

La contribución española a la Reforma del Sector de Seguridad

Cristina Barrios

»» La Reforma del Sector de Seguridad (RSS) está ganando terreno en los planes de defensa de Estados Unidos, Reino Unido y Noruega. El objetivo es crear instituciones que garanticen la seguridad pero también respeten el Estado de Derecho en países frágiles tan diversos como Afganistán, Haití o Congo-Kinshasa. Esto supone reforzar el Ejército y la policía en un marco legal pro derechos humanos y bajo autoridad civil, haciendo los Gobiernos más eficaces y democráticos en cuestiones de orden interior y defensa. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) insta cada vez más a incluir la RSS en políticas de desarrollo económico.

La Unión Europea (UE) ha reconocido la complejidad en su Estrategia Europea de Seguridad, pero no tiene una perspectiva unificada de la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC). La RSS se ha ido incorporando en los últimos años en la acción exterior europea, incluyendo reformas del Ejército y la policía (cadenas de mando y control de remuneración), formación, restructuración de instrumentos judiciales, gestión de crisis y protección civil con base humanitaria. Pero sufre aún del vaivén institucional y carece de un marco conceptual estricto. A veces ha incluido programas liderados por la Comisión como parte de la cooperación al desarrollo, que es de su competencia. En la mayoría de los casos se han creado misiones PSDC definidas en el Consejo y lideradas por una geometría variable de Estados miembros. En el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se observa poca voluntad política y disponibilidad financiera para la PSDC, y aún no se ve claro dónde va a encajar la RSS y cómo se van a posicionar el Consejo y la Comisión al respecto. La RSS se enfrenta también a problemas conceptuales al combinar aspectos civiles y militares, y al plantearse como apolítica, neutra. Se presenta como cooperación técnica, evitando referirse de forma explícita al proceso polí-

CLAVES

- España contribuye a las políticas europeas de RSS, pero apuesta a la baja y, como otros socios europeos, frena la integración en el ámbito de la PSDC.
- España carece de una estrategia de seguridad generalizada, mantiene una perspectiva RSS estrictamente militar sin adaptarse al paradigma civil militar, y ha venido adoptando apresuradas -y no siempre positivas- decisiones políticas.
- La misión EUTM Somalia perpetúa una RSS europea improvisada y sin coordinar desarrollo, democracia y seguridad. La anunciada retirada de España como nación marco de esta misión ha puesto en evidencia las carencias españolas.

»»»»» tico de democratización y a la gobernanza. Y desde el campo del desarrollo y la ayuda humanitaria existen diferencias entre los que ven la seguridad como un requisito del desarrollo y los que rechazan que su agenda “se militarice”. La incertidumbre conceptual se refleja en las instituciones, porque la Comisión puede financiar aspectos *civiles* pero nunca militares, lo que lleva a volver a etiquetar instrumentos de RSS. El SEAE debería establecer pautas y claridad conceptual e institucional, de forma pragmática para mejorar la política de RSS.

Aunque poco oímos hablar de ello, España ha venido ocupando un papel destacado en las misiones PSDC que han incluido aspectos de RSS. En EUSSR Guinea-Bissau (2008-2010) y EUTM Somalia (EU Training Mission), aún activa, España ha liderado las operaciones, destacándose la profesionalidad de la intervención tanto por los socios europeos como en el terreno. Sin embargo, el Estado español no asume todo su peso y boicotea sus posibilidades de liderazgo en la UE. Entre los problemas que se observan se incluyen una débil estrategia de seguridad, el retraso en desarrollar la RSS y unas decisiones políticas apresuradas. El último ejemplo es la intención española de retirarse como nación marco en EUTM Somalia.

CONTRIBUCIÓN ESPAÑOLA A LA BAJA

La integración en PSDC está prácticamente paralizada por las reticencias alemanas y los planes franco-británicos alternativos, pero España también está apostando *a la baja*. El contexto de crisis económica y la poca popularidad del gasto militar han impedido cualquier aumento al respecto. En la RSS, el Gobierno español utiliza la fragmentación institucional interna y la indeterminación conceptual de las políticas —instrumentos civiles y militares— para cumplir sus compromisos europeos.

El presupuesto español del Ministerio de Defensa disminuyó drásticamente del 5,23% en 2009 al 4,15% en 2010, con otra reducción (menor) en 2011. El *gasto militar internacional* se atribuye aparte al Ministerio de Asuntos Exteriores, donde se presupuestaron 11 y 10 millones de euros para ope-

raciones en 2010 y 2011, respectivamente. La contribución a la Unión se estima en 5 millones de euros anuales y suele ser incluida en ese *gasto militar internacional*. En el caso de las misiones UE, al irse completando pieza por pieza, puede suceder que si, por ejemplo, hay intervención de la Guardia Civil como una de las partes, su presupuesto derive del Ministerio del Interior. Así sucedió en EUSSR Guinea-Bissau, que se consideró RSS civil; para la que el Ejecutivo español no computó ningún gasto de Defensa. La contribución a la RSS está poco normalizada en España, sin que parezca que esto vaya a cambiar. Esta incertidumbre es, quizás, ventajosa para improvisar presupuestos y contribuciones en misiones ad hoc, pero no para establecer la RSS en la acción española y europea.

Las finanzas moderadas han sido compensadas con compromiso de personal y predisposición a participar ampliamente en la PSDC y en misiones. España ha designado unas 30 personas a las estructuras intergubernamentales. Un español estuvo destinado en la Célula Civil Militar del Consejo que redactó los principios de RSS en 2005 y 2006. Además, el Ejecutivo español contribuye a reforzar la operación europea con dos grupos de combate y ha participado en todas las misiones, incluidas Bosnia-Herzegovina, Congo-Kinshasa e Irak (en ésta última con formación de jueces). Muchas incluyen RSS en la práctica aunque no explícitamente en su título, como la misión policial en Macedonia.

Gran parte de la PSDC se sitúa ahora en África, y España se ha ido adaptando a los nuevos escenarios de seguridad y RSS con eficacia pero sin consolidarse. En los 90, el país había participado en operaciones internacionales con aspectos de RSS en Centroamérica, incluyendo desarme de milicias en Nicaragua y formación de policías en El Salvador; también en cooperación militar en el Mediterráneo y Europa oriental, a menudo en el marco de la OTAN. Ahora participa activamente en EU Navfor (Atalanta), que combate la piratería en el Golfo de Adén; así como en los proyectos europeos para luchar contra el terrorismo en el Sahel. Esto la sitúa como socio activo de la integración europea en defensa, ahí donde surgen los nuevos desafíos, enmarcándose la acción en las políticas

marco de los últimos años en el ámbito nacional (Plan África) y europeo (Asociación Estratégica África-Europa 2005 y 2010). En RSS, recientemente España ha venido a liderar dos operaciones de la UE en continente africano: EUSSR Guinea-Bissau y EUTM Somalia.

Esta actitud constructiva, junto con una eficacia y profesionalidad reconocidas, han reforzado el prestigio de las fuerzas armadas –algo también reflejado nacionalmente, puesto que el Ejército es, según el

Centro de Investigación Sociológicas (CIS), la institución mejor valorada (por encima de la monarquía) en el país. Sin embargo, España no consolida su peso ni establece su liderazgo en la PSDC a causa de tres problemas principales.

El primero es la falta de estrategia de seguridad general. Desde 2010 se espera la nueva Estrategia Española de Seguridad, que el equipo encabezado por Javier Solana habrá enmarcado seguramente en el contexto europeo, pero haciendo la contribu-

ción española más clara y tangible. Al parecer sólo falta que el presidente del Gobierno firme el documento, pero el retraso confirma la falta de directrices que se prorrogan tras el fracaso de convertir la Revisión Estratégica de Defensa de 2003 en un verdadero instrumento. Si España pusiera su estrategia en orden podría después ser más eficaz en Europa. Por ejemplo, se ha acusado a Francia y Reino Unido de sabotear la integración europea al firmar su acuerdo de cooperación militar, pero estos países están a gran distancia del Ejecutivo español en perspectiva estratégica. Madrid necesita cumplir los compromisos y expectativas que, por su peso en Europa (importante pese a ser mediano), le corresponden.

El segundo problema es el retraso en ajustar conceptual e institucionalmente los aspectos civiles militares de RSS, a pesar de su implicación en la práctica desde hace años. Se privilegia aún la perspectiva militar tradicional, pero no se la suele etiquetar como tal, porque la disciplina, la operación estratégica y la *fuerza dura* como instrumento –ese *hard power* que los americanos tanto combinan con su *soft power*– aún acomplejan a España. Se alude a veces a la presión de la Europa nórdica civil y neutra y una Comisión prudente, pero países como Suecia, Países Bajos y Austria han abrazado la RSS, sobre todo en el marco europeo. Se pierde así la oportunidad de ampliar una PSDC civil militar, junto con la cooperación al desarrollo, y adaptada al contexto político de democratización. La experiencia española de los 80 y el proceso de ampliación de la UE han venido ilustrando justamente que defensa y seguridad interior, además de mejoras técnicas, necesitan anclarse en la democratización. En esto, la exitosa transición militar –aunque fuera hace décadas– hace pertinente la contribución española, pero el cuerpo militar prefiere cortar con el dramático pasado. Si se superaran esas reticencias y se aceptara el factor político de la RSS, ésta sería mucho más eficaz. El Colegio Europeo de Seguridad y Defensa es el marco ideal para remediar esta carencia, pero necesita iniciativa y apoyo de los Estados miembros.

La incertidumbre conceptual se une a la evidente necesidad institucional de coordinar la RSS en España. Siguen sin existir autoridades y procesos interministeriales que creen un espacio para desarrollarla, desajuste que se replica en el ámbito europeo y que crea aún más desconexiones entre la teoría y su puesta en práctica.

El tercer problema es que España no resulta fiable a la hora de tomar decisiones de participación y retirada en operaciones: acaba de anunciar su intención de renunciar como nación marco en EUTM Somalia. La decisión recuerda la precipitada salida de Kosovo y el repliegue de las tropas de Irak. Como toda democracia, se da prioridad a razones políticas domésticas en la acción exterior, pero no se calculan bien las repercusiones de imagen y capacidad a medio plazo. Se sabotea la credi-

Se debería potenciar más la reflexión estructurada tanto del concepto como de la forma de operar de la RSS y trasladarla después al terreno europeo del SEAE

»»»»» bilidad y fiabilidad del compromiso español en este ámbito, y de cara a los países fuertes europeos y a Washington, Madrid pierde puntos como socio. Aunque nadie ponga en duda la profesionalidad de su contribución militar. El Consejo explora ahora la capacidad de Polonia, que muestra interés y voluntad, para sustituir a España en el caso de EUTM Somalia. Varsovia se ha mostrado activa en la PSDC, así como en la OTAN en Afganistán y como aliado estadounidense en Irak. Esta sustitución augura una consagración del núcleo de la Unión Europea geográficamente central, relegando a España a la periferia que durante toda su política de integración pasada ha intentado evitar.

ESPAÑA EN LA EUTM SOMALIA

España lidera EUTM Somalia/Uganda como nación marco, habiéndose ofrecido por participar ya en EU Navfor en la zona y por sus capacidades profesionales. La misión empezó el 7 de abril de 2010, en apoyo de la Resolución 1872 (2009) del Consejo de Seguridad de la ONU. Contribuye al entrenamiento de 2.000 militares, incluyendo oficiales, de las fuerzas de seguridad somalíes del Gobierno Federal de la Transición (reconocido internacionalmente) y se lleva a cabo en Uganda, donde se hace más factible la preparación y la coordinación con la operación marco de la Unión Africana, AMISOM. Es también un ejemplo importante de cooperación transatlántica: Estados Unidos financia y supervisa la reintegración de las tropas formadas una vez de vuelta en Somalia. EUTM moviliza un personal europeo de 141 personas y contribuyen además Francia, Italia, Portugal, Alemania, Bélgica, Irlanda, Finlandia, Hungría, Suecia, Malta, Reino Unido, Luxemburgo y Chipre. Su presupuesto es de 7 millones de euros para dos periodos de seis meses en 2010 y 2011. Aunque el mandato de EUTM expiraba el 7 de mayo de 2011, la misión continuará al menos hasta agosto para cumplir los compromisos. El Consejo debate actualmente si se prorrogará y en qué condiciones.

Como nación marco, el Gobierno español adquirió responsabilidades especiales en la ejecución y la

financiación. Por eso, aunque EUTM se beneficia de Athena -el mecanismo de financiación común de la PSDC- España tiene que cubrir sus propios gastos de despliegue y logística. Pero en realidad, la EUTM le sale barata, comparada con otras operaciones como la pasada EUFOR Chad/República Centroafricana, en la que no fue nación marco. Según los datos presupuestarios del Ministerio de Defensa, EUTM tiene asignados 1.931.497 euros para 2011. El año anterior (2010) no se destinó nada en el presupuesto de Defensa, pues los gastos de desarrollo corrieron a cargo de Athena. La contribución española a ésta fue de 442.322 euros, mientras que en conjunto Athena puso 5 millones de euros para EUTM en 2010.

España hace un esfuerzo importante y provee aproximadamente la mitad de los mandos militares, liderando la operación el Coronel Ricardo González Elul. De los 30 expertos de la UE que se ocupan de la instrucción, Madrid cubre ocho. De éstos, tres son del Ministerio de Defensa y los otros cinco de otros ministerios, incluidos Interior y Justicia. Se necesitaría una iniciativa RSS coherente con estructura interministerial, pero por ahora la misión ha dependido más del voluntarismo de los ministerios e individuos interesados en la Unión y este tipo de operaciones. Se puede aspirar a una concepción más estratégica de acción transversal (entre ministerios e instituciones), intercambiando experiencias con Reino Unido o Países Bajos. Sobre todo, se debería potenciar más la reflexión estructurada tanto del concepto como de la forma de operar de la RSS y trasladarla después al terreno europeo del SEAE.

Ahora que España parece decidida a abandonar el papel de nación marco, se ponen en evidencia los tres problemas de su contribución *a la baja*. En primer lugar, se muestra la falta de estrategia y visión de defensa general. Es evidente que al Ejecutivo español le interesa mantener la seguridad marítima en la zona y evitar que se consolide un régimen islamista en Somalia. La misión RSS demuestra que la UE debe actuar a varios niveles ya que la piratería es síntoma del contexto de Estado fallido. La seguridad en Somalia es frágil y algunos de los soldados entrenados por EUTM podrían cambiarse de bando y unirse a grupos isla-

mistas si no se consolida la reconstrucción del país por el Gobierno Federal de la Transición. Algunos quisieran mantener a España alejada de “problemas islamistas” temiendo represalias y complicaciones, pero esta opción sería populista y contraproducente para nuestra defensa. Se trata además de un escenario de importante cooperación transatlántica, que beneficia al Estado español y construye la UE como actor internacional.

En segundo lugar, se exhibe la limitada concepción técnico militar de la RSS española, al mantenerse EUTM en un plano estrictamente militar e infravalorado. España renuncia a construir la RSS mano a mano con la política de desarrollo y de transición democrática. En vez de avanzar y atraer a otros socios, se ancla en la experiencia ad hoc. Esta fragmentación existe también en la UE: invierte mucho en Somalia en proyectos humanitarios, de agua y estructuras, educación, gobernanza, salud, desarrollo rural, etcétera, pero no se logra coordinar la acción ni en el origen ni en el terreno. Bruselas debe incluso plantearse si puede seguir trabajando con el Gobierno Federal de la Transición, cuyo mandato expira este verano sin avances en la Constitución ni, en general, la estabilidad. Incluir el factor político es estrictamente necesario para que los planes de desarrollo y la RSS puedan tener éxito. Aún no se sabe bien si la retirada española de EUTM será completa, pero debería al menos asegurar un buen feedback y, en el futuro, estar presente y aconsejar a la Unión en su acción en el país.

Por último, se confirma un mal cálculo en esta decisión política, pues abandonar como nación marco de EUTM puede salir caro. Abogando razones financieras y logísticas que no son convincentes, España renuncia así a asumir responsabilidades cuando los plazos de la RSS se alargan por necesidades del terreno, y a mantener el liderazgo en una operación europea que le daba legitimidad dentro la PSDC. Debería, al contrario, haber mantenido y publicitado su papel de líder en EUTM, pues las estadísticas de opinión pública confirman que los españoles apoyan este tipo de misiones. La RSS ofrece importantes oportunidades para potenciar la seguridad en marcos de cooperación internacional, cada vez más complejos en nuestro globalizado

siglo XXI, pero aún no está bien conceptualizada e implementada.

España está apostando *a la baja* en PSDC y estancando ambiciones de integración como los otros socios europeos, incluso en la poco controvertida RSS. Además, desaprovecha una oportunidad de liderazgo en EUTM Somalia. Esto se explica por el contexto generalizado de crisis y declive de una Europa en la que los líderes se muestran conservadores y nacionalistas, por la lentitud y reticencia institucional española para asimilar y actuar contundentemente en los debates internacionales de seguridad y por las dificultades propias de la RSS y la provisión de seguridad civil militar en Estados frágiles, que merecen un estudio más detallado. Se puede además explorar la exitosa experiencia española con la reforma militar durante la democratización para inspirar operaciones de RSS, que puede ser útil incluso si los Gobiernos africanos más débiles con múltiples Ejércitos o los regímenes fuertes del mundo árabe que están rompiendo ahora con el autoritarismo, presentan características propias.

En Europa, los Estados miembros querrán negarle más poder en la RSS a la Comisión, así que el funcionamiento del SEAE y las misiones ad hoc –sobre todo en África– determinarán si se avanza hacia una política coherente. Participando en las operaciones europeas de RSS, España realiza un esfuerzo de personal y financiero importante, pero no desorbitado. Debería mantenerse porque, a cambio, saca beneficios a tres bandas: apoya operaciones contemporáneas de seguridad internacional, se posiciona como potencia media europea con voz en defensa y esto equivale a más prestigio de forma generalizada. Lo que el país necesita en situación de crisis.

Cristina Barrios es investigadora en FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**