menos el caos programado por el derrotado régimen anarco populista de Jean Bertrand Aristide” (Castor 2008).

Los elementos de largo plazo de la resolución 1542 eran asistir al gobierno transicional en el monitoreo, reestructuración y reforma de la Policía Nacional Haitiana (*Police Nationale d'Haïti*, PNH por sus siglas en francés); asistir al gobierno transicional, particularmente a la PNH con un programa comprehensivo y sustentable de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) para todos los grupos; asistir a la restauración y al mantenimiento del Estado de derecho[...] incluyendo el restablecimiento del sistema de prisiones... todos tenían que ver, aunque en un sentido laxo, con las RSS (United Nations Security Council 2004).

La resolución del CS 1702 de (2006) incluyó la expansión de las RSS en los siguientes sentidos: (1) aumentó el número de oficiales de policía a 1,951; (2) autorizó el despliegue de 16 oficiales correccionales; y, (3) la misión reorientó sus esfuerzos de DDR a un programa comunitario comprehensivo sobre violencia; asistencia a reestructurar y mantener el estado de derecho, la seguridad pública, el orden público y a proveer asistencia

a las autoridades haitianas, consultando con los actores relevantes para monitorear, reestructurar, reformar y fortalecer el sector de justicia, incluyendo asistencia técnica para revisar toda la legislación relevante; la provisión de expertos que sirvieran como recursos profesionales; la identificación expedita e implementación de mecanismos para atender la sobrepoblación de las prisiones y las prolongadas detenciones de prisión preventiva y la coordinación y planeamiento de estas actividades (United Nations Security Council 2006).

Con las subsecuentes extensiones del mandato de la MINUSTAH a través de la resolución 1780 del CS se estableció una expansión de RSS desde la ONU para Haití sin hacerla explícita, pero buscando un enfoque integrado. Estas adiciones al mandato fueron las siguientes: (1) el incremento en la composición militar y policial a 7,060 y 2,091 respectivamente; (2) la provisión de experiencia técnica para el apoyo comprehensivo de un enfoque de manejo de las fronteras; (3) una petición por parte del equipo del país de la ONU y todos los actores humanitarios relevantes para complementar las operaciones de seguridad; y, (4) una petición para la continuación del enfoque de reducción de violencia comunitario incluyendo a la Comisión Nacional para el Desarme, Desmantelamiento y Reintegración (*National Commission on Disarmament, Dismantlement, and Reintegration*, NCDDR por sus siglas en inglés) (United Nations Security Council 2007).

La resolución 1840 del CS continuaba con las directrices de las anteriores y se enfocaba en los siguientes componentes de las RSS: (1) la reforma de la PNH; (2) el manejo de las fronteras marítimas y terrestres (3) las instituciones garantes del Estado de derecho; (4) el enfoque de reducción de la violencia comunitaria de MINUSTAH (United Nations Security Council 2008).

La resolución 1944 (2010) habla de la necesidad de fortalecer el sistema judicial y correccional de acuerdo al plan nacional de reforma incluyendo la modernización judicial a través del establecimiento de nuevas oficinas de ayuda legal y de la implementación de proyectos altamente eficientes y visibles en lo relativo a la creación de trabajos y entrega de servicios sociales básicos (United Nations Security Council 2010).

La resolución 2070 (2012) retoma la formación de la PNH y habla sobre los objetivos y compromisos reflejados en la redacción conjunta de los Planes de Desarrollo de

la PNH 2012-2016 y su implementación, subraya la necesidad de asegurar apoyo presupuestal adecuado del gobierno haitiano y los donadores para alcanzar un mínimo de 15,000 oficiales de policía operacionales para el 2016, capacidad administrativa y logística adecuada, transparencia y respeto por los derechos humanos un proceso robusto de veto y mecanismos mejorados de selección y entrenamiento (United Nations Security Council 2012).

La presencia de la MINUSTAH reafirma que Haití se mantiene como una amenaza a la paz y seguridad internacionales y a la estabilidad en el Caribe. No obstante, esta misión aun tiene que contribuir a la mejora en las condiciones de la seguridad, a través de las RSS como lo dice la resolución 2011 del CS con la disminución de los homicidios y con el cumplimiento de la policía con la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas y el respeto a los DDHH mientras que continúen con las labores específicamente encomendadas como el fortalecimiento del control de fronteras y la disuasión del crimen transnacional organizado.

5.3.5.2 EEUU - 2010

El 12 de enero de 2010 la tierra quiso tragarse a Haití, si por los dioses del vudú o por la intercesión del Cristo católico no fue así nunca lo sabremos. La tierra se abrió en muchos lugares, los cielos (el techo) se quebraron y la tierra se movió y se licuó para situarse sobre las construcciones. Lo que sí se puede saber es que la mayor catástrofe humanitaria natural de la historia reciente en el Hemisferio Occidental fue ese terremoto.

Se cree que el daño directo solo a la infraestructura supera por 20% el PIB anual de Haití. El peligro que existía de parte de ese Estado o de la población de ese Estado hacia la comunidad internacional y para los intereses de los EEUU tenía que ser resuelto. No obstante que podríamos esgrimir desde el primer momento el argumento sobre el imperialismo norteamericano existen evidencias que muestran que esta situación y la respuesta estadounidense se distanciaron de sus anteriores incursiones en Haití.

En primer lugar la respuesta de los EEUU fue coordinada de acuerdo a marcos de trabajo previamente establecidos. Su caballo de batalla elegido fue USAID y el equipo de coordinación integró a los Departamentos de Estado, de Defensa (quienes en conjunto se

encargan de las RSS), del Tesoro, de Seguridad Interior y de Salud y Servicios Humanos para responder a la emergencia. La coordinación y el alcance de estos entes trabajando en conjunto deja ver que existía en el desafortunado incidente de Haití una amenaza a la seguridad interior de los EEUU y también oportunidades de avance de los intereses nacionales.

Durante los primeros momentos (es decir los primeros tres días) de la emergencia, los EEUU actuaron de manera “contundente, coordinada y agresiva”. Además trazaron planes de mediano plazo para redirigir los recursos que hubieran sido alojados en Haití aunque no hubiera terremoto para sentar las bases de una visión de reconstrucción a largo plazo. Entre sus primeras acciones estuvieron las siguientes:

- Desplegaron siete equipos de búsqueda urbana y rescate de USAID (De Fairfax y California y la Agencia Federal de Manejo de Emergencias (*Federal Emergency Management Agency*, FEMA por sus siglas en inglés) que tomó parte del esfuerzo rescataron a más de 130 personas.
- El Departamento de Estado firmó un Memorandum de Entendimiento con el Gobierno de Haití el 15 de enero de 2010 permitiéndole asistir en el manejo del aeropuerto triplicando su capacidad previa al terremoto y priorizando los bienes más necesarios para la emergencia.
- Los Equipos de Asistencia Médica en Desastres del Departamento de Salud y Servicios Humanos atendieron a más de 31,000 pacientes y realizaron cientos de cirugías.
- Los equipos médicos del Departamento de Defensa a bordo del USNS Comfort proveyeron tratamiento que salvo la vida a cientos de los heridos más críticos incluyendo más de 840 cirugías.
- Después del terremoto el gobierno de los EEUU trabajando en conjunto con el programa de la ONU Comida Mundial proveyó comida para 3.5 millones de personas – la distribución urbana de emergencia de comida más grande en la historia – y continúa enfocándose en 1.9 millones de personas más vulnerables con asistencia alimentaria.

- El Gobierno de los EEUU y los aliados internacionales proveyeron materiales básicos para refugio de más de 1.5 millones de personas antes del inicio de la temporada de lluvias en mayo.
- Desde el terremoto, el Gobierno de los EEUU ha apoyado la vacunación de más de un millón de haitianos contra enfermedades con un alto patrón de contagio (R-0) incluyendo la polio y la difteria.
- Con aliados, el Gobierno de los EEUU proveyó agua potable bebible para 1.3 millones de personas diarias después del terremoto, muchas de las cuales no tenían acceso a agua limpia aún antes del terremoto.
- Adicionalmente el presidente Obama llamó a los ex presidente Clinton y Bush para que guiaran el esfuerzo de movilizar donaciones del sector privado para Haití. Los ciudadanos americanos y las corporaciones mostraron su generosidad, comprometiendo US\$1.4x10⁹. Uno de cada dos hogares estadounidenses contribuyó de alguna manera (United States Department of State 2011).

Si bien en aquel momento la intervención era de gran ayuda, y quizá incluso necesaria, la posibilidad de oponerse a ella era mínima o nula. Como se ha dicho antes, parece ser que la injerencia del extranjero opaca la posibilidad de acción de los nacionales haitianos y degrada la soberanía de ese país. Quizá el pueblo haitiano esté más cómodo con las intervenciones y los países que actúan a favor de la cooperación también, pero la dependencia que se puede generar por estas acciones debe ser una categoría a observar durante las operaciones de ayuda o intervención humanitaria.

Mientras que parece que los EEUU no violaron ningún pacto o convención, en realidad su entrada a Haití fue legalizada por medio de memorándums de entendimiento que equivaldrían en el derecho internacional a tratados bilaterales. La cuestión a examinar aquí es doble en ese sentido. La primera duda o análisis es sobre la coerción o el estado de necesidad generado por el terremoto, Haití pudo haber aceptado cualquier número de condiciones impuesta a este por los EEUU ante la emergencia en que se encontraba, por lo cual el tratado sería inválido a los ojos del DI, o bien si los EEUU no pensaron en este proceso para legitimar la intervención o apoyo o el nombre que sea posible que reciba, son sus doctrinas de seguridad nacional las que justifican este tipo de operaciones en aras de

proteger a su población, su territorio y sus intereses? La segunda cuestión tiene que ver con la política de hegemonía, si no fue cuestionada la intervención, sino apoyada, quiere decir que en los hechos, los EEUU gozan con el beneplácito de la comunidad internacional para llevar a cabo estas labores? Son los EEUU un “globocop”?

De nuevo empujando los límites de la decencia académica... esta intervención genera una duda interesante en el contexto de la seguridad hemisférica y quizá global. A los EEUU les tomó tres días tener el control de Haití. Cuánto les tomaría tener el control de un país en América Central?; de América Central?; de Latinoamérica?; de cualquier otra región?

5.3.6 13/01/2012 – La situación post sismo y las secuelas

Dos años después del terremoto, en el 2012, las condiciones de Haití son mejores, aunque no sustancialmente, que las de aquel 12/01/2010. Las condiciones de vida de los haitianos y las capacidades de Haití para responder, si otra crisis parecida se presentara, de manera efectiva se mantienen estables, es decir no ha habido una mejora considerable, como lo preveía la comunidad internacional con su esfuerzo de “construir de nuevo y mejor”.

El terremoto de 2010 y la epidemia de cólera que le siguió refuerzan la creencia de lo inadecuado, falta de apego a la realidad, falta de apropiación doméstica de los proyectos y carente de prospectiva de los sistemas de ayuda humanitaria internacionales para responder a desastres en teatros o escenarios ampliados y también urbanos. Marca también la incapacidad de construir sobre lo ya construido en materia de recuperación, o tomar en cuenta las experiencias del pasado – tal como las del huracán Mitch de 1998 y sus secuelas – para mejorar las lecciones aprendidas. Los esfuerzos de reconstrucción, de búsqueda de la democracia, de observación, monitoreo y mejora se revelan entonces como una mera burla, como un espejismo o un ensueño.

Se trataba de tener elecciones, pero no democracia; se trataba de enviar ayuda humanitaria, no de mejorar las condiciones de vida; se trataba de construir con fondos internacionales, no de mejorar la infraestructura, y por las evidencias actuales, ese sigue siendo aún el enfoque. Durante la investigación documental de este trabajo salta a la luz como entidades creadas especialmente para hacer llegar los recursos de parte del extranjero

a los proyectos de reconstrucción de capacidades estatales, prestación de servicios básicos, desarrollo comunitario, protección del medio ambiente y limpieza, apoyo presupuestario y apoyo de generación de ingreso e inversiones de infraestructura dediquen de sus fondos operativos para financiamiento de proyectos (estimado en una tercera parte de los fondos totales) más del 60% en cuestiones de construcción de infraestructura (vivienda y remoción y manejo de escombros) (ver las siguientes dos ilustraciones).

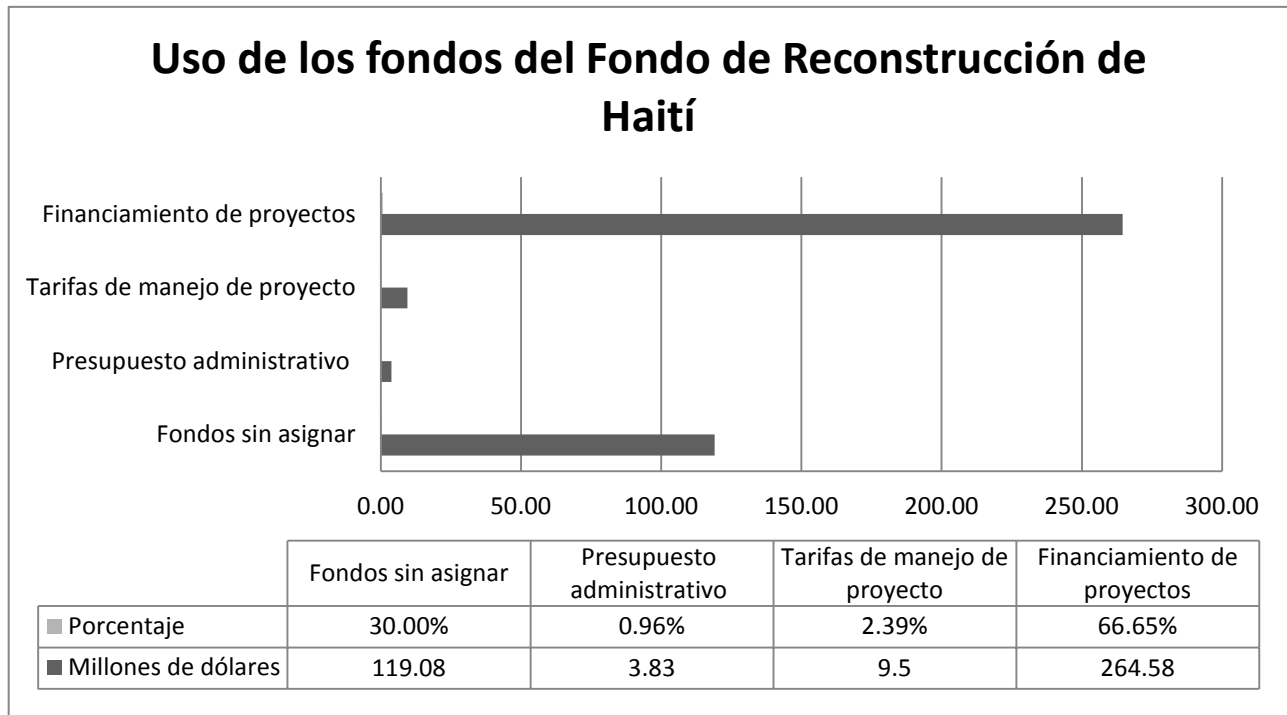
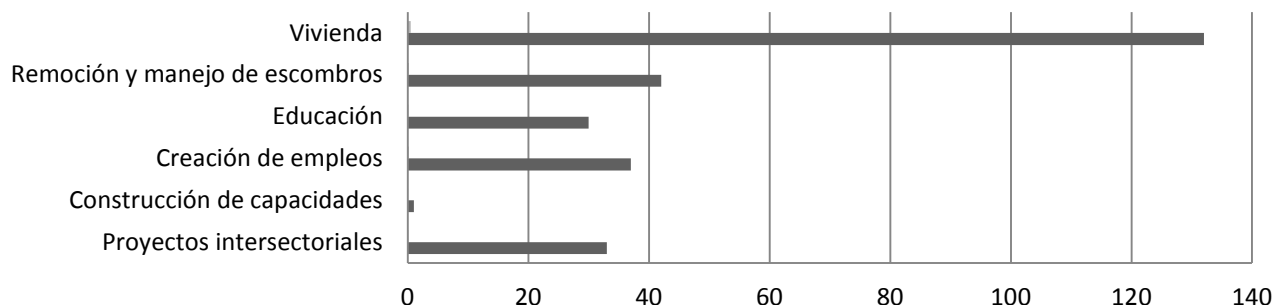


Ilustración 17 - Uso de los fondos del Fondo de Reconstrucción de Haití – Elaboración propia con base en: (Haiti Reconstruction Fund 2012).

Uso del financiamiento del Fondo de Reconstrucción de Haití



	Proyectos intersectoriales	Construcción de capacidades	Creación de empleos	Educación	Remoción y manejo de escombros	Vivienda
■ Porcentaje	12.00%	0.36%	13.45%	10.91%	15.27%	48.00%
■ Millones de dólares	33	1	37	30	42	132

Ilustración 18 - Uso del financiamiento del Fondo de Reconstrucción Haití – Elaboración propia con base en: (Haiti Reconstruction Fund 2012).

Se trata entonces de algo diferente a lo que en esencia debería de ser. Construir capacidades para enfrentar los desastres, vincular los esfuerzos de socorro en caso de emergencia a los de una estrategia de recuperación y reconstrucción a largo plazo, y de la disminución de la vulnerabilidad y mejora de la resistencia a la adversidad; de eso debería de tratarse. Si el enfoque que se le dio a las RSS en un principio era el de una reforma policial y de justicia, entonces, dónde están los recursos adecuados para dicha reforma? Y si el enfoque en realidad cambió a uno de “desarrollo social” entonces... de nuevo, donde quedó el cambio? En las intenciones y las palabras?

Al menos Haití en la voz y las palabras de Jean Max Bellerive, primer ministro haitiano, así lo pensó y lo expresó cuando inmediatamente enseguida del sismo, pidió la “Evaluación de necesidades post desastre” (*Post-Disaster Needs Assessment*, PDNA por sus siglas en inglés). La ONU, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), el Banco Mundial y la Comisión Europea ayudaron. Según él, “el objetivo era sentar los cimientos para un nuevo inicio en los esfuerzos de desarrollo del país, así como reconstruir las áreas dañadas y contribuir al plan nacional estratégico de largo plazo para el desarrollo, para comenzar a reconstruir

Haití” (Gobierno de la República de Haití 2010 , 1). La lista de buenos deseos fue realizada, los sector sociales, de acuerdo a la mayor parte de las evaluaciones, el sector más necesario en la reconstrucción tenía una prioridad impresionante, 52% de los fondos totales de los primeros tres años irían a ese rubro que congregaba salud, educación, seguridad alimentaria y nutrición, agua y sanidad, deportes y recreación y, finalmente, cultura (Ver ilustración siguiente). Sobra decir que lo que el Gobierno de Haití proyectó para la reconstrucción y asignación de fondos es distinta de la realidad, el verdadero sector privilegiado fue el de la construcción con un 63% calculado de fondos erogados para este.



Ilustración 19 - Resumen de necesidades basado en los grupos de trabajo del PDNA (en millones de dólares y porcentaje del total) - Elaboración propia con base en: (Gobierno de la República de Haití 2010)

Gustavo Cerati diría, “despiértame cuando pasé el temblor”, pero después del temblor, lo que quedó fue un escenario digno de no despertar. De acuerdo a diferentes

fuentes, como el Banco Mundial o el gobierno de Haití⁶⁸, alrededor de 230,000 personas fallecieron y 300,000 resultaron lesionadas; 115,000 casas resultaron destruidas en Puerto Príncipe y sus alrededores, 14,500 con daños severos y 167,000 con daños moderados, forzando a 1.3 millones (más de un décimo de la población) a buscar refugio en campamentos temporales y otras 660,000 fueron desplazadas por las condiciones imperante; la suma total de personas sin un lugar estable para vivir alcanzó los 2.3 millones en Haití (El Banco Mundial 2012, Fondo de Reconstrucción de Haití 2011).

La mayor parte de las 230,000 muertes fue ocasionado por las instalaciones con estándares de construcción deficientes, que se derrumbaron inmediatamente después del temblor, aplastando y sofocando a sus ocupantes, o bien causándoles lesiones severas, de esta consecuencia a su vez, concatenada, se derivó el alto número de mutilaciones inmediatas o amputaciones clínicas para salvar la vida de los afectados, entre 8,000 y 12,000⁶⁹ (Kelly 2010, Sontag 2010, Handicap International 2010).

El problema masivo de la falta de vivienda o refugio llevó enlazado la violencia y los riesgos sanitarios, ambos generados en los campamentos que debían paliar este problema. A comienzos del año 2011, el Centro de Derechos Humanos y Justicia Global (CDHJG) de la Universidad de Nueva York estimaba (Satterthwaite, y otros 2011), de acuerdo a datos fidedignos de la Organización Internacional para la Migración que cerca de Puerto Príncipe existían aún mil⁷⁰ campos de desplazados alojando a 810,000 personas. Estos campos carecen de:

- iluminación o electricidad adecuada o incluso no tienen energía eléctrica;
- abastecimiento de agua potable, lo que ocasiona que se beba cualquier tipo de agua que se consiga; y, entre otros,

⁶⁸ De acuerdo al gobierno de Haití 222,500; de acuerdo al Banco Mundial 230,00; de acuerdo a Antoine Bien-Áme, Ministro del Interior, el 17 de enero calculaba 100,000 (Impacto USA 2010).

⁶⁹ Esta cifra puede dividirse entre los 6,000 a 8,000 pérdidas de miembros o partes de ellos tales como dedos, y las 2,000 a 4,000 amputaciones.

⁷⁰ A finales de 2011 el estimado era de 750 campos.

- letrinas o sanitarios adecuados, y donde existen estos son usados por cientos o millares de personas.

A un año y algunos días del terremoto, 28 de enero de 2011, el cólera había matado a más de 4,000 individuos y se habían reportado más de 200,000 casos desde el primero en octubre de 2010. A su vez, la violencia sexual registraba cifras inquietantes⁷¹:

- 14% de las familias encuestadas en el estudio del CDHJG reportaba que uno o más de los miembros de su familia había sido víctima de violación, toques indeseados (asalto sexual) o ambos;
- 9% de los que respondieron la encuesta reportaron que uno o más miembros de su familia había sido “violados o forzados a mantener relaciones sexuales” después del terremoto
- 8% de los que respondieron la encuesta reportaron que uno o más miembros de su familia habían sido “tocados de una manera en la cual no querían ser tocado, pero que no incluía violación o sexo forzado” desde el terremoto.

Una evaluación paralela, con datos anteriores al terremoto y revisitada después de este, dan cuenta de la violencia sexual en las seis semanas siguientes. Este estudio estimaba que 10,813 individuos en Puerto Príncipe habían sido sexualmente asaltados en las seis semanas siguientes al terremoto. De dichos asaltos, 69.6% de los atacantes eran identificados por los encuestados como “criminales”. El siguiente grupo por cantidad era esposo, novia, novio o ex pareja con 13.6%; vecinos con el 11.7% y amigo o ex amigo con el 5.1%. De los resultados incómodos resultaba también que la violencia sexual afecta casi de manera exclusiva y en igual medida a niñas y mujeres, se estima que 5,280 mujeres y 5,209 niñas menores de 18 fueron asaltadas sexualmente después del terremoto. De la muestra, un niño, representando a 324 niños, había sido asaltado (Kolbe, y otros 2010)⁷².

⁷¹ El estudio del CDHJG tomó una muestra de 365 hogares, que si bien por sus limitaciones no es representativo, si permite ver patrones y tendencias en el comportamiento de la violencia sexual.

⁷² La muestra de los investigadores es representativa de la población de Puerto Príncipe. Además, dicen, estos resultados sobre violencia sexual deben ser tomados con cautela, debido al bajo reporte real del asalto sexual.

Las ONG apelaron de manera repetida a los donadores para que se enfocaran en la violencia basada en género, incluyendo a trabajadores sexuales transaccionales. Mientras tanto, Haití continua teniendo la tasa de mortandad maternal más alta en el Hemisferio Occidental. Más aún, los aumentos en la comida han orillado a los haitianos pobres, que ya tienen el ingreso *per capita* y el poder adquisitivo más bajo del Hemisferio Occidental a mantenerse con la dependencia de la ayuda (Kolbe, y otros 2010).

5.3.7 Reformas al Sector de Seguridad desde Haití

El enfoque para atacar al sector de seguridad en Haití desde la óptica de las RSS fue uno basado en problema y el enfoque tomaba en cuenta el estado de derecho y las fuerzas de seguridad, particularmente la policía.

Las RSS en Haití están enfocadas en habilitar un ambiente que conduzca al desarrollo, la democracia, la paz y la seguridad. El progreso de las RSS no ha alcanzado aún un umbral donde los estándares mínimos de seguridad puedan sostenerse. A este respecto, las RSS han fracasado en ausencia de una estrategia comprehensiva: faltan recursos, la población tiene desconfianza y falta coherencia entre los actores nacionales e internacionales.

En Haití las RSS se han enfocado en la PNH y las reformas judiciales y penales así como en actividades de DDR (ver sección 5.3.5.1). De menor relevancia han sido el ejército (inexistente hasta el día de hoy y en diálogos entre el gobierno brasileño y el haitiano para reinstituirlo)⁷³, las aduanas, las guardias fronterizas, los guardacostas y las reformas parlamentarias.

5.3.7.1 La Policía Nacional Haitiana

Las funciones de la policía y del sistema de prisiones estaban subsumidas a la autoridad de las fuerzas armadas haitianas. Sus funciones eran represivas y violentas. En 1995 con la desaparición de las Fuerzas Armadas de Haití, la nueva y flamante PNH tuvo una amplia

⁷³No es por amnesia que se quiera reinstituir al ejército, sino por las amenazas a la seguridad con las cuáles se cree que la Policía por sí sola no puede combatir o incluso las tropas de la ONU no podrían, por la naturaleza de su mandato enfrentar. Estas incluyen, pero no están limitadas a los *Chiméres*, antiguos seguidores de Aristide, grupos de delincuencia organizada y ex presidiarios canadienses y estadounidenses deportados a su país de origen, Haití, y que han introducido nuevos métodos criminales.

aceptación entre los jóvenes y logró ganarse el corazón y la mente de los pobladores haitianos; no obstante esta agradable relación sería pasajera.

La PNH vivió una sobrepolitización y una coptación. En primer lugar favoreció a las élites dominantes y en segundo lugar abrió el campo para la entrada de antiguos miembros de las fuerzas armadas o de las fuerzas paramilitares y su consolidación como actores de este sector de seguridad. Además de lo anterior, existió una lucha política abierta para su control. No obstante la PNH es la única fuerza de aplicación de la ley en Haití.

La comunidad internacional está comprometida con la construcción de capacidades y la profesionalización y entrenamiento de la policía. La creación de una fuerza policiaca profesional fue una pieza central de la fuerza multinacional guiada por los EEUU a mediados de la década de 1990. No obstante cualquier progreso en la creación de una fuerza profesional se perdió con la salida del Presidente Aristide en 2001 por un golpe militar y con el distanciamiento de la comunidad internacional. En este momento, la PNH se involucró en el conflicto político y se le consideró como demasiado corrupta e ilegítima (Meharg y Arnusch 2010).

Con el despliegue de la MINUSTAH en 2004 le tomó casi dos años a el proceso de reforma despegar. Desde entonces, la reforma policial y el proceso de revisión de antecedentes se han estado desarrollando de manera favorable, un proceso que se atribuye en gran medida al espacio político creado por el presidente Preval al tomar el cargo (Meharg y Arnusch 2010).

La PNH enfrenta varios retos con relación al pueblo haitiano, se le acusa de brutalidad, violación de los DDHH, corrupción y complicidad con políticos y actividades criminales. Sobre todo hay un alto grado de desconfianza hacia la institución. Estos retos se magnifican por el hecho de que la seguridad y la estabilidad no se han consolidado aún después de décadas de intervención. Algunos dicen que hay una necesidad para una segunda fuerza en Haití, sea un ejército o una gendarmería. La creencia de que se requiere una segunda fuerza está basada en el argumento de que la PNH no tiene la capacidad de proteger a la gente contra las pandillas armadas y proteger las fronteras, sobre todo contra los narcotraficantes (Meharg y Arnusch 2010).

Tal fuerza armada podría actuar como contrapeso a la PNH que se compone de ex militares, remanentes de pandillas armadas que están revestidos de intereses particulares. Más de 800 ex soldados forman las filas de la PNH, particularmente los rangos superiores. Es importante recordar que estos antiguos combatientes eran muy abusivos con sus funciones y ayudaron a desestabilizar el Estado de derecho. Cualquier restablecimiento del régimen anterior socavaría los niveles de confianza entre los haitianos y el sector de seguridad (Meharg y Arnusch 2010).

Muchos consideran que el restablecimiento del ejército podrían constituir una amenaza a la coherencia del sector de seguridad, y podría también servir como una duplicación onerosa de otras fuerzas de seguridad ya establecidas. Más aún si la formación de un ala de la PNH especializada en protección se concreta, no habría necesidad de una fuerza de corte militar. Este tipo de especialización todavía en el 2009 estaba en discusión. Más aún, las Fuerzas Armadas de Haití eran notorias por su brutalidad y existen haitianos temerosos y reticentes de su re institución (Meharg y Arnusch 2010).

5.3.7.2 El sector de justicia

En el sector de justicia el énfasis debe ser puesto en las siguientes prioridades de acuerdo al Gobierno de la República de Haití.

- Rápida restauración de los servicios públicos mínimos para la justicia y la seguridad pública dentro de un marco de trabajo capaz de responder a las emergencias. Se deben considerar medidas especiales para facilitar requerimientos legales directamente vinculados con el terremoto.
- Proteger a la población afectada y prevenir la violencia, prestando atención particular a los grupos vulnerables (violencia sexual, niños no acompañados y *restaveks*⁷⁴). Esto involucrará medidas enfocadas en particular a la asistencia legal, al fortalecimiento operacional de la policía, al fortalecimiento del sistema penal, a la reunificación familiar y al apoyo a la seguridad y salud comunitarias.

⁷⁴ Del francés “*rest avec*” significando “que se queda con” en el sentido de entenados, criados o mozos.

- Resolver anomalías en el sistema penal y de justicia civil a través del apoyo descentralizado para las cortes, notablemente con el enfoque de prevenir la saturación en las prisiones y combatir la corrupción
- Iniciar un proceso de reforma estructural del sistema de justicia haitiano (incluyendo las medidas requeridas para cumplir con los instrumentos internacionales ratificados por Haití, reparando y restaurando registros y los registros de nacimiento, matrimonios y muerte y fortaleciendo las leyes de adopción, las reformas legales y en particular la ley para adoptar a un niño dentro del marco de trabajo de renovación del sistema de justicia relativo a menores), con énfasis en desarrollar la capacidad y el entrenamiento en relación a nuevos problemas legales (Gobierno de la República de Haití 2010).

5.3.7.3 Porque son todavía necesarias las Reforma del Sector de Seguridad

Existen tres tareas necesarias en lo relativo a las RSS que ya se han tratado en este texto, en el entendido que las RSS proveen un entorno que promueve y protege el desarrollo, en este sentido el desarme y la seguridad son indispensables para el desarrollo en Haití.

- 1) Lucha contra la nueva delincuencia
 - a) A partir de 2004 ha iniciado una espiral de violencia que durante los años de 2004 a 2008 ha causado una molestia continua en la población debido a su crecimiento y su difusión. Comenzó en Puerto Príncipe y se ha extendido a varias ciudades de la provincia. Existen principalmente tres actores o tres grupos:
 - i) Los *chimères*, antiguos partidarios de Aristide que han evolucionado hacia una estructura propia con componentes de violencia, resentimiento social y anarquismo. Suelen ocupar tugurios y suburbios en zonas fuera de la ley.
 - ii) Los actores donde se entrecruzan intereses económicos, políticos y mafiosos. Cabe hacer una mención especial sobre los ex presidiarios estadounidenses y canadienses repatriados a Haití como su país de

origen⁷⁵. Esta migración de criminales con formas diferentes de operar pueden ser los responsables del surgimiento del grado exacerbado de secuestro por rescate, una modalidad no vista antes en Haití de esta manera.

- iii) Los miembros de pandillas armadas que sin un *modus operandi* definido o una razón definida para la criminalidad se dedican a ella, como resabios de los conflictos extendidos durante las casi dos últimas décadas.

En el transcurso de los últimos años estos grupos se han consolidado. “La impotencia y desesperación que agobia a amplias capas de la población crea un círculo vicioso; aumenta el sentimiento de inseguridad abriendo más camino a los secuestradores al cerrar un círculo de psicosis: violencia-inseguridad-impunidad-violencia. La MINUSTAH, al revelar su incapacidad para combatir de manera eficaz esta inseguridad, llevó al cuestionamiento de la pertinencia de su presencia en el país y alimenta la sensación de tarea no cumplida” (Castor 2008).

- 2) Profesionalización y consolidación de la policía y acuerdo sobre el ejército
 - a) Para la policía el énfasis debe ser puesto en los siguientes factores:
 - i) Se debe tomar en cuenta el equipo activo, las condiciones de vida, el mantenimiento del orden público incrementando el número de oficiales activos, entrenamiento y equipamiento, la adquisición de materiales y herramientas y la aceleración del proceso de entrenamiento ejecutivo
 - ii) La capacidad operacional de la PNH debe ser desarrollada y desplegada de acuerdo a la incidencia geográfica de ofensas, prestando especial atención a los grupos sociales vulnerables en el contexto del desastre natural: personas desplazadas, niños, ancianos y mujeres que hayan sido sujetos de la violencia, estén discapacitados o solos.
 - iii) La organización debe modernizarse; esto requiere que las directrices que regulan la PNH y las carreras en el cuerpo sean tomadas en cuenta, a su

⁷⁵Haití no cuenta con procesos de recepción y seguimiento de estos “personajes” por lo cual la libre operación de estos es factible.

vez el aumento de fondos con una visión de mejorar los servicios a la población mientras se cumple con la ética profesional y los DDHH (Gobierno de la República de Haití 2010).

- b) Las tensiones entre la policía y el militarismo existen en Haití y se manifiestan abiertamente entre la PNH y las fuerzas políticas que tratan de reconstituir el ejército haitiano. Ambos son asuntos sensibles y divisivos, que si se negligén, tienen el potencial de desestabilizar los efectos de largo plazo del Estado de derecho (Gobierno de la República de Haití 2010 , Castor 2008, Meharg y Arnusch 2010).
- 3) Cambio del enfoque de la misión MINUSTAH por uno de mayor solidaridad, desarrollo e institucionalización
 - a) Muchos consideraron que el enfoque de la MINUSTAH era inadecuado para el contexto haitiano desde su inicio. Desde el poder hasta la opinión pública varios sectores consideraron que una redefinición de la misión y de su orientación hubiera sido conveniente. Aún hoy, el entorno es diferente del de hace ocho años y por tanto podría haber un viraje más fuerte a la misión que la mera disminución del número de tropas como lo hizo la resolución 2070 en octubre de 2012.
 - b) Haití no es un país en guerra o en una situación post conflicto. Es un país con manifestaciones violentas y revueltas. Aunque existe un peligro de involución o de pérdida de los avances, es importante decir que existen razones para que la MINUSTAH comience su repliegue o bien cambie su enfoque, entre ellas violaciones al derecho doméstico por parte de las tropas en servicio en Haití.
 - c) Aunque existen invocaciones para un desarrollo estructurante y un apoyo internacional en este sentido, la visión de los mandatos de la ONU con relación a Haití deben ampliarse. Si bien el enfoque seguido en Haití es uno restringido, y que tiene que ver con una tipología combinada de las RSS (ver sección: 4.1.1.3) podría modificarse hacia un enfoque más holístico y de largo plazo. No tiene que ocurrir otro terremoto o una serie de huracanes para que esto sea posible.

5.4 Reflexiones comparativas a manera de interrogación sobre la aplicación de las RSS

En esta subsección se realizan unas brevísimas comparaciones sobre las dos situaciones de aplicación, sin embargo la forma de presentarlas ha sido parecida en el proceso que me llevo a elaborarlas, una pregunta que genera otra pregunta. Esta forma de responder deja abierto el tema para continuar con la reflexión y, con el beneficio de la tinta derramada en las páginas anteriores, ensayar reflexiones en este apartado.

La intervención en Afganistán es legal? Si es legal, puede ser también legítima? Qué componentes la vuelven legales y que componentes de la intervención pueden colocarse dentro de la esfera de la legitimidad/ilegitimidad? El consenso en la esfera internacional y la admisión de un ataque extranjero por parte de una organización criminal transnacional, un actor no estatal, le otorgaba bases solidas a los EEUU para intervenir en Afganistán?

La intervención en Afganistán fue legal, o al menos eso indica el derecho internacional y el cumplimiento de los pactos internacionales. No obstante, si en esta comunidad internacional la guerra está proscrita, y parece haber otros caminos antes de la invasión, la invasión era innecesaria en el espíritu de la Carta de la ONU y se asemejó más a una retribución que a la búsqueda de justicia.

Si el primer enfoque los EEUU era destruir al régimen en el poder o eliminar su poder en el territorio de Afganistán, era un enfoque correcto el de destruir para luego reconstruir? Podría haber habido otras soluciones antes de invadir el Estado afgano y tratar de borrar el régimen de aquel momento del mapa? Las RSS hubieran colaborado en este sentido?

La guerra quirúrgica, con un alto contenido de inteligencia, como reunión de información, y tecnología, realizando ataques con pocas posibilidades de bajas o de heridos pareció en un principio una aproximación correcta al problema de la guerra en Afganistán, una guerra que la URSS no supo librar en su momento. El problema fue que la inteligencia no siempre fue “inteligente” que los datos que se tenían no siempre fueron precisos y que la tecnología puede fallar. En ese sentido los EEUU destruyeron viviendas civiles, mataron

reporteros, mujeres, camilleros y niños. El encono suscitado por esto mermó más su capacidad de lograr la dominación, ya no digamos de hegemonía, en medio de la intervención. Primero pudieron haberse buscado soluciones pacíficas y compromisos con el Estado, después pudo haberse hecho una evaluación más específica de las capacidades de resistencia del Estado en cuestión y de sus pobladores. Pero todavía más, pudieron haberse buscado estrategias en conjunto para atajar los problemas como un enfoque holístico de RSS y no se hizo. La óptica de la guerra en los siglos anteriores no era la destrucción de los Estados, era en su mayor parte la búsqueda de una modificación fronteriza o de recursos, pero en el caso de Afganistán se buscó desaparecer al Estado, la clase reinante e imponer un sistema de gobierno desconocido, la democracia... que relación telúrica o histórica había con este, ninguna, de ahí otra más de las dificultades de imponerlo o plantarlo. Hoy, EEUU no se enfrenta a insurgentes, se enfrenta a comunidades, etnias y señores de la guerra que están lejos de ceder a favor de sus mecanismos de control y dominación

Existen dos momentos en lo que se refiere a la intervención en Haití, el primero es el de la violencia del 2004 como amenaza para la paz y la seguridad y el segundo es la entrada de ayuda humanitaria en el 2010 con los EEUU como el principal aliado de los haitianos.

La intervención en Haití es ilegal o para legal e ilegítima? Si se volvió legal como lo logró EEUU? Hay fuentes del Derecho Internacional que nos permitan pensar en un derecho a intervenir? Aun cuando así fuera, no existen normas o acuerdos en contrario, como la soberanía y la integridad territorial que podrían poner en problemas la expedición americana frente organismos internacionales, tal como, digamos, la Corte Internacional de Justicia? Que puede hacer Haití frente a una fuerza como la de los EEUU? Y otros Estados o regiones? Es su poder incontestado? Puede haber actuado de buena fe, o existen agendas más fuertes e inmediatas que el avance de sus intereses nacionales?

La intervención de Haití demuestra hasta que punto se pueden doblar las reglas o hacerlas coincidir con los deseos del ente que detenta una buena dosis de hegemonía en la comunidad internacional. A los EEUU le tomó menos de tres días llegar a Haití y establecer el control del aeropuerto y la distribución de una buena parte de la ayuda humanitaria, si bien tenían un conocimiento histórico de como ejercer la ocupación esta vez el sentimiento

era distinto, no fue una ocupación total, parecía que había un interés por ayudar y la posibilidad de que desde el gobierno haitiano se viera así facultó a los EEUU a establecerse como el coordinador de las acciones de ayuda humanitaria y a delinear un plan de mediano y largo plazo para el futuro de Haití.

El riesgo de entrada de los EEUU implicaba una posible violación al Derecho Internacional si el Estado receptor no autorizaba su entrada y las consecuencias que eso podría acarrear; no obstante una buena parte de la comunidad internacional apoyo la rápida respuesta de Haití y su pacto con el gobierno. En cualquier caso, existen versiones de petróleo en el Caribe y de Haití como un país con puertos de aguas profundas capaces de recibir buques petroleros... sí de aquí a veinte años Haití es explotado por estos recursos y la cantidad de dinero que ha ido a infraestructura en puertos y caminos redunda en infraestructura para la explotación entonces sabremos que había una segunda agenda. No obstante hoy, con la cercanía de un tiempo aún escaso para el análisis, parece que los EEUU actuaron para evitar la migración al Caribe que incurriría en la estabilidad de la región y para evitar riesgos sanitarios.

Pueden las RSS colaborar en la resolución de los problemas actuales en ambos países? De ser así, el enfoque y el camino es adecuado? Cuáles podrían ser, con base en lo que hemos discutido, otras opciones que deberían ser tomadas en cuenta?

Desde la academia se cree que las RSS pueden colaborar, desde la lógica también, pero los problemas golpean el escenario en el momento de aplicación de estas. A pesar de pensar que un enfoque basado en problema puede aportar mayor estabilidad y un rumbo más directo a la hora de aplicación, se pierde de vista el conjunto. Por ejemplo, si en Afganistán se quiere garantizar la seguridad, no se busca el desarrollo a largo plazo como primera meta, sino la reducción del enemigo local.

6 Algunas reflexiones finales

Más que conclusiones cerradas, por las características de un estudio como este, lo que a continuación se presenta son algunas reflexiones derivadas de los supuestos, los términos de la discusión y las características que pautaron su puesta en marcha en las dos experiencias analizadas.

Un aspecto central que se ratifica en los alcances de la discusión y en los resultados de las experiencias tiene que ver con la sospecha de la cual hemos partido. En efecto, aunque se pretenda universalizar el concepto de seguridad, sus lineamientos en términos de criterios y políticas no expresan lo mismo según se trate de países centrales o de la llamada periferia.

En la búsqueda de una seguridad más completa y compartida, en contraposición a la negligencia autárquica, los Estados del Centro invocan pactos y mecanismos internacionales para promover sus intereses. Los pactos para el desarrollo, los tratados de cooperación, las iniciativas o los planes como la Iniciativa Mérida o el Plan Colombia y en gran medida la aplicación de las RSS son mecanismos supuestamente apropiados desde lo doméstico, es decir desde el lugar de donde se aplican, pero diseñada en un lugar lejano, tal como se hizo al delimitar las fronteras del Medio Oriente.

Las RSS han resultado una forma efectiva de atraer partidarios de las misiones de apoyo a la paz que se pueden catalogar de intervención en los últimos 60 años ha habido más de 600 misiones de paz. Y en los últimos 25 la mayor parte de ellas busca al menos alguno de los componentes de las RSS. El financiamiento para estas, el número de países que las apoya y la cantidad de efectivos dan cuenta de estas aseveraciones y la versión más gráfica se puede consultar en el Anexo III de este trabajo.

A pesar de lo anterior, la concepción de las RSS presenta elementos que permiten ver una agenda política con miras al desarrollo humano y la seguridad humana. Al vincular las agendas de seguridad y desarrollo monitoreando los recursos que en ocasiones eran exacerbados para el sector de seguridad, alojándolos en diferentes sectores a la vez que se construye un aparato de seguridad del Estado transparente y responsable, con

modificaciones en la misma conducta de los actores encargados de brindarla podría dar respuesta a las “Voces de los pobres” cuando estos decían que una de sus principales preocupaciones era la seguridad diaria y la persecución policial.

No obstante los agudos acontecimientos y los cambios en el escenario global, los ejes fundamentales de la concepción hegemónica de la seguridad no han sufrido alteraciones sustanciales. Sin embargo, el hecho de haberse instalado la necesidad de nuevas miradas hacia formas distintas de teorización y conceptualización muestra, por sí misma, la importancia de un debate con múltiples razones aunque carente de la fuerza necesaria para un nuevo rumbo. Se amplía la agenda, aunque el orden de las decisiones no abandona los criterios dominantes.

Aunque aún falta tiempo para saber si se afianzará en los próximos años una posibilidad de las Reformas al Sector de Seguridad como condición para la intervención, guerra o conflicto armado, o si se verá sobrepasada por voluntades poderosas de uno u otro Estado post hegemónico, o será desechado como una visión romántica de la paz post conflicto, lo cierto es que al realizarse la exploración en las experiencias de dos circunstancias particulares, Afganistán y Haití se puede pensar con la evidencia existente que la población no tiene una relación societal objetizada en el Estado y por tanto, es en extremo difícil construir capacidades estatales a falta de una estructura de dominación eficiente como sucede en Afganistán. LA otra posibilidad que recorre este mismo razonamiento es que la hegemonía no permea desde el sistema de dominación porque aún no ha habido un momento constitutivo de los nuevos Estados. No hay continuidad y repetición suficientes para que exista.

Las RSS son diferentes desde el punto de vista del receptor que del donador o implementador de la misma forma que el poder político es diferente para el dominado que para el dominador (Bovero 1997). Las RSS son una forma de reproducción del sistema y aplicadas de manera eficiente pueden ser parte del momento constitutivo que garantiza la intervención legitimada desde el Derecho Internacional (Tapia 2006).

El valor de las experiencias retomadas en este estudio, Haití y Afganistán radica en la comparación existente en la visita a dos de los tres enfoques existentes en cuanto a RSS

existen de acuerdo a Hänggi. Mientras que la experiencia de Medio Oriente es relativa a un escenario post conflicto y los cuerpos legales del *ius ad bellum* y el *ius in bello* fueron utilizados primero para la destrucción de las capacidades estatales y para ocupar el territorio y someter a la población de alguna manera y de forma posterior aplicar el naciente cuerpo de la concepción tripartita del *iure belli* con el *ius post bellum* para reconstruirlo, en Haití la cuestión es diferente en forma (Cassese 2005).

El país caribeño es un país asolado a momentos por la anarquía, el pauperismo y la violencia. La justificación no se realiza con base en el Derecho Internacional ni con nada que ver con una guerra, la realiza en el 2010 EEUU con su doctrina de Seguridad Nacional como escudo y a sabiendas de que nadie puede oponérsele, después se justifica con un pacto, un memorándum de entendimiento. La emergencia nacional en la que Haití estaba, sumada a la condición endeble de sus capacidades estatales permitió esta intervención. Aquí no hay una legalidad para la intervención, pero si era innegable que Haití necesitaba ayuda, la cuestión de cómo debe ser resuelta esa necesidad pasa por un cuestionamiento a las RSS y a las políticas del Centro.

El acercamiento al tercer enfoque existente que es la salida de regímenes opresivos a democráticos queda pendiente para otro trabajo en otro momento. Cómo se pueden comparar estos y cuales son sus diferencias podrán ser enunciadas entonces. No obstante lo que nos deja ver la comparación entre los dos primeros enfoques, sí expresados en este trabajo es que los resultados son en extremo parecidos.

Si las estructuras de dominación tienden a construir mecanismos de dominación que puedan ser aceptables para que el desarrollo, no solo económico sino también humano exista, entonces se podrá hablar de RSS eficientes para la humanidad, la seguridad humana y la seguridad ciudadana.

Es así que pensar cómo se pueden aplicar estas reformas de manera efectiva, para construir un pacto social en el sentido de un gobierno con legitimidad en su base, otorgándole seguridad en lo económico y social, y en la defensa de su persona y sus bienes, pero también suficientemente fuerte para ser considerado con igualdad entre los demás Estados del concierto de naciones será el blanco o la meta de esta Reforma al Sector de

Seguridad, al aplicarla dentro de los Estados; y en reciprocidad, la energía o comportamiento generado por Estados fuertes y estables repercutirá en la construcción de una paz duradera en el contexto de las Relaciones Internacionales, todo esto en la utopía⁷⁶ de que un mundo mejor es posible.

⁷⁶ Las utopías, los “no lugares” no siempre son cosas inexistentes o incapaces de existir, son a veces también cuestiones generadoras de horizontes de sentido. En este tenor, son ideas que pueden convertirse en realidades, está, un mundo mejor, difícil, pero no imposible.

7 Anexo I – Reflexiones sobre la guerra en diversos sistemas de conocimiento

El conflicto parece ser una constante histórica debido a problemas agravados entre facciones, miedos y deseos como dimensiones subjetivas y necesidad de supervivencia y de prevalencia como dimensiones objetivas. Los hombres y las sociedades definen enemigos y aliados... y si se encuentra con un enemigo externo se le acusa de hostil y dañino, como otro del que hay que tener cuidado y contra el cual hay que estar preparado, si es un enemigo interno, es un transgresor a la normalidad y debe ser reprendido y castigado con la idea de que sus conductas subversivas y desviadas nadie las repita (Habermas 2002, Schmitt 1998, Lechner, Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política. 1998, Foucault, Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión 2005).

No obstante existen visiones diferentes donde la paz es una posibilidad. De acuerdo a Kant (La paz perpetua 2010), para que la paz sea posible y duradera, las condiciones que causan un conflicto en primer término deben desaparecer. Hace así una división tripartita dónde se plantea que hay un estadio de paz deficiente, un estadio de guerra y un estadio de paz que se supone será duradero si se superó de manera efectiva el segundo estadio. En el primer estadio existen pequeños antagonismos y relaciones rígidas con tendencia a conflictos de pequeña escala. En el segundo estadio, en las relaciones estatales (o sociales) se reúnen los antagonismos, hay una escalada suficiente de los conflictos para romper esa paz relativa y desencadenar una situación de violencia. En el tercer estadio se deben atender las causas del conflicto, solventarlas y así crear condiciones de estabilidad y futura paz.

Para el derecho internacional la guerra es el conflicto armado, sea internacional o interno, llevado a cabo de manera prolongada entre dos facciones con capacidad para llevar a cabo operaciones militares, sostenidas y coordinadas, en un territorio determinado, ejercer su autoridad sobre él y ser capaces de establecer un sistema disciplinario para sus miembros. En el DI existe todo un cuerpo doctrinal llamado *iure belli* que es el que regula la entrada en la guerra, la conducción de la guerra y un nuevo desarrollo que tiene que ver con la posguerra. Además, la conducción ilegítima de las hostilidades puede ser castigada a título personal por la CPI y ya fue castigada en casos ad-hoc por algunos tribunales, en la

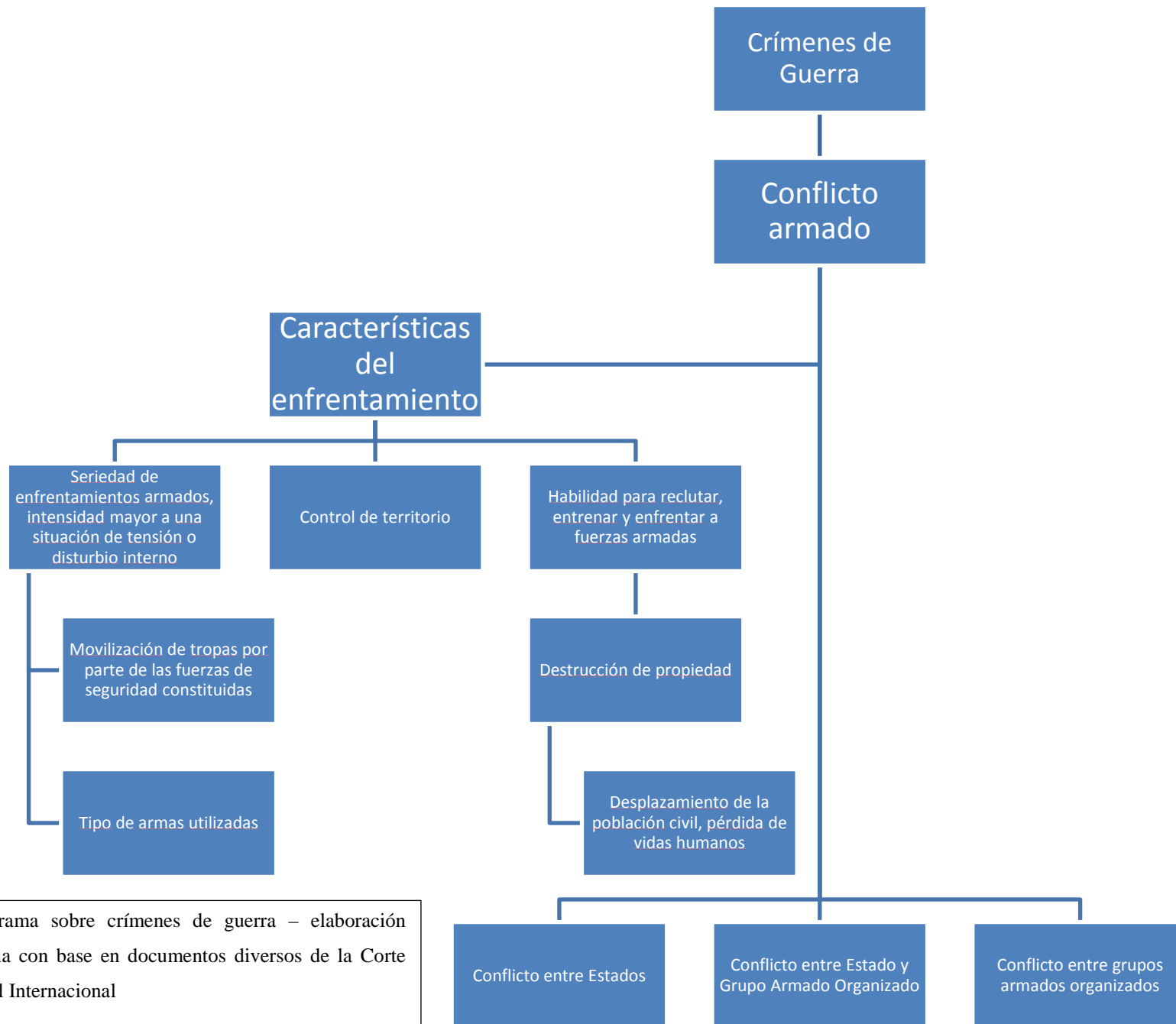
siguiente página se puede consultar un esquema utilizado para el análisis de la existencia de crímenes de guerra, donde la primera característica es que exista el conflicto armado con las características ahí descritas.

En la visión de Clausewitz, la guerra:

“no es más que un duelo en una escala más amplia. Si quisiéramos concebir como una unidad los innumerables duelos residuales que la integran, podríamos representárnosla como dos luchadores, cada uno de los cuales trata de imponer al otro su voluntad por medio de la fuerza física; su propósito siguiente es abatir al adversario e incapacitarlo para que no pueda proseguir con su resistencia. La guerra constituye, por tanto, un acto de fuerza que se lleva a cabo para obligar al adversario a acatar nuestra voluntad. La fuerza, para enfrentarse a la fuerza, recurre a las creaciones del arte y de la ciencia” (Clausewitz 2008).

En cualquier caso queremos dejar aquí establecido que hay una lógica diferente a la de la guerra y el conflicto, llamada “pluralidad” y que en ciertos casos puede ser equiparada a la política (Lechner 1988).

Ilustración 20 Diagrama sobre crímenes de guerra – elaboración propia con base en documentos diversos de la Corte Penal Internacional.



8 Anexo II - Ilustraciones sobre la ampliación de las Operaciones de Paz de la ONU

Evolución de la cantidad de personal desplegado en Operaciones de Paz de la ONU (datos consolidados de enero de 1995 a enero de 2012)

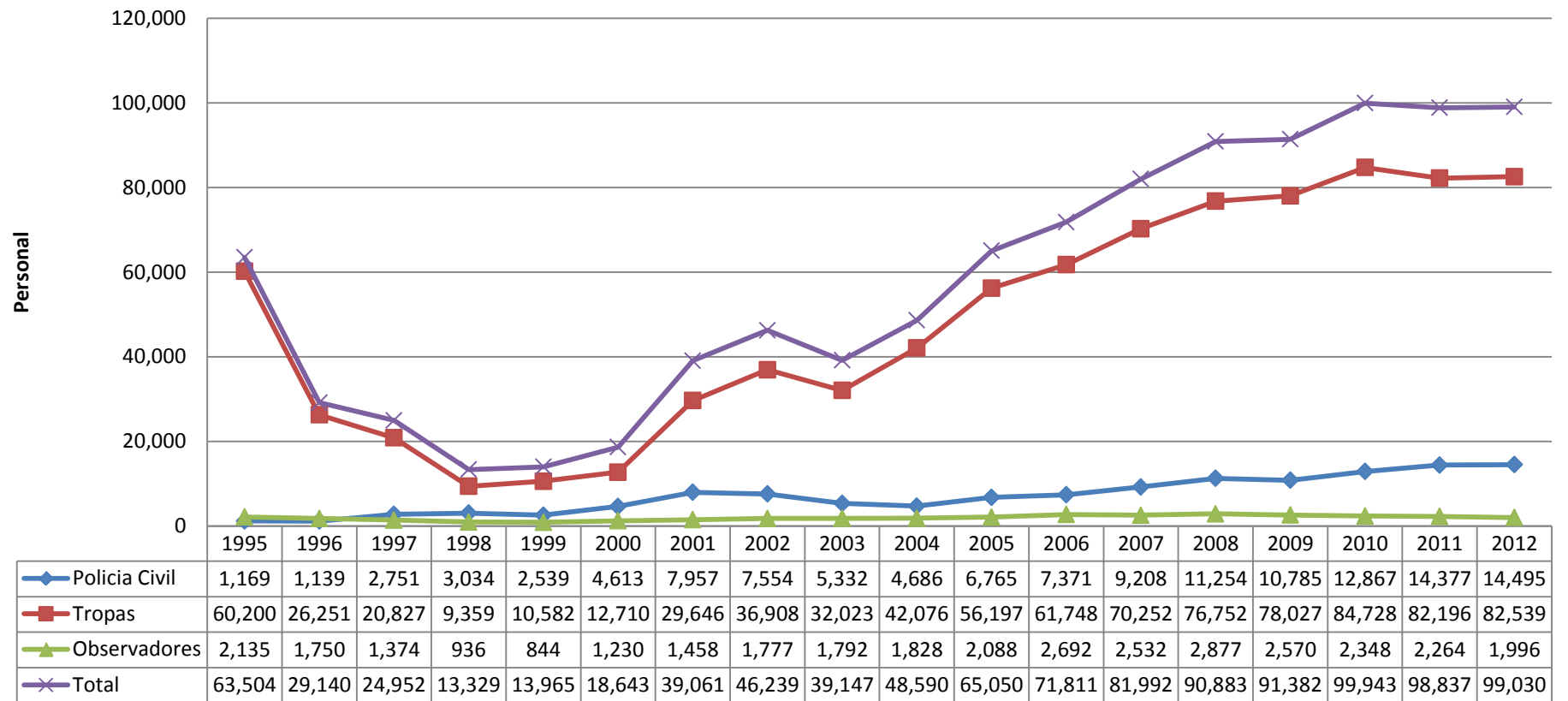


Ilustración 21 - Evolución de la cantidad de personal desplegado en Operaciones de Paz de la ONU (datos consolidados de enero de 1995 a enero de 2012) - Elaboración propia con base en: (United Nations Department of Peacekeeping Operations 2012)

Evolución de la cantidad de personal desplegado en Operaciones de Paz de la ONU

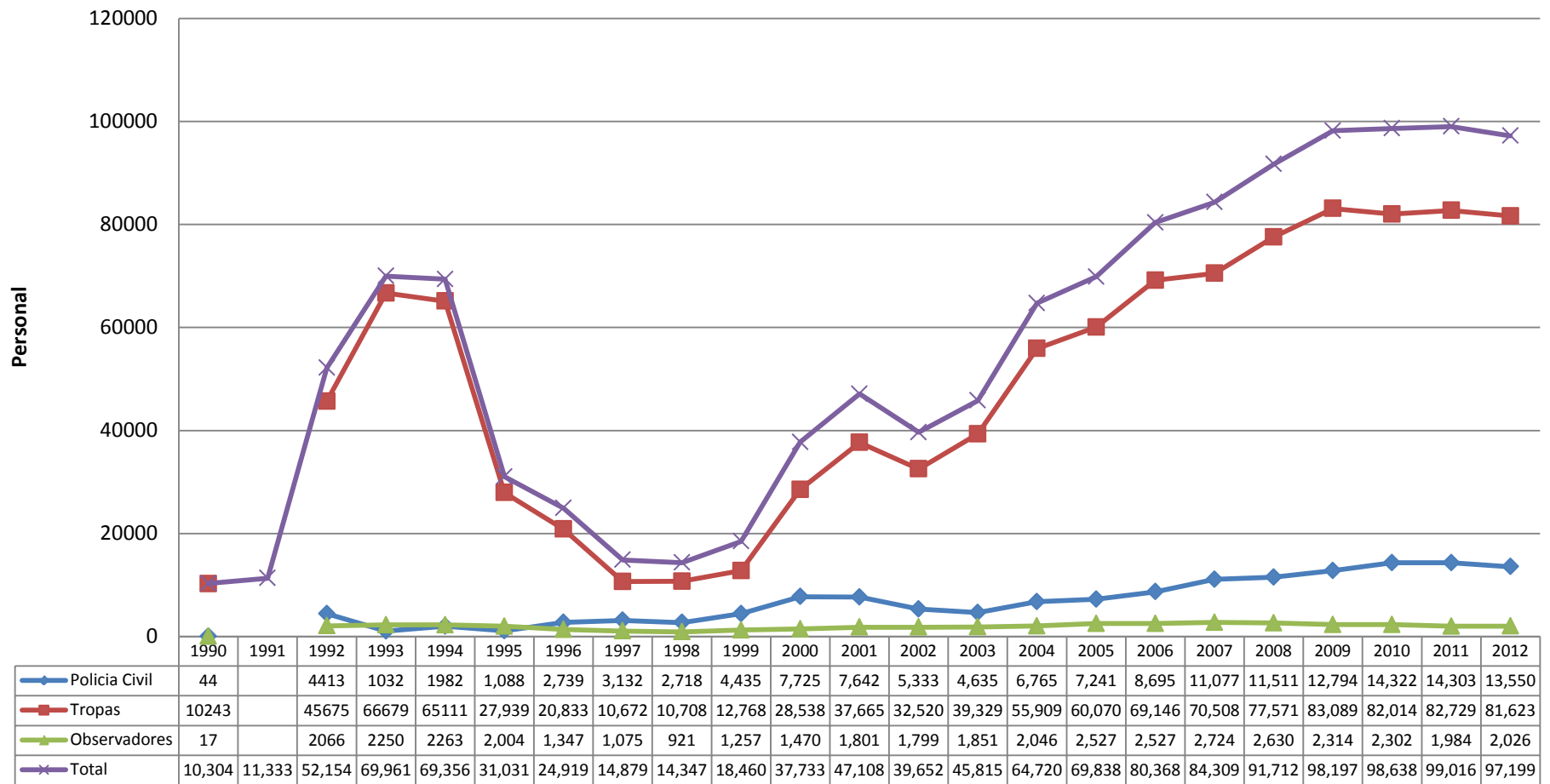


Ilustración 22 – Evolución de la cantidad de personal desplegado en Operaciones de Paz de la ONU – Elaboración propia con base en: (United Nations Department of Peacekeeping Operations 2012)

Aceptación de las Operaciones de Paz por ampliación de mandatos y países contribuyentes (1990-2012)

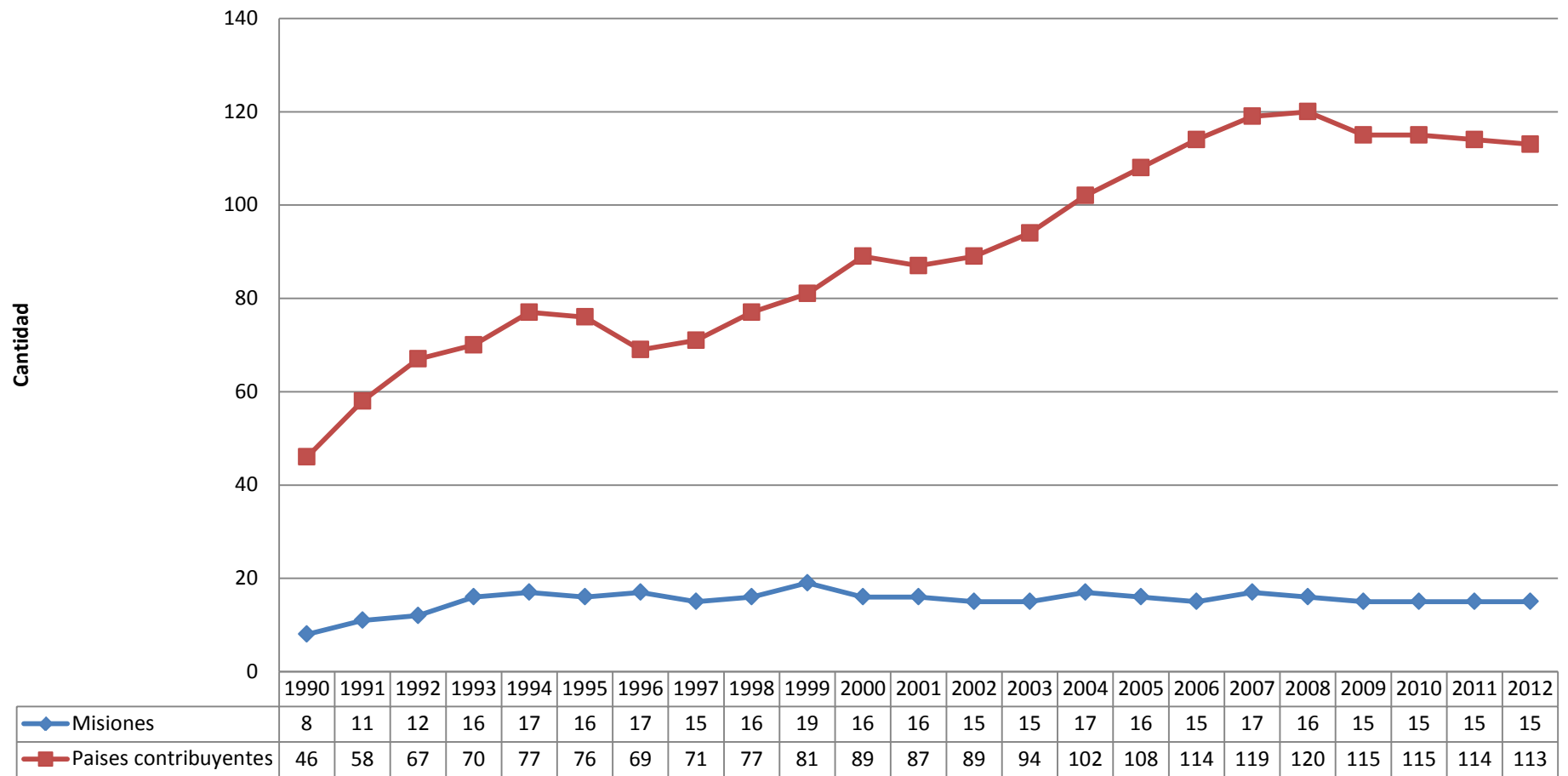


Ilustración 23 – Aceptación de las Operaciones de Paz por ampliación de mandatos y países contribuyentes (1990-2012) Elaboración propia con base en: (United Nations Department of Peacekeeping Operations 2012).

9 Anexo III – Bases de datos sobre operaciones internacionales relativas a las RSS

El material contenido en el disco aquí anexado es una base de datos en proceso de construcción que sirvió para la elaboración de tablas y gráficas y que recopila censos militares, datos económicos y consultas formales a Organizaciones Internacionales, Estados y la banca internacional. No hay que dudar por un segundo de que es una investigación sesgada por parte del ejecutante, pero en aras de abordar la problemática aquí expresada es que estas tablas fueron construidas como una herramienta que refrendaba en los datos el elemento discursivo.

10 Referencias

- Annan, Koffi. «La construcción de la paz y el futuro de Naciones Unidas.» *El país*, 2004.
- . «Permanent Mission of Afghanistan to the United Nations in New York.» *Report of the Secretary-General on the humanitarian implications of the measures imposed by Security Council resolutions 1267 (1999) and 1333 (2000) on the territory of Afghanistan under Taliban control*. 19 de noviembre de 2001. <http://www.afghanistan-un.org/wp-content/uploads/2010/11/S200110861.pdf> (último acceso: 24 de octubre de 2012).
- Ball, Nicole. «Evaluation of the Conflict Prevention Pools, The Security Sector Reform Strategy.» *Organization of Economic Co-Operation and Development*. 08 de junio de 2004. <http://www.oecd.org/derec/unitedkingdom/35096612.pdf> (último acceso: 9 de noviembre de 2012).
- Ball, Nicole. «Rebuilding war-torn countries - The role of the international financial institutions.» *American Journal of International Law*, 1996: 428-433.
- . *Spreading good practices in security sector reform: Policy options for the british government*. Londres: Saferworld, 1998.
- Ball, Nicole, y Dylan Hendrickson. «Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy Practice and Research.» *Workshop on "New Directions in Security Sector Reform" Peace, Conflict and Development Program Initiative*. Ottawa: International Development Research Centre (IDRC), 2-4 de noviembre de 2005.
- Barragán, Rossana. «Así pensaba Zavaleta.» *Red Voltaire*. 18 de agosto de 2002. <http://www.voltairenet.org/article120424.html> (último acceso: 6 de abril de 2011).
- Bastida, Anna. *Desaprender la guerra. Una visión crítica de la educación para la paz*. Barcelona: Icaria Editorial, 1994.
- Bel, Rolando. «Los jacobinos negros. El proceso de Independencia Haitiana (1789/ 1820).» *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 2010.
- Bendix, Reinhard. *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Londres: Methuen & Co. , 1959.
- Berlin, Isaiah. *Conceptos y categorías*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Bovero, Michelangelo. «La naturaleza de la política. Poder, fuerza, legitimidad.» *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 1997: 91-102.
- Bravo López, Francisco. «The Pinochet Case in the Chilean Courts.» En *The Pinochet Case: origins, progress and implications*, de Madeleine Davis, 107-122. London: Institute of Latin American Studies, 2003.
- Bruce, David, y Rachel Neild. *The Police that we Want. A Handbook of Police Oversight in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation/ Open Society Foundation for South Africa/ Open Society Justice Initiative, 2005.
- Brzoska, Michael. «Development donors and the concept of security sector reform - DCAF Occasional paper No. 4 .» *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*.

2003. <http://www.cmr-net.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18353&nav1=5> (último acceso: 21 de abril de 2012).
- Bureau of Arms Control, Verification and Compliance. «Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty).» *United States Department of State*. 8 de Diciembre de 1987. <http://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm> (último acceso: 9 de noviembre de 2012).
- Bush, George Walker. *National Security Presidential Directive 44/NSPD-44*. Memorandum, Washington: The White House, 2005.
- . «The National Security Strategy.» *The White House*. Marzo de 2006. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/sectionI.html> (último acceso: 30 de octubre de 2012).
- Buzan, Barry, Ole Waever, y Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienne Publishers, 1998.
- Cabinet Office. «About the Cabinet Office.» *Cabinet Office*. 2012. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/about-cabinet-office> (último acceso: 7 de noviembre de 2012).
- Calais, Eric, Julie Perrot, y Bernard Mercier de Lépinay. «Strike-slip tectonics and seismicity along the northern Caribbean plate boundary from Cuba to Hispaniola.» *Geological Society of America Special Papers*, 1998: 125-169.
- Camou, Antonio. «Estudio preliminar.» En *Los desafíos de la gobernabilidad*, editado por Antonio Camou, 15-59. Ciudad de México, Distrito Federal: Plaza y Valdés/ FLACSO - IIS UNAM, 2001.
- Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2009.
- Carter, Ashton B., y William James Perry. *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*. Lista General no. 121 (International Court of Justice (ICJ), 14 de febrero de 2002).
- Cassese, Antonio. *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Castor, Suzy. «La transición haitiana: entre los peligros y la esperanza.» *Observatorio Social de América Latino*, 2008: 25-38.
- Castro Ruz, Fidel. «Danza macabra de cinismo .» *Reflexiones*. 24 de febrero de 2011. <http://www.granma.cu/espanol/reflexiones/24febrero-reflexiones.html> (último acceso: 3 de marzo de 2011).
- . «El plan de la OTAN es ocupar Libia.» *Reflexiones*. 22 de febrero de 2011. <http://www.granma.cu/espanol/reflexiones/22febrero-reflexiones.html> (último acceso: 3 de marzo de 2011).

- Celestin St-Ulysse, Myrto. «Los mecanismos del poder en el Estado haitiano 1934-1971.» *Tesis que para obtener el grado de Maestro en Sociología presenta*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 1985.
- Centre for the International Governance Innovation. *Southern Sudan*. Ontario: Centre for the International Governance Innovation, 2010.
- Cherif Bassiouni, M, y E. M. Wise. *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law*. Dordrecht/Boston/Londres: M. Nijhoff Publisher, 1995.
- Chossudovsky, Michel. *Guerra y Globalización*. México: Siglo XXI Editores, 2002.
- CIGI. «Security Sector Reform.» *Centre for International Governance Innovation*. Ontario: The Centre for International Governance Innovation, 2010. 1-160.
- Clarke, Simon. *The State Debate*. Warwick: University of Warwick, 1990.
- Clausewitz, Karl von. *On War: A Modern Military Classi*. Radford: Wilder Publications, 2008.
- Comisión Económica para América Latina. *anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: United nations Publications, 2010.
- Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional. «Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.» *Human Rights Links*. 17 de juli de 1998. <http://www.derechos.net/doc/tpi.html> (último acceso: 9 de septiembre de 2011).
- Correlates of War Database. «Correlates of War Database.» *Intra-State War Data (v4.1)*. 21 de marzo de 2011. www.correlatesofwar.org (último acceso: 26 de abril de 2012).
- Corte Penal Internacional. «Resolución RC/Res.6.» *Corte Penal Internacional*. 11 de junio de 2010. http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-SPA.pdf (último acceso: 9 de septiembre de 2011).
- Davis, Madeleine. *The Pinochet Case: origins, progress and implications*. London: Institute of Latin American Studies, 2003.
- DCAF. «United Nations Approaches to Security Sector Reform.» *Developing a SSR Concept for the United*. Bratislava: Ministry of Defence of the Slovak Republic with the assistance of DCAF, 7 de julio de 2006.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H.G. Ferreira, y Michael Walton. *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?* Washington: World Bank, 2004.
- Department for International Development. «History.» *Department for International Development*. 3 de octubre de 2011. <http://www.dfid.gov.uk/About-us/History/> (último acceso: 8 de noviembre de 2012).
- . «Security Sector Reform Policy Brief.» *National Archives*. 27 de noviembre de 2003. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/security-sector-brief.pdf> (último acceso: 3 de noviembre de 2012).
- Dunant, Henry. *A memory of Solferino*. Ginebra: International Committee of the Red Cross, 1949.

- Edmunds, Timothy. *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*. Report for the Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces, Ginebra: Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces, 2001.
- El Banco Mundial. «Haiti Overview.» *Context*. 2012. <http://www.worldbank.org/en/country/haiti/overview> (último acceso: 1 de Noviembre de 2012).
- Evers, Tilman. *El Estado en la Periferia Capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1979.
- Ferrajoli, Luigi. *Diritti fondamentali: un dibattito teorico*. Roma: Laterza, 2001.
- . *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia*. Vol. I. II vols. Roma: Laterza, 2007.
- Fondo de Reconstrucción de Haití. «Port au Prince Neighborhood Housing Reconstruction Project.» *Haiti Reconstruction Fund*. 18 de febrero de 2011. <http://www.haitireconstructionfund.org/hrf/system/files/CN208-%20Port-au-Prince%20Neighborhood%20Housing%20Reconstruction%20Project.pdf> (último acceso: 1 de noviembre de 2012).
- Foreign and Commonwealth Office. «What we do.» *Foreign and Commonwealth Office*. 2012. <http://www.fco.gov.uk/en/about-us/what-we-do/> (último acceso: 7 de noviembre de 2012).
- Foreign and Commonwealth Office; Ministry of Defence; Department for International Development. «Conflict Pool.» *Foreign and Commonwealth Office*. 2012. <http://www.fco.gov.uk/en/about-us/what-we-do/spend-our-budget/funding-programmes1/conflict-funding/conflict-pool/> (último acceso: 7 de noviembre de 2012).
- Foucault, Michel. *Estrategias de poder*. Traducido por Fernando Alvarez Uría y Julia Varela. Buenos Aires: Paidós Ibérica, 1999.
- . *Las palabras y las cosas - una arqueología de las ciencias humanas*. Traducido por Elsa Cecilia Frost. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1968.
- . *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. Ciudad de México: Siglo XXI editores, 2005.
- Galicki, Zdzislaw. *LA OBLIGACIÓN DE EXTRADITAR O JUZGAR ("AUT DEDERE AUT JUDICARE") EN DERECHO INTERNACIONAL*. Observaciones preliminares, Ginebra: International Law Commission, 2004.
- Garcés, Juan E. «Kissinger and Pinochet facing universal jurisdiction.» En *Teh Pinochet Case: origins, progress and implications*, de Madeleine Davis, 23-38. London: Intitute of Latin American Studies, 2003.
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. *INTERGOVERNMENTAL APPROACHES TO SSR*. Background paper, Bratislava: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2006.
- Gibbs, Joseph. *Gorbachev's Glasnost*. College Station: Texas A&M University Press, 1999.
- Giustozzi, Antonio. «‘Good’ State vs. ‘Bad’ Warlords? A Critique of State-Building Strategies in Afghanistan.» (Crisis State Research Center - London School of Economics) 1 (2004).

- Gobierno de la República de Haití. «Haiti Earthquake PDNA: Assesment of Damage, losses and general and sectoral needs.» Anexo al Plan de Acción para la Recuperación Nacional y el Desarrollo de Haití, Port-Au- Prince, 2010 .
- González Chávez, Maria Patricia. «Reforma del Sector de Seguridad y justicia transicional en Guatemala, desde la perspectiva sistémica de los Derechos Humanos.» *Tesis*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 1 de septiembre de 2008.
- Gorbachev, Mikhail. *Perestroika*. Nueva York: Harper Collins, 1987.
- Gross, Leo. «The Double Veto and the Four-Power Statement on Voting in the Security Council.» *Harvard Law Review* 67, n° 2 (1953): <http://www.jstor.org/stable/1336734>.
- Habermas, Jürgen. *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*. Barcelona: Paidós, 2002.
- Haglund, David G. «From USSR to SSR: The Rise and (Partial) Demise of NATO in SSR.» En *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, editado por David M. Law, 103-121. Zürich: Lit Verlag, 2007.
- Hague, William, Andrew Mitchell, y Liam Fox. «Building Stability Overseas Strategy.» *Foreign and Commonwealth Office*. 18 de julio de 2007. <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/publications/annual-reports/bsos-july-11> (último acceso: 7 de noviembre de 2012).
- Haiti Reconstruction Fund. «Annual Report July 2011- June 2012.» *Haiti Reconstruction Fund*. 26 de septiembre de 2012. <http://www.haitireconstructionfund.org/hrf/node/157> (último acceso: 3 de noviembre de 2012).
- Halvorson, Linda J., Mary E. Laur, y Penelope Kaiserlian, . *Chicago Manual of Style*. 15. Chicago: University of Chicago Press, 2003.
- Handicap International . «Haiti Situation Update - Nine months of Action by Handicap International .» *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* . 14 de octubre de 2010. <http://www.alnap.org/pool/files/oct-14-haiti-sitrep.pdf> (último acceso: 1 de noviembre de 2012).
- Hänggi, Heiner. «Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction.» En *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, de Allan Bryden y Hainer Hänggi, 3-18. Münster: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004.
- Hänggi, Heiner, y Jonas Hagmann. *United Nations Approaches to Security Sector Reform*. Preliminary draft based on initial desk research, Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006.
- Heller, Hermann. «The Essence and Structure of the State.» *University of California Press E-Books Collection*, 1982-2004. 1934. <http://publishing.cdlib.org/ucpressebooks/view?docId=kt209nc4v2&chunk.id=fm02&toc.depth=1&toc.id=&brand=ucpress> (último acceso: 7 de noviembre de 2012).
- High-level Panel on Threats, Challenges and Change. *A more secure world: Our shared responsibility* . New York : United Nations Department of Public Information, 2004.
- Hobbes, Thomas. *El Leviatán*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

- Hobsbawm, Eric J. «La era de las catástrofes.» En *Historia del Siglo XX*, de Eric J. Hobsbawm, 30-225. Buenos Aires: Grijalbo Mondadori, 1999.
- Hodes, Cyrus, y Mark Sedra. *The Search for Security in Post-Taliban Afghanistan*. Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2008.
- Human Rights Education Associates. «Human Rights Education Associates.» *El Sistema de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. 2009. <http://www.hrea.net/learn/guides/ONU.htm> (último acceso: 10 de junio de 2009).
- Ianni, Octavio. *Teorías de la Globalización*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2006.
- Ignatieff, Michael. «State Failure and Nation-building.» En *Humanitarian Intervention - Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, editado por J. L. Holzgrefe y Robert O. Keohane, 299-321. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Ikenberry, G. John, y Anne-Marie Slaughter. *Forging A World Of Liberty Under Law - U.S. National Security In The 21st Century, Final Report of the Princeton Project on National Security*. Princeton: The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs - Princeton University, 2006.
- Impacto USA. «Terremoto en Haití: Últimas noticias.» *Impacto USA*. 17 de enero de 2010. http://www.impactousa.com/noticias/ci_14197554 (último acceso: 1 de noviembre de 2012).
- International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect - Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
- Iraqproject.com. «Business Development, USA Trade, and Investments in Iraq.» *Iraq's Oil Reserves: Untapped Potential according to EIA*. <http://iraqproject.com/investment-in-iraq/oil-and-gas/> (último acceso: 31 de octubre de 2012).
- Jamail, Dahr. «Western oil firms remain as US exits Iraq.» *Al Jazeera*. 7 de enero de 2012. <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/12/2011122813134071641.html> (último acceso: 30 de octubre de 2012).
- Joffe, Joseph. «NATO After Victory: New Products, New Markets, and the Microeconomics of Alliance.» En *Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance*, de David G. Haglund, 59. Kingston: Queen's University Centre for International Relations, 1996.
- Kant, Immanuel. *La paz perpetua*. Ciudad de México: Editorial Porrúa México, 2010.
- Kelly, J. Daniel. «Haitian Amputees — Lessons Learned from Sierra Leone.» *The New England Journal of Medicine*. 18 de marzo de 2010. <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1002391> (último acceso: 1 de noviembre de 2012).
- Kelsen, Hans. *Derecho y Paz en la Relaciones Internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Keohane, Robert O. «Political authority after intervention: gradations in sovereignty.» En *Humanitarian Intervention - Ethical, Legal and political Dilemmas*, editado por J. L.

Holzgrefe y Robert O. Keohane, 275-298. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Khan, Irene, entrevista de Amnistía Internacional. *Estrechando el cerco* (10 de Octubre de 2008).

Ki Moon, Ban. *Implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General , New York: United Nations General Assembly, 2009.

—. «Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform A/62/659 S/2008/39.» *Report of the Secretary-General*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 23 de enero de 2008.

Kolbe, Athena R., y otros. «Mortality, crime and access to basic needs before and after the Haiti earthquake: a random survey of Port-au-Prince households.» *Medicine, Conflict and Survival*, 2010: 281-297.

Laclau, Ernesto, y Chantall Mouffe. *Hegemonía y estrategia socialista*. Ciudad de México: Siglo XXI, 1990.

Lauren, Paul Gordon. *The Evolution of International Human Rights*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2003.

Law, David. «Intergovernmental Approaches to Security Sector Reform.» *Paper prepared by DCAF*. Bratislava: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 7 de julio de 2006.

Lechner, Norbert. «El concepto de Estado en Marx.» En *Obras Escogidas vol I* , de Norbert Lechner, 49-83. LOM Ediciones, 2007.

—. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1988.

—. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1998.

Lechner, Norbert. «Presentación.» En *Estado y política*, de Norbert Lechner, 7-24. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2000.

Locke, John. *Segundo Ensayo sobre el gobierno civil*. Ciudad de México: Gernika, 2000.

Maalouf, Amin. *Las cruzadas vistas por los árabes*. Madrid: Alianza Editorial, 2010.

Malone, David D. «The Security Council: Adapting to Adress Contemporary Conflicts.» *Negotiation Journal*, 2003: 69-83.

Marx, Karl. *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2002.

—. *El Capital (Crítica de la Economía Política)*. Vol. I. III vols. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

—. *El Capital (Crítica de la Economía Política)*. Traducido por Wenceslao Roces. Vol. III. III vols. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1959.

Marx, Karl, y Arnold Ruge. *Los anales franco-alemanes*. Barcelona: Editorial Martínez Roca, 1970.

McGoldrick, Dominic, Peter Rowe, y Eric Donnelly, . *The Permanent International Court Legal and Policy Issues*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2004.

- Meharg, Sarah, y Aleisha Arnusch. *Security Sector Reform: A Case Study Approach to Transition and Capacity Building*. Editado por Susan Merrill. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2010.
- Mora, Sergio. «Brief introductory note on earthquake hazards in Haiti.» *The January 12, 2010, Haiti Earthquake - Eric Calais*. 16 de enero de 2010. <http://web.ics.purdue.edu/~ecalais/haiti/documents/BriefNoteEarthquakeHazardsHaiti-SergioMora.pdf> (último acceso: 1 de noviembre de 2012).
- Neruda, Pablo. «América, no invoco tu nombre en vano.» En *Canto General*, de Neruda Pablo, 193,194. Cali: Ayacuch, 1981.
- North Atlantic Treaty Organization. «Member Countries.» *North Atlantic Treaty Organization*. 26 de abril de 2012. http://www.nato.int/cps/en/SID-F89ACCAE-DA78C5FD/natolive/topics_52044.htm (último acceso: 8 de noviembre de 2012).
- . *Membership Action Plan (MAP)*. 2012. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm (último acceso: 9 de noviembre de 2012).
- . «The North Atlantic Treaty (1949).» *North Atlantic Treaty Organization*. 4 de abril de 1949. http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_en_light_2009.pdf (último acceso: 12 de noviembre de 2012).
- . *The Partnership for The Peace programme*. 2011. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm (último acceso: 12 de noviembre de 2012).
- . «Tratado del Atlántico Norte.» *Organisation du Traité de L'Atlantique Nord*. 4 de abril de 1949. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (último acceso: 7 de noviembre de 2012).
- . «What is Article 5?» *Nato and the Scourge of Terrorism*. 18 de febrero de 2005. <http://www.nato.int/terrorism/five.htm> (último acceso: 9 de noviembre de 2012).
- Nye Jr., Joseph S. «Redefining the National Interest.» *Foreign Affairs*, 1999.
- Obama, Barack. «National Security Strategy.» *The White House*. mayo de 2010. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (último acceso: 30 de octubre de 2012).
- Olásolo Alonso, Héctor. *Estudios de Derecho Penal Internacional*. México: Dirección de publicaciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2010.
- Orentlicher, Diane F. *Universal Jurisdiction After Pinochet: Prospects and Perils*. Prosecuting Perpetrators: International Accountability for War Crimes and Human Rights, Washington: American University, 2003.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. *About the OECD*. 2012. <http://www.oecd.org/about/> (último acceso: 8 de noviembre de 2012).
- . *OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR) Supporting Security and Justice*. Paris: OECD Publishing, 2007.
- . *OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR) Supporting Security and Justice*. Paris: OECD Publishing, 2007.

- Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*. OECD Policy Briefs, Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate, 2004.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Security System Reform: What Have We Learned? Results and trends from the publication and dissemination of the OECD DAC Handbook on Security System Reform*, Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010.
- Organización de las Naciones Unidas. «Carta de las Naciones Unidas.» *Naciones Unidas*. 26 de junio de 1945. <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm> (último acceso: 6 de septiembre de 2011).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Manual del CAD/OCDE sobre la reforma del sistema de seguridad*. Paris: OECD Publishing, 2007.
- Osorio, Jaime. *El Estado en el centro de la mundialización*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Piñeyro Piñeyro, José Luis, ed. *La seguridad nacional en México. Debate actual*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) / Azcapotzalco, 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010 - Edición del Vigésimo Aniversario - La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Informe sobre desarrollo humano, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. «Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana.» En *Informe Anual*, de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 25-52. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- . *Objetivos de Desarrollo do Milenio. Vamos parar de descumprir promesas?*. Brasil: Organización de las Naciones Unidas, 2005.
- Provost, René. *International Human Rights and Humanitarian Law*. Cambridge: Cambridge Studies in International and Comparative Law, 2002.
- Riaz, Umar. «State-building in Afghanistan Are Reforms Sustainable.» *Conflict and Peace Studies*, 2011: 1-18.
- Rickerman, Leonard D. «EFFECTS-BASED OPERATIONS: A NEW WAY OF THINKING AND FIGHTING.» Fort Leavenworth: School of Advanced Military Studies - United States Army Command and General Staff College, 08 de julio de 2003.
- Risse-Kappen, Thomas. *Cooperation Among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Rousseau, Jean-Jacques. *El contrato social*. Buenos Aires: Losada, 2008.
- Salinas Figueredo, Darío. «Terrorismo y seguridad: reflexiones desde América Latina.» En *La Seguridad Nacional en México - Debate actual*, de José Luis Piñeyro, 155-173. México: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, 2004.

- Salinas Figueredo, Darío, y Adán Baltazar García Fajardo. «América Latina, las coordenadas globales y el contexto hemisférico. Tendencias y perspectivas.» En *Rostros de Latinoamérica. Perspectiva multidisciplinaria*, editado por Oswaldo Méndez-Ramírez, 374-401. Púsán: Institute of Iberoamerican Studies of Pusan University of Foreign Studies, 2010.
- Satterthwaite, Margaret, y otros. *Sexual Violence in Haiti's IDP Camps: Results of a Household Survey*. Resultados de encuestas por hogar, Nueva York: Center for Human Rights and Global Justice at NYU School of Law, 2011.
- Schmitt, Carl. *El concepto de lo político*. Madrid: Editorial Alianza, 1998.
- Sedra, Mark. «e-Conference Report.» *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation, 22 de julio de 2009.
- Sen, Amartya. «Why Human Security? Text of presentation at the "International Symposium on Human Security".» *Sicurezza Ambientale*. 28 de julio de 2000. <http://sicurezzaambientale.gruppi.ilcannocchiale.it/mediamanager/sys.group/447/filemanager/Sen2000.pdf> (último acceso: 16 de octubre de 2012).
- Seybolt, Taylor B. *Humanitarian Military Interventions - Conditions for Success and Failure*. Oxford: SIPRI/Oxford University Press, 2008.
- Short, Clare. «Security, Development and Conflict Prevention.» *Speech at the Royal College of Defence Studies*. Londres: King's College, 13 de mayo de 1998.
- SIPRI. «Stockholm International Peace Research Institute.» *SIPRI Military Expenditure Database*. abril de 17 de 2012. <http://milexdata.sipri.org> (último acceso: 23 de abril de 2012).
- Smith, Dan. «Trends and Causes of Armed Conflict.» *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*. 27 de abril de 2006. www.berghof-handbook.net (último acceso: 8 de marzo de 2012).
- Smith, Dan, Kristin Ingstad Sandberg, Pavel Baev, y Wenche Hauge. «Table of Wars 1990-95.» En *The State of War and Peace Atlas*, de Dan Smith, Kristin Ingstad Sandberg, Pavel Baev y Wenche Hauge, 90-96. Oslo: International Peace Research Institute and Penguin, 1997.
- Sófocles. «Antígona.» *Colombiaaprende*. 26 de enero de 2001. http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-65465_archivo.pdf (último acceso: 03 de noviembre de 2012).
- Sontag, Deborah. «Countless Lost Limbs Alter Life in Haiti's Ruins.» *The New York Times*. 22 de febrero de 2010. http://www.nytimes.com/2010/02/23/world/americas/23amputee.html?pagewanted=all&_r=0 (último acceso: 1 de noviembre de 2012).
- Stahn, Carsten. «'Jus ad bellum', 'jus in bello'... 'jus post bellum?' – Rethinking the Conception of the Law of Armed Force.» (European Society of International Law/ Oxford University Press) 17, n° 5 (2006).
- Stahn, Carsten, y Jan K. Kleffner, . *Jus Post Bellum: Towards a law of transition from conflict to peace*. Den Hague: TMC Asser Press/CUP, 2008.

- Swinarski, Christophe. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. II Sesión de Cursos Interdisciplinarios sobre Derechos Humanos, CICR, 1984.
- Tapia, Mealla, Luis. «La producción teórica para pensar América Latina.» En *René Zavaleta Mercado. Ensayos, testimonios y re-visiones*, de Maya Aguiluz ibargüen y Norma De los Ríos (Coords.), 213-224. Buenos Aires: FLACSO-México, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Mayor de San Simón, Universidad Mayor de San Andrés, 2006.
- The Avalon Project. «The Sykes-Picot Agreement : 1916.» *Yale Law School - Lillian Goldman Law School Library*. 2008. http://avalon.law.yale.edu/20th_century/sykes.asp (último acceso: 10 de noviembre de 2012).
- The White House. «Joint Statement by The United States of America and The Republic of Iraq Higher Coordinating Committee.» *The White House - Briefing Room - Statements & Releases*. 30 de noviembre de 2011. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/30/joint-statement-united-states-america-and-republic-iraq-higher-coordinat> (último acceso: 24 de octubre de 2012).
- The World Bank. «Data GDP(constant US\$2000).» *The World Bank*. 5 de noviembre de 2012. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?display=default> (último acceso: 5 de noviembre de 2012).
- Thompson, Graham, Ravi Khosla, Chris Dain, Bob Mirtalee, y Mary Hockney. «Security Sector Reform Strategy.» *Global Conflict Prevention Pool Strategy 2004-2005*. Londres: Ministry of Defence, Foreign and Commonwealth Office, Department for International Development, 21 de junio de 2005.
- Thompson, Mark. «The Haiti Earthquake - The U.S. Military in Haiti: A Compassionate Invasion.» *Time*. 16 de enero de 2010. http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1953379_1953494_1954326,00.html (último acceso: 30 de octubre de 2012).
- Tilly, Charles. «How I Work.» En *The Rational-Choice Controversy in Historical Sociology*, de Roger Goudl. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- Tomassini, Luciano. «Estado, Gobernabilidad y Desarrollo.» n° 141 (1992).
- «Tratado de Renuncia a la Guerra - Pacto Briand-Kellog (1928).» *Derecho Internacional Público*. 27 de agosto de 1928. <http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/56.html> (último acceso: 7 de septiembre de 2011).
- U.S. Agency for International Assistance, U.S. Department of Defense, y U.S. Department of State. *Security Sector Reforms*. Policy Paper, Washington: United States Government, 2009.
- U.S. Department of State. «U.S. Department of State - Diplomacy in action.» *Appendix I: Foreign Assistance Framework*. May de 2007. <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/dosstrat/2007/html/82981.htm> (último acceso: 30 de octubre de 2012).
- United Nations Department of Peacekeeping Operations. *Resources*. 30 de noviembre de 2012. <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/> (último acceso: 30 de noviembre de 2012).

- United Nations General Assembly. *2005 World Summit Outcome*. Resolution adopted by the General Assembly, Nueva York: General Assembly, 2005.
- . «Millenium Declaration.» *United Nations*. 8 de septiembre de 2000. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html> (último acceso: 7 de noviembre de 2012).
- United Nations High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Nueva York: United Nations, 2004.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. «Haiti: Cholera Cases and Response .» *Humanitarian Response - Haiti*. 23 de julio de 2012. http://haiti.humanitarianresponse.info/Portals/0/Cholera%20cases_Archives/Global/UpdateCholeraCasVusMars2012_23072012.pdf (último acceso: 8 de noviembre de 2012).
- United Nations Office of Legal Affairs. «Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations.» 21 de marzo de 1986. http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf (último acceso: 14 de noviembre de 2012).
- United Nations Security Council. «Resolución 1542 (2004).» *Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4961a sesión celebrada el 30 de abril de 2004*. 30 de abril de 2004. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1542%20\(2004\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1542%20(2004)) (último acceso: 30 de octubre de 2012).
- . «Resolución 1973 (2011).» *Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498a sesión celebrada el 17 de marzo de 2011*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 17 de marzo de 2011.
- . «Resolución 827.» *Resolución 827 (1993) / aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3217ª sesión, celebrada el 25 de mayo de 1993. [Sobre el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia]*. Nueva York: United Nations, 25 de mayo de 1993.
- . «Resolución 955.» *Resolución 955 (1994) / aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3453ª sesión, celebrada el 8 de noviembre de 1994. [Sobre el establecimiento de un Tribunal Internacional para Rwanda y la adopción del Estatuto del Tribunal]*. Nueva York: United Nations, 8 de noviembre de 1994.
- . «Resolution 1368.» New York: United Nations Security Council, 12 de septiembre de 2001.
- . «Resolution 1373.» *United Nations Security Council*. 28 de septiembre de 2001. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/46/PDF/N0155746.pdf?OpenElement> (último acceso: 8 de noviembre de 2012).
- . «Resolution 1529 (2004) Adopted by the Security Council at its 4919th meeting on 29 February 2004.» *United Nations Stabilization Mission in Haiti MINUSTAH*. 29 de febrero de 2004. [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1529\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1529(2004)) (último acceso: 11 de noviembre de 2012).
- . «Resolution 1542 (2004) Adopted by the Security Council at its 4961st meeting on 30 April 2004.» *United Nations Stabilization Mission in Haiti MINUSTAH*. 30 de abril de 2004.

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004)) (último acceso: 11 de noviembre de 2012).

- «Resolution 1702 (2006) Adopted by the Security Council at its 5513th meeting, on 15 August 2006.» *United Nations Stabilization Mission in Haiti MINUSTAH*. 15 de agosto de 2006. [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1702\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1702(2006)) (último acceso: 11 de noviembre de 2012).
 - «Resolution 1780 (2007) Adopted by the Security Council at its 5758th meeting on 15 October 2007 .» *United Nations Stabilization Mission in Haiti MINUSTAH*. 15 de octubre de 2007. [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1780\(2007\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1780(2007)) (último acceso: 11 de noviembre de 2012).
 - «Resolution 1840 (2008) Adopted by the Security Council at its 5993rd meeting on 14 October 2008.» *United Nations Stabilization Mission in Haiti MINUSTAH*. 14 de octubre de 2008. [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1840\(2008\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1840(2008)) (último acceso: 12 de noviembre de 2012).
 - «Resolution 1944 (2010) Adopted by the Security Council at its 6399th meeting, on 14 October 2010.» *United Nations Stabilization Mission in Haiti MINUSTAH*. 14 de octubre de 2010. [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1944\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1944(2010)) (último acceso: 12 de noviembre de 2012).
 - «Resolution 2070 (2012) Adopted by the Security Council at its 6845th meeting, on 12 October 2012 .» *United Nations Stabilization Mission in Haiti MINUSTAH*. 12 de octubre de 2012. [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2070\(2012\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2070(2012)) (último acceso: 12 de noviembre de 2012).
 - «Resolution 640 (1989) Adopted by the Security Council at its 2882nd meeting, on 29 August 1989,» *S/RES/640 (1989)*. 29 de agosto de 1989. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f15b48.html> (último acceso: 16 de octubre de 2012).
 - «Security Council Boosts Force Levels for Military, Police Components of United Nations Stabilization Mission in Haiti.» *Resolution 1908 (2010) Addresses Humanitarian, Security, Reconstruction Concerns*. United Nations. 19 de enero de 2010. <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9847.doc.htm> (último acceso: 13 de septiembre de 2011).
 - «Statement by the President of the Security Council.» *Security Council Report*. 21 de febrero de 2007. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SSR%20SPRST20073.pdf> (último acceso: 3 de octubre de 2012).
 - «United Nations Official Document.» *United Nations Truce Supervision Organization Mandate*. 29 de mayo de 1948. [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/50\(1948\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/50(1948)) (último acceso: 22 de abril de 2012).
- United States Department of Commerce. *United States Census Bureau*. 03 de noviembre de 2012. <http://www.census.gov/#> (último acceso: 03 de noviembre de 2012).

- United States Department of State. «Haiti: From Rescue and Relief to Reconstruction.» *Department of State*. 8 de enero de 2011. <http://www.state.gov/documents/organization/154357.pdf> (último acceso: 13 de noviembre de 2012).
- . «Presidential Decision Directive (PDD-25).» *The Clinton administration's policy on reforming multilateral peace operations*. Washington: Department of state Publications, 1994.
- Uppsala Conflict Data Program. «UCDP Conflict Encyclopedia.» *Uppsala University*. abril de 2012. www.ucdp.uu.se/database (último acceso: 23 de abril de 2012).
- Wallerstein, Immanuel. *La decadencia del poder estadounidense. Estados Unidos en un mundo caótico*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2005.
- Wallerstein, Immanuel. «The art of the possible, or the politics of radical transformation.» En *New Perspectives in North-South Dialogue. Essays in honour of Olof Palme*, de Kofi Buenor Hadjor, 38-45. London: I.B. Tauris & Co Ltd, 1988.
- . *World-Systems Analysis - An Introduction*. Durham: Duke University Press, 2004.
- Waltz, Kenneth. «The Emerging Structure of International Politics.» *International Security*, 1993: 76.
- Weber, Max. *El científico y el político*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2003.
- . *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Traducido por Talcott Parsons. Mineola: Dover Publications, 2003.
- . *The Theory of Social and Economic Organization*. Traducido por A.M. Henderson y Talcott Parsons. Oxford: Oxford University Press, 1947.
- Woodhouse, Diana. «The Progress of Pinochet Through the UK Extradition Procedure: An Analysis of the Legal Challenges and judicial decision.» En *The Pinochet Case: Origins, Progress and Implications*, de Madeleine Davis, 87-107. London: Latin American Studies, 2003.
- Wulf, Herbert. «Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries Revisited .» En *Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II*, de Martina Fischer and Hans J. Giessmann Beatrix Austin, 337-357. Opladen/Framington hills: Barbara Budrich Publishers, 2011.
- Yale Law School. «The Avalon Project.» *Nuremberg Trial Proceedings Vol. 1 Indictment: Appendix C*. 2008d. <http://avalon.law.yale.edu/imt/countc.asp> (último acceso: 05 de julio de 2009).
- . «The Avalon Project.» *Nuremberg Trial Proceedings Vol. 1; Indictment: Count Three*. 2008c. <http://avalon.law.yale.edu/imt/count3.asp> (último acceso: 5 de julio de 2009).
- . «The Avalon Project.» *London Agreement of August 8th 1945*. 2008b. <http://avalon.law.yale.edu/imt/imtchart.asp> (último acceso: 5 de julio de 2009).
- . «The Avalon Project.» *Charter of the International Military Tribunal*. 2008a. <http://avalon.law.yale.edu/imt/imtconst.asp> (último acceso: 5 de julio de 2009).
- Young, Dennis O. «Overcoming the Obstacles of Stablishing a Democratic State in Afghanistan.» *Strategic Studies Institute*. octubre de 2007.

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=818> (último acceso: 14 de noviembre de 2012).

Zavaleta Mercado, René. *El Estado en América Latina*. Bolivia: Los amigos del libro, 1990.

Zavaleta Mercado, René. «Las formaciones aparentes en Marx.» En *La autodeterminación de las masas*, de Luis Tapia Mealla. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y CLACSO, 2009.

Zolo, Danilo. «De Nuremberg a Bagdad.» En *La justicia de los Vencedores*, de Danilo Zolo, 161 - 188. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

Zwanenburg, Marten. *Accountability of Peace Support Operations*. Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

11 Índices

11.1 Índice General

TABLA DE CONTENIDO	III
<u>1 INTRODUCCIÓN</u>	<u>1</u>
1.1 PORQUÉ INVESTIGAR LAS REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD	1
1.2 LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN Y SUS FRONTERAS	3
1.2.1 LÍMITES	3
1.2.2 FRONTERAS	4
1.3 QUÉ PRETENDE EL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN	5
1.4 ESTRUCTURA DEL TRABAJO	6
1.5 EXPERIENCIAS LABORALES Y ACADÉMICAS CONSIDERADAS EN EL TRABAJO	9
<u>2 CONSIDERACIONES PREVIAS</u>	<u>10</u>
2.1 EL TEMA DEL ESTUDIO	10
2.2 LA PROBLEMÁTICA DEL ESTUDIO	11
2.3 DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO	12
2.3.1 DELIMITACIÓN ESPACIAL	12
2.3.2 DELIMITACIÓN TEMPORAL	13
2.4 ESTRATEGIA METODOLÓGICA	14
2.4.1 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	15
<u>3 PRIMER ACERCAMIENTO</u>	<u>17</u>
3.1 LAS RSS COMO RESPUESTA A LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL	18
3.2 LA RELACIÓN ENTRE LA SEGURIDAD DEL INDIVIDUO/COMUNIDAD/PERSONA Y EL ESTADO	27
<u>4 REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD</u>	<u>31</u>

4.1	EL CONTEXTO DE CREACIÓN DE REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD	31
4.1.1	EL CAMINO A LA ADOPCIÓN DEL CONCEPTO “REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD”	35
4.1.1.1	¿Desde dónde se adopta este concepto?	35
4.1.1.2	¿Cómo se llega a un concepto?	38
4.1.1.3	¿A qué se alude con Reformas al Sector de Seguridad?	39
4.1.2	LOS CAMBIOS EN LA DINÁMICA DE SEGURIDAD Y EL CONTEXTO HISTÓRICO	45
4.2	DEFINICIONES DE REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD	48
4.2.1	LAS DEFINICIONES DE LAS REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD PARA LOS ESTADOS	49
4.2.1.1	Estados Unidos de América	49
4.2.1.2	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	54
4.2.1.2.1	Principios para la implicación	55
4.2.1.2.2	Operatividad de las RSS en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	56
4.2.2	LAS DEFINICIONES DE LAS REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD PARA LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	61
4.2.2.1	RSS para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	62
4.2.2.2	RSS para la Organización del Tratado del Atlántico Norte	65
4.2.2.3	RSS para la Organización de las Naciones Unidas	66
4.2.2.4	RSS para otros organismos internacionales	67
4.2.3	ALGUNAS DEFINICIONES ACADÉMICAS DE LAS RSS	69
4.2.3.1	La óptica estructural de Ball y Hendrickson	69
4.2.3.2	Brzoska y el acercamiento desde los donatarios	71
4.2.3.3	Otras visiones – Edmunds, Hänggi y González	73
4.3	EL ESTADO Y SU RELACIÓN CON LAS REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD	77
4.3.1	EL ESTADO DESDE LA ÓPTICA WEBERIANA	78
4.3.2	EL ESTADO DESDE LA ÓPTICA MARXISTA	81
4.3.3	EL ESTADO DESDE UNA VISIÓN SINTÉTICA	84
4.3.4	LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD	86
4.4	EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD	89
4.4.1	EL MARCO DE TRABAJO DE LAS RSS	90
4.4.1.1	El objetivo	90
4.4.1.2	El cambio en la concepción de seguridad y su impacto en las RSS	90
4.4.1.3	Los retos de la agenda de las RSS	91

4.4.1.4	Los principios de trabajo de las RSS	91
4.4.1.5	Las categorías de actividades relacionadas con las RSS	92
4.4.2	LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RSS	94
4.4.2.1	Desde el enfoque de la OCDE	94
4.4.2.2	Desde el enfoque europeo post comunista	96
4.4.2.2.1	RSS de primera generación	98
4.4.2.2.2	RSS de segunda generación	99
4.4.3	ALGUNOS PROBLEMAS CON LA IMPLEMENTACIÓN	102
4.4.3.1	La falta de hegemonía para la apropiación local de las RSS	103
5	<u>APLICACIÓN DE LAS REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD</u>	105
5.1	UN MARCO DE APLICACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DESDE LA ÓPTICA DE LEGITIMAR LA INTERVENCIÓN	105
5.2	LA EXPERIENCIA EN AFGANISTÁN	113
5.2.1	LA INTERVENCIÓN VISTA DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL	114
5.2.1.1	La Carta de la Organización de las Naciones Unidas	114
5.2.1.1.1	El capítulo VII	114
5.2.1.1.2	El capítulo VIII	116
5.2.1.2	El Tratado del Atlántico Norte	117
5.2.1.2.1	Artículo 5	117
5.2.2	LA ENTRADA A AFGANISTÁN	119
5.2.3	LA POLÍTICA DE LA INTERVENCIÓN – RECONSTRUCCIÓN	120
5.2.4	LAS REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD EN AFGANISTÁN A GRANDES RASGOS	121
5.2.4.1	Reformas militares	122
5.2.4.2	Reformas policiales	122
5.3	LA EXPERIENCIA EN HAITÍ	125
5.3.1	PORQUÉ HAITÍ?	125
5.3.2	12012010	126
5.3.3	LA ECONOMÍA DE HAITÍ	130
5.3.4	UN SALTO ATRÁS – UNA BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE HAITÍ	131
5.3.5	LAS INTERVENCIONES Y UN ESBOZO DE JUSTIFICACIÓN	136
5.3.5.1	MINUSTAH – 2004	137

5.3.5.2	EEUU - 2010	140
5.3.6	13/01/2012 – LA SITUACIÓN POST SISMO Y LAS SECUELAS	143
5.3.7	REFORMAS AL SECTOR DE SEGURIDAD DESDE HAITÍ	149
5.3.7.1	La Policía Nacional Haitiana	149
5.3.7.2	El sector de justicia	151
5.3.7.3	Porque son todavía necesarias las Reforma del Sector de Seguridad	152
5.4	REFLEXIONES COMPARATIVAS A MANERA DE INTERROGACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS RSS	155
6	<u>ALGUNAS REFLEXIONES FINALES</u>	158
7	<u>ANEXO I – REFLEXIONES SOBRE LA GUERRA EN DIVERSOS SISTEMAS DE CONOCIMIENTO</u>	162
8	<u>ANEXO II - ILUSTRACIONES SOBRE LA AMPLIACIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU</u>	165
9	<u>ANEXO III – BASES DE DATOS SOBRE OPERACIONES INTERNACIONALES RELATIVAS A LAS RSS</u>	168
10	<u>REFERENCIAS</u>	170
11	<u>ÍNDICES</u>	185
11.1	ÍNDICE GENERAL	185
11.2	ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	189
11.3	ÍNDICE ANALÍTICO	191

11.2 Índice de Ilustraciones

<i>Ilustración 1 - Cuadro y gráfica del gasto militar de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad 1988- 2000 – Elaboración propia con base en: (SIPRI 2012)</i>	19
<i>Ilustración 2 - Programas de los EEUU de apoyo económico y militar de 1980 a 2009 – Elaboración propia con base en: (United States Department of Commerce 2012).</i>	20
<i>Ilustración 3 – Gasto de los EEUU de apoyo económico y militar de 1980 a 2009 desagregados por área de egreso – Elaboración propia con base en: (United States Department of Commerce 2012).</i>	21
<i>Ilustración 4 - Cuadro y gráfica del número de conflictos por región en la década de 1990 – Elaboración propia con base en: (Uppsala Conflict Data Program 2012, Smith 2006, Smith, Ingstad Sandberg, y otros 1997, Correlates of War Database 2011)</i>	23
<i>Ilustración 5 – Producción de algunos campos petroleros en Iraq y compañías que los explotan – Elaboración propia con base en: (Iraqproject.com s.f., Jamail 2012)</i>	37
<i>Ilustración 6 – Actores y Enfoques de las RSS de acuerdo a Wulf (Elaboración propia).</i>	42
<i>Ilustración 7 Actores y enfoques de las RSS de acuerdo a Hänggi (Elaboración propia).</i>	43
<i>Ilustración 8 – Contextos de aplicación de las RSS según Hänggi (2004)</i>	44
<i>Ilustración 9- Tipos de dominación, justificación y ejemplos – Elaboración propia con base en: (Weber, El científico y el político 2003)</i>	79
<i>Ilustración 10 – Ecuación del Estado para Marx – elaboración propia con base en: (Lechner 2007)</i>	83
<i>Ilustración 11 – Principales estructuras societales en el capitalismo y algunas relaciones tomado de: (Osorio 2004)</i>	86
<i>Ilustración 12 – Poder económico representado por el PIB de algunas organizaciones o grupúsculos internacionales – Elaboración propia con base en: (The World Bank 2012)</i>	108
<i>Ilustración 13 – Estados miembro de la OTAN, fecha de acceso y contexto de incorporación al tratado – Elaboración propia con base en: (North Atlantic Treaty Organization 2012)</i>	111
<i>Ilustración 14 - Aumento progresivo de determinación de amenaza a la paz y la seguridad internacionales y sanciones dentro del sistema de Naciones Unidas – Elaboración propia con base en: (Organización de las Naciones Unidas 1945)</i>	115
<i>Ilustración 15 - Nuevos casos de cólera en Haití en el 2011 por región - Elaboración propia con base en: (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 2012)</i>	126
<i>Ilustración 16- Terremotos más significativos sufridos por Haití - Elaboración propia con base en: (Calais, Perrot y Mercier de Lépinay 1998, Mora 2010)</i>	129
<i>Ilustración 17 - Uso de los fondos del Fondo de Reconstrucción de Haití – Elaboración propia con base en: (Haiti Reconstruction Fund 2012).</i>	144
<i>Ilustración 18 - Uso del financiamiento del Fondo de Reconstrucción Haití – Elaboración propia con base en: (Haiti Reconstruction Fund 2012).</i>	145

<i>Ilustración 19 - Resumen de necesidades basado en los grupos de trabajo del PDNA (en millones de dólares y porcentaje del total) - Elaboración propia con base en: (Gobierno de la República de Haití 2010)</i>	146
<i>Ilustración 20 Diagrama sobre crímenes de guerra – elaboración propia con base en documentos diversos de la Corte Penal Internacional.</i>	163
<i>Ilustración 21 - Evolución de la cantidad de personal desplegado en Operaciones de Paz de la ONU (datos consolidados de enero de 1995 a enero de 2012) – Elaboración propia con base en: (United Nations Department of Peacekeeping Operations 2012)</i>	165
<i>Ilustración 22 – Evolución de la cantidad de personal desplegado en Operaciones de Paz de la ONU – Elaboración propia con base en: (United Nations Department of Peacekeeping Operations 2012)</i>	166
<i>Ilustración 23 – Aceptación de las Operaciones de Paz por ampliación de mandatos y países contribuyentes (1990-2012) Elaboración propia con base en: (United Nations Department of Peacekeeping Operations 2012). EU</i>	167

11.3 Índice Analítico

A

Actores no Estatales	12, 33, 34, 44, 46, 67, 95, 119
Administración de Desarrollo Ultramar (<i>Overseas Development Administration</i> , ODA)	60
Afganistán	3, 7, 12, 14, 32, 105, 106, 113, 159
África	32, 68, 69, 70
Alemania	73, 90, 99, 107, 108, 112, 121, 122, 128
América Latina	5, 9, 69, 70, 134, 145
América Latina y El Caribe	5
Arabia Saudita	24
Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AG)	49, 54, 66
Asia	32, 69, 70
Autoritario	44, 54, 77, 97, 136

B

Ban Ki Moon	49
Bélgica	2, 73, 90
Bosnia Herzegovina	25

C

Canadá	70, 96, 107
Canal de Suez	24
Carta de la Organización de las Naciones Unidas	2, 5, 11, 14, 23, 62, 106, 107, 108, 114, 116, 118
Carta de la Organización de Naciones Unidas	5
<i>Centre for International Governance Innovation (CIGI)</i>	14
Centro	19
Centro-Periferia	4, 7, 11, 12, 18, 19, 22, 23, 38, 54, 87, 89, 122, 133, 137, 147, 158, 160
Chechenia	22
Chile	63
Clare Short	31, 59
Comisión Europea	68, 145

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)	49, 54, 56, 64, 102
Comunidad Económica de Estados de África Occidental (<i>Economic Community of West African States</i> (ECOWAS))	68, 69
Comunidad Internacional	2, 3, 5, 11, 12, 17, 25, 40, 46, 105, 106, 114, 119, 121, 124, 128, 136, 137, 140, 143, 150
Conflicto Armado	2, 22, 45, 46
Conflicto Internacional	18, 105
Consejo de Europa	68
Consejo de Seguridad (CS)	11, 14, 19, 23, 24, 25, 49, 54, 67, 107, 109, 114, 115, 116, 117, 119, 127, 138, 139, 140
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	1, 3
Construcción de la Paz	32, 64
Cuerpos de Seguridad	93

D

Década de 1990	71, 72, 73, 76, 97, 110, 111, 112, 150
Democracia	13, 44, 58, 62, 69, 76, 77, 87, 89, 90, 96, 107, 110, 120, 137, 143, 149, 195
Departamento para el Desarrollo Internacional (<i>Department for International Development</i> , DFID)	31, 59, 60, 195
Derecho Internacional	2, 47, 49, 62, 105, 106, 109, 125
Derecho Internacional (DI)	9, 10, 22, 61, 68, 114, 159, 160
Derechos Humanos	5, 9, 25, 29, 33, 41, 58, 59, 66, 147
Derechos Humanos (DDHH)	90, 91, 93, 96, 140
Desarme, Desmovilización, Reintegración (DDR)	18, 25, 32, 35, 53, 94, 96, 138, 139, 149
Desarrollo	2, 7, 10, 11, 13, 17, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 41, 44, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 89, 90, 91, 92, 93, 96, 99, 100, 101, 103,

110, 112, 117, 119, 121, 122, 123, 133, 134, 136, 138, 144, 145, 149, 152, 154, 158, 160, 162, 195	
Desarrollo Humano	73
Desarrollo Sustentable	33, 35, 48, 55, 60
Donadores para el Desarrollo	71, 72, 73, 74, 77, 128, 137

E

Egipto	24
Ejército	40, 56, 74, 85, 90, 99, 122, 132, 149, 150, 151, 153, 154
El Salvador	52
Equipo de Consultoría de Defensa (<i>Defence Advisory Team, DAT</i>)	59
Equipos británicos de apoyo a la paz	58
Equipos de entrenamiento y asesoría militar británicos (<i>British Military Advisory and Training Teams, BMATT</i>)	58
Estabilidad	12, 18, 23, 25, 26, 36, 58, 66, 90, 137, 138, 140, 150, 162
Estado	2, 3, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 55, 65, 67, 68, 74, 75, 77, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 97, 101, 104, 106, 107, 108, 110, 112, 113, 120, 121, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 151, 154, 158, 159, 160, 161, 195
Estado de Derecho	32, 35, 48, 51, 58, 60, 62, 66, 67, 94, 138
Estado fallido	46, 77
Estados Unidos de América (EEUU)	7, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 34, 36, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 63, 73, 90, 97, 107, 109, 112, 113, 114, 119, 120, 121, 122, 126, 128, 133, 134, 135, 138, 140, 141, 142, 143, 150, 160, 195
Europa Central	66, 70, 74, 77, 97, 98, 99, 100, 110, 112
Europa del Este	32, 59, 66, 70, 74, 77, 97, 98, 99, 100, 110, 112

F

Fuerza Multinacional Interina (<i>Multinational Interim Force, MIF</i>)	137
Fuerzas Armadas	24, 40, 55, 66, 88
Fuerzas de Seguridad	51, 92, 93
<i>Fund for Peace</i>	46

G

Genocidio	2, 15, 22
Glasnost	20
Gobernabilidad	26, 32, 41, 46, 48, 50, 51, 52, 53, 63, 67, 71, 76, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 103, 134
Gobierno de los Estados Unidos (GEU)	51
Gorbachev	20
Granada	35
<i>Grupo de Prevención de Conflictos Globales (Global Conflict Prevention Pool o GCPP)</i>	57, 61, 195
<i>Grupo de Prevención del Conflicto en África (Africa Conflict Prevention Pool, ACPP)</i>	57
Guerra	1, 2, 5, 11, 14, 17, 22, 27, 28, 33, 34, 35, 45, 47, 105, 106, 107, 108, 159, 160, 162
Guerra Fría	6, 13, 17, 18, 22, 24, 32, 35, 45, 46, 55, 72, 105, 110, 128

H

Haití	3, 5, 7, 12, 14, 105, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 159, 160
Hegemonía	4, 6, 12, 17, 32, 35, 38, 103, 104, 132, 134, 143, 159
Hobbes	27, 28
Holanda	73, 90
Humanidad	2, 25, 26, 45, 48
Hungría	52

I		Operaciones de Paz	24
Intervención	2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 18, 24, 36, 44, 45, 47, 54, 98, 101, 105, 113, 114, 120, 125, 126, 134, 137, 142, 143, 150, 195	Organización de Cooperación y Seguridad Europea (OCSE)	32, 58
Irak	15, 24, 32, 36, 88, 106	Organización de Estados Americanos (OEA)	137
Irán	13, 88	Organización de las Naciones Unidas (ONU)	2, 4, 10, 11, 14, 23, 24, 25, 32, 39, 47, 53, 58, 61, 62, 66, 69, 105, 106, 107, 108, 113, 125, 145, 165, 166
J		Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)	2, 4, 7, 10, 14, 17, 32, 44, 54, 62, 65, 66, 70, 102, 105, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 122, 127, 128
Japón	34, 70, 107	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	4, 14, 49, 54, 56, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 102, 103
John Locke	28	Organizaciones Criminales Transnacionales	33, 46
L		Organizaciones Internacionales (OOII)	15, 47, 53, 54, 61, 62, 68
Líbano	24	P	
Libia	13, 106	Países en Desarrollo	69, 70, 72, 73, 74
<i>Lobbies</i>	36	Países en Vías de Desarrollo	70, 71
M		Palestina	24, 88
Medio Ambiente	25, 26, 33, 35, 46, 47, 144	<i>Partnership for Peace</i> (PfP)	66
México	3, 5, 9, 46, 63, 106, 107	Paz	3, 5, 10, 11, 13, 23, 24, 26, 27, 28, 32, 34, 44, 45, 50, 52, 53, 58, 61, 62, 64, 66, 69, 71, 72, 77, 87, 93, 96, 97, 105, 107, 109, 112, 114, 115, 116, 119, 121, 137, 138, 140, 149, 162
Ministerio de Defensa (MD) del Reino Unido	58, 59, 195	Peace-Keeping Operations (PKO)	24, 25, 53
Ministerio del Interior (Home Office)	61	Perestroika	13, 20
Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (<i>United Nations Stabilization Mission in Haiti</i> , MINUSTAH)	137, 138, 139, 140, 150, 153, 154	Plan Colombia	52, 158
Muro de Berlín	17, 22, 31, 34	Plan de Acción de Membresía (<i>Membership Action Plan</i> , MAP)	66
N		Población	2, 22, 25, 26, 35, 40, 45, 89, 126, 127, 132, 133, 147, 148, 153, 160
Namibia	24	Poder	2
Nicole Ball	31	Policía	15, 55, 56, 70, 71, 75, 88, 95, 122, 123, 125, 137, 138, 140, 149, 150, 151, 153, 154
O		Policía Nacional Haitiana (<i>Police Nationale d'Haïti</i> , PNH)	138, 139, 140, 149, 150, 151, 153, 154
Oficina del Exterior y de la Comunidad de Naciones (<i>Foreign and Commonwealth Office</i> , FCO)	57, 58, 60, 195		
Oficina del Gabinete (<i>Cabinet Office</i> , CO)	61		

Política de Seguridad	92	Sector de Seguridad	41, 44, 45, 66, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 113, 121, 124, 125, 128, 149, 150, 151
Polonia	52	<i>Security Sector Reform (SSR)</i>	49, 64, 65, 102
Post Conflicto	7, 15, 18, 26, 44, 72, 77, 87, 96, 97, 101, 102, 121, 154	Segunda Guerra Mundial	13
Prevención de Conflictos	58, 64	Segunda Guerra Mundial (2ªGM)	11, 106, 108
Prevención del Conflicto	59, 64, 69, 71, 72	Seguridad	3, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 109, 112, 113, 114, 115, 116, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 146, 149, 150, 151, 152, 158, 159, 160, 195
Principio de no Intervención	24	Seguridad Humana	25, 47, 48, 70
Programa de acción aliado para la construcción de las instituciones de Defensa (<i>Partnership Action Program for Defence Institution Building, PAP-DIB</i>)	65	Seguridad Interior	93

R

Reducción de la Pobreza	60, 64, 69, 71, 73, 90	Seguridad Internacional	34, 36, 40
Reformas al Sector de Seguridad (RSS)	1, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 23, 26, 29, 31, 32, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 110, 112, 113, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 138, 139, 140, 141, 149, 152, 154, 158, 159, 160, 195	Seguridad Nacional	3, 6, 18, 46, 47, 49, 50, 55, 59, 63
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	15, 31, 49, 55, 56, 57, 58, 60, 88, 107, 108	Serbia y Montenegro	25
Relaciones Internacionales (RRII)	1, 4, 7, 9, 10, 22, 29, 31, 32, 33, 36, 39, 46, 48, 61, 106, 161	Sierra Leona	11, 15, 22, 32
República Checa	52	Siglo XX	6, 34, 35, 132, 134, 138
República Democrática del Congo	2, 22, 32	Siria	13, 24, 88, 106
Responsabilidad de Proteger	2, 47, 90	Situación Post-Conflicto	64
<i>Responsability to Protect</i>	90	Soberanía	2, 3, 5, 27, 28, 31, 40, 83, 87, 125, 127
Ruanda	11, 22, 25, 33	Sociedad	13, 26, 27, 29, 33, 35, 38, 48, 60, 61, 67, 82, 83, 84, 89
Rules of Engagement (ROE)	25	Sociedad Civil	41, 69, 70, 91, 93, 95, 99, 101, 102
Rusia	19, 23, 88, 127	Somalia	11, 22, 25, 32, 106

S

Samoa	35
-------	----

T

Territorio	22, 24, 26, 27, 35, 36, 39, 40, 78, 82, 126, 131, 132, 160
Terrorismo	18, 34, 46, 73, 114, 115, 116, 119
<i>Think Tank</i>	39, 46, 96
Tony Blair	31, 59

Transjordania	24		Z
Transparencia	32, 35, 41, 60, 65, 66, 87		
Tuvalu	35	Zona de Influencia	20, 74, 112, 128
U		1	
Uganda	22, 32	11 de septiembre	34, 46, 73, 97, 112, 113, 120, 195
Unión Africana (UA)	68, 69	11 de septiembre del 2001	97, 195
Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)	11, 13, 17, 19, 20, 23, 24, 70, 108, 109, 127, 128	1948	24
		1970	33
Unión Europea (UE)	44, 54, 58, 68, 70, 108, 110	1980	19, 20, 21, 33
<i>United Nations Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO)</i>	53, 54	1988	13, 19, 22, 23, 24
United States Agency for International Development (USAID)	54	1989	22, 24
		1990 2, 10, 18, 19, 22, 23, 24, 31, 33, 36, 50, 54, 64, 69, 105, 128, 134, 167	
		1997	59, 60, 64
V		1998	73, 143
Violencia	27, 40, 46, 66, 79, 82, 86, 127, 147, 148, 153, 160, 162	1999	23
		2	
Y		2000	19, 60, 107
		2001	34, 46, 50, 57, 60, 64
Yemen	15, 24, 106	2002	19, 22, 59, 60, 129
Yugoslavia	2, 11, 22, 33, 128	2003	59, 195
		2006	52, 60, 68
		2009	21, 57, 60

ⁱ A lo largo de esta tesis no se utiliza el signo de interrogación que abre un enunciado interrogativo, no es un error u omisión involuntaria. Es una licencia que tomo al escribir para evitar las pausas entre uno y otro cuestionamiento, que como se verá al leer la tesis van concatenadas y son en sí mismas, en ocasiones una respuesta reflexiona sobre la anterior buscando una respuesta, inaprehensible o bien, que queda ahí para que el lector pueda también ensayar una reflexión.

ⁱⁱ Si bien el 11 de septiembre del 2001 será una fecha recordada por el ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono a través del secuestro de aviones y que golpeó la psique del norteamericano promedio en su idea de seguridad y confrontó la versión de los EEUU como un imperio imbatible y una fortaleza, yo quiero recordar también otro 11 de septiembre, el de 1973, donde una intervención extranjera y un golpe de Estado militar truncaron el desarrollo de una democracia socialista elegida. Yo creo que algún día, “más temprano que tarde, de nuevo se abrirán las grandes alamedas por donde pase el hombre libre, para construir una sociedad mejor”.

ⁱⁱⁱ La traducción de los *policy papers*, manuales y directivas es propia.

^{iv} Esta sección basa su contenido en documentos oficiales del gobierno británico. Particularmente en el documento publicado en 2003 por el *Global Conflict Prevention Pool* donde se detalla la estrategia conjunta para la Reforma del Sector de Seguridad del DFID, el MD y la FCO llamado “*Security Sector Reform Strategy*”; en el documento “*The Global Conflict Prevention Pool*” de los mismos actores y en páginas oficiales de este departamento, ministerio y oficina respectivamente.

^v El contenido de este apartado fue tomado y traducido de: (Organisation for Economic Co-Operation and Development 2004)