



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 24.5.2006  
COM(2006) 253 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la  
seguridad**

{SEC(2006) 658}

## ÍNDICE

1.	Introducción .....	3
2.	Motivación y objetivo general .....	4
3.	El sistema de seguridad y su reforma.....	5
3.1.	Necesidad de una reforma del sector de la seguridad .....	5
3.2.	El sistema de seguridad y su reforma.....	6
4.	Apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad .....	7
4.1.	Ámbitos de compromiso .....	7
4.2.	Principios que regulan el apoyo de la CE a la reforma del sector de la seguridad .....	8
4.3.	Particularidad e importancia del apoyo de la CE a la reforma del sector de la seguridad .....	9
5.	Apoyo de la UE a la reforma del sector de la seguridad en el futuro .....	10
5.1.	Perspectivas comunitarias sobre los medios de reforzar el apoyo global proporcionado por la UE a la reforma del sector de la seguridad.....	10
5.2.	Recomendación para reforzar la contribución de la CE al apoyo global de la UE a la reforma del sector de la seguridad .....	12

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

## Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad

### 1. INTRODUCCIÓN

A través de su acción exterior, la Unión Europea subraya su papel de actor y socio internacional decidido a defender unos valores comunes, a saber, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la paz, la democracia, la buena gobernanza, la igualdad de los sexos, el Estado de Derecho y la solidaridad y la justicia, inclusive en el contexto de la reforma del sector de la seguridad<sup>1</sup>. La prevención y resolución de conflictos violentos, la lucha contra el terrorismo y la búsqueda de soluciones para paliar la fragilidad de los Estados se inscriben en el marco de los esfuerzos desplegados por la Unión Europea para luchar contra la inseguridad y erradicar la pobreza, contribuyendo con ello a la efectiva consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: el desarrollo sostenible y la seguridad mundial.

En la actualidad, tanto la comunidad internacional como la Unión Europea son cada vez más conscientes de que la reforma del sector de la seguridad, o *reforma del sistema de seguridad*, como también se la conoce, que refleja la naturaleza multisectorial del sistema de seguridad, desempeña un importante papel en la prevención de los conflictos, el restablecimiento de la paz y la democratización, y contribuye al desarrollo sostenible. La reforma del sector de la seguridad se refiere a la reforma tanto de los órganos que garantizan la seguridad de los ciudadanos como de las instituciones oficiales encargadas de la gestión y vigilancia de estos órganos. Por lo tanto, la reforma del sistema de seguridad va más allá del concepto de eficacia de los distintos Servicios (el ejército, la policía, las instituciones judiciales, etc.), y se centra más bien en el funcionamiento general del sistema de seguridad como elemento de la reforma, la concepción política y la estrategia de la gobernanza del sector público. En otras palabras, la reforma del sector de la seguridad debería entenderse como un proceso global destinado a reforzar el nivel de seguridad de todos los ciudadanos y a colmar los déficits de gobernanza. El objetivo es garantizar que el sector de la seguridad no se sitúa o aborda fuera del sector público en su conjunto, sino que se percibe como una parte integral pero equilibrada de la asignación de los recursos públicos y del marco institucional del Estado. Aunque algunos aspectos de la reforma del sector de la seguridad puedan programarse a corto

---

<sup>1</sup> Según se refleja en documentos estratégicos fundamentales tales como la Declaración conjunta de la Unión Europea sobre la política de desarrollo de la UE, "El consenso europeo sobre desarrollo", adoptada por el Consejo el 22 de noviembre de 2005 y publicada en el Diario Oficial nº C 46 de 24/02/2006, y en la Estrategia Europea de Seguridad (EES), adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003.

plazo, el conjunto del proceso debe concebirse a largo plazo y basarse en una fuerte autonomía nacional.

La reforma del sector de la seguridad no constituye un nuevo ámbito de compromiso para la Unión Europea. Desde hace varios años, forma parte del proceso de integración y ampliación de la Unión Europea, así como de sus iniciativas de ayuda exterior. La Unión Europea respalda, a través de instrumentos comunitarios y en el marco de un amplio abanico de políticas, los procesos de reforma emprendidos en los países y regiones con los que tiene firmados acuerdos de asociación en las distintas partes del mundo. Las políticas e instrumentos en cuestión se refieren a la cooperación al desarrollo, la ampliación, el proceso de estabilización y asociación, la política europea de vecindad, la prevención de conflictos y la gestión de las crisis, la democracia y los derechos humanos, así como a la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Durante estos últimos años, la Unión Europea ha desarrollado capacidades suplementarias para financiar la reforma del sector de la seguridad en el marco de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), según se refleja en la Estrategia Europea de Seguridad<sup>2</sup>. Así, las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la acción de la Comunidad en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad pueden complementarse mutuamente, especialmente en los países en situación de crisis o post-crisis. Algunos Estados miembros de la UE apoyan también muy activamente los procesos de reforma del sector de la seguridad a nivel bilateral. Los Estados miembros y la Comisión han planteado, pues, la necesidad de una concepción europea más coherente y coordinada en la materia, a través de los tres pilares, con el fin de dotar de mayor eficacia a la acción exterior de la UE en este ámbito. El presente documento de reflexión constituye la contribución de la Comisión Europea a un marco estratégico comunitario mejor definido e integrado para el desarrollo de la reforma del sistema de seguridad.

## **2. MOTIVACIÓN Y OBJETIVO GENERAL**

El presente documento expone los principios y normas relativos al compromiso de la Comunidad Europea en favor de la reforma del sector de la seguridad sobre la base del apoyo actualmente brindado en los distintos países y regiones y de los marcos estratégicos pertinentes en que la CE inscribe su respaldo a la reforma del sector de la seguridad, así como los motivos por los que la reforma del sector de la seguridad es una parte importante de la ayuda prestada por la Comunidad. De esta forma, el marco estratégico permitirá elaborar enfoques estratégicos y mejor coordinados para el desarrollo de las actividades comunitarias que se enmarcan en los distintos instrumentos políticos, reconociendo que la reforma del sector de la seguridad debe considerarse una cuestión transversal, que rebasa los distintos componentes de la ayuda exterior de la CE. Esta reflexión pretende por otra parte definir el papel que desempeña la Comunidad en el marco ampliado de la acción exterior desarrollada por la UE en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad con el fin de garantizar la complementariedad entre, por una parte, las actividades de la Comunidad y las emprendidas por la UE en el marco de la PESC/PESD y, por otra,

---

<sup>2</sup> Ibídem.

las de los Estados miembros a nivel bilateral. El objetivo es conseguir que la presente reflexión y la lanzada por la UE con respecto al apoyo de la PESD a la reforma del sector de la seguridad, adoptada bajo la Presidencia británica<sup>3</sup>, se complementen mutuamente y confluyan en el marco de una reflexión global sobre la reforma del sector de la seguridad a escala comunitaria.

### **3. EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SU REFORMA**

#### **3.1. Necesidad de una reforma del sector de la seguridad**

Para la CE, la seguridad no se limita a la seguridad territorial de un Estado o de un régimen particular, sino que engloba la seguridad tanto exterior como interior de un Estado y su población. Así, su principal objetivo es garantizar la seguridad humana (libertad frente a las ataduras que suponen la necesidad o el miedo y libertad para actuar por cuenta propia)<sup>4</sup>, situando la seguridad de los ciudadanos en el centro de la cuestión y complementando de este modo la seguridad del Estado. Los ciudadanos deberían poder esperar del Estado que éste sea capaz de mantener la paz y garantizar no sólo la seguridad de los intereses estratégicos del país, sino también la protección de sus vidas y sus propiedades, así como de sus derechos políticos, económicos y sociales. El Estado tiene que estar en condiciones de proteger a sus ciudadanos frente a las amenazas de la inseguridad, y especialmente de los conflictos violentos y del terrorismo, velando al mismo tiempo por mantener a salvo de dichas amenazas a las instituciones y derechos. El presente documento de reflexión se centra en los aspectos encaminados a contribuir a la paz y la protección de la vida y de la integridad física, y a garantizar tanto el respeto de la ley como el control de los órganos ejecutivos por parte del sistema judicial y de las instituciones democráticas.

Ejércitos regulares sobredimensionados y mal pagados, fuerzas irregulares y empresas de vigilancia que actúan al margen de la ley, falta de independencia o de atribuciones claras e insuficiencia de recursos del aparato judicial, falta de capacidad, competencias jurídicas y, a veces, de voluntad política de los Parlamentos por lo que se refiere a la depuración de responsabilidades de los Servicios de seguridad, violación de los derechos humanos por parte de la policía o el ejército, una cultura de impunidad del Estado e incapacidad para proteger a la población contra el terrorismo: he aquí algunos de los retos a los que se enfrentan los países socios de la UE y que obstaculizan sus esfuerzos conjuntos por conseguir un desarrollo sostenible. Los derechos de los ciudadanos están más expuestos a los abusos de los funcionarios estatales en los países en que la sociedad civil carece de medios para una actuación efectiva y, como resultado de ello, la democracia es débil o inexistente. Estos retos también inciden en la estabilidad de las regiones y en el conjunto de la comunidad internacional. El ejército no es más que un medio para garantizar la seguridad de la población. Las policías y gendarmerías, los tribunales y los sistemas penitenciarios participan en el mantenimiento de la seguridad, garantizando el respeto de la ley y el orden dentro del Estado. Las instancias democráticas de control (parlamentos, defensores del pueblo, etc.) y el sistema

---

<sup>3</sup> Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 21 y 22 de noviembre de 2005.

<sup>4</sup> *La seguridad humana ahora*, informe final de la Comisión sobre la seguridad humana (2003) y Comunicación de la Comisión sobre la gobernanza y el desarrollo, COM (2003) 615 final.

judicial contribuyen asimismo a la seguridad, impidiendo los abusos poder y velando por que se apliquen las políticas de acuerdo con los mandatos establecidos. Esta vigilancia puede también correr a cargo de las organizaciones de la sociedad civil (comisiones públicas de control, comisiones de examen de las denuncias públicas, etc.) o, de manera informal, ejercerse a través de la labor conjunta de las ONG, el periodismo de investigación, etc.

### 3.2. El sistema de seguridad y su reforma

Según la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE<sup>5</sup>, el **sistema de seguridad** compete al conjunto de las instituciones del Estado y demás entidades que desempeñan un papel en la seguridad del Estado y su población.

*Principales responsables de la seguridad, incluidas las fuerzas de seguridad:* ejércitos; cuerpos de policía y gendarmería; fuerzas paramilitares; guardia presidencial; Servicios de inteligencia; guardacostas; guardias de fronteras; autoridades aduaneras; unidades locales de seguridad o unidades de reserva.

*Órganos de gestión de la seguridad y órganos de control:* Parlamento/poder legislativo; Gobierno/poder ejecutivo, incluidos los Ministerios de Defensa, Interior y Asuntos Exteriores; órganos consultivos nacionales en materia de seguridad; autoridades tradicionales y consuetudinarias; organismos de gestión financiera; sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, las instituciones académicas y las ONG.

*Instituciones judiciales:* Ministerios de Justicia; instituciones penitenciarias; Servicios de investigación en el ámbito de lo penal y fiscalías; poder judicial (tribunales y órganos jurisdiccionales); Servicios encargados de la aplicación de la justicia (agentes judiciales y ujieres); sistemas judiciales tradicionales y consuetudinarios; comisiones encargadas de la defensa de los derechos humanos y defensores del pueblo, etc.

*Fuerzas de seguridad extraoficiales:* ejércitos de liberación; guerrillas; unidades privadas de guardaespaldas; empresas de seguridad privadas, etc.

*La reforma del sistema de seguridad* significa la transformación del sistema de seguridad, que abarca a todos estos agentes, así como sus papeles, responsabilidades y acciones, en su común esfuerzo por que la gestión y el funcionamiento de este sistema se ajusten a las normas democráticas y a los principios de la buena gobernanza, contribuyendo de este modo al correcto funcionamiento del dispositivo de seguridad. El objetivo de la CE no es otro que contribuir explícitamente a la consolidación de la buena gobernanza, la democracia, el Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos y una utilización eficaz de los recursos públicos. En este sentido, el control civil y la vigilancia parlamentaria constituyen elementos esenciales de la reforma del sector de la seguridad.

---

<sup>5</sup> *Reforma de los sistemas de seguridad y gobernanza, Principios y buenas prácticas*, directrices del CAD y obras de referencia (2004).

## 4. APOYO DE LA COMUNIDAD EUROPEA A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

### 4.1. Ámbitos de compromiso

La Comunidad Europea (CE) apoya la reforma del sector de la seguridad en más de 70 países a través de programas geográficos y temáticos<sup>6</sup>. En particular, presta su apoyo en Europa Oriental, en el Norte y el Sur del Cáucaso, en Asia Central, en los Balcanes occidentales, en África, en el Caribe y en el Pacífico, en el Sur del Mediterráneo y en Oriente Medio, en América Latina y en Asia.

La CE ha venido respaldando la reforma del sector de la seguridad en países y regiones relativamente estables, en países en transición o implicados en procesos de democratización a largo plazo, así como en países recién salidos de algún conflicto o inmersos en un proceso a largo plazo de pacificación y reconstrucción<sup>7</sup>. Este apoyo abarca la reforma de los organismos encargados de la ejecución de la ley, las instituciones judiciales y las instituciones estatales encargadas de la gestión y supervisión de los sistemas de seguridad. Son asimismo numerosas las actividades destinadas a contribuir al refuerzo del control civil y de la gobernanza democrática del sector público en general, así como a garantizar el respeto de los derechos humanos, que en la medida en que también afectan al sector de la seguridad contribuyen indirectamente a la reforma de dicho sector. En relación con estas medidas, la CE apoya el refuerzo de las capacidades de las organizaciones regionales y subregionales responsables de las actividades vinculadas al sector de la seguridad, así como las reformas necesarias en el ámbito de la paz y la seguridad que también pueden repercutir positivamente en los esfuerzos desplegados a nivel nacional para la reforma del sector de la seguridad.

Son varias las políticas y estrategias relevantes para la ayuda en este ámbito. Aunque los principios que regulan el apoyo a la reforma del sector de la seguridad deberían ser idénticos para todas las formas de apoyo comunitario en la materia, los enfoques seguidos y los métodos de aplicación pueden variar en función de los marcos estratégicos y los contextos nacionales<sup>8</sup>. Los Estados miembros de la UE y la CE han contribuido, en el marco del CAD de la OCDE, a la fijación de las directrices relativas al apoyo a la reforma del sector de la seguridad, *Reforma del sector de la seguridad y gobernanza*<sup>9</sup>, que ofrecen una sólida base para el compromiso de la CE en este ámbito en cuanto a las normas, principios y orientaciones operativas.

La ampliación de las condiciones necesarias para optar a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) al ámbito de la seguridad, acordada en la reunión de alto nivel del CAD de la OCDE celebrada en marzo de 2005, significa que en lo sucesivo será posible financiar una gama más amplia de actividades relacionadas con la reforma del sector de la seguridad con cargo a los fondos destinados a la cooperación al desarrollo. Esto engloba todos los aspectos civiles de la reforma del sector de la

---

<sup>6</sup> Véase el Anexo 2 - Ámbitos en los que la CE apoya la reforma del sector de la seguridad - Ejemplos de regiones y países.

<sup>7</sup> Ibídem.

<sup>8</sup> Véase el Anexo 1 - Marcos estratégicos de la CE – y el Anexo 3 relativo al ciclo de programación.

<sup>9</sup> *Reforma del sistema de seguridad y gobernanza, principios y buenas prácticas*, directrices del CAD y obras de referencia (2004).

seguridad, así como las actividades vinculadas al control democrático y civil de los componentes militares de la reforma del sector de la seguridad, incluida la gestión financiera y administrativa de las cuestiones de defensa<sup>10</sup>.

La CE brinda su apoyo en estrecha colaboración con los agentes nacionales, regionales e internacionales, incluidas las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la OSCE, con miras a garantizar un proceso de cambio sostenible y gestionado a nivel nacional. La implicación política de los agentes nacionales es crucial para la viabilidad del proceso de reforma. Por lo tanto, debería garantizarse sistemáticamente la gestión a nivel nacional del proceso global de reforma, así como el compromiso de los distintos agentes nacionales y regionales. El diálogo político con los terceros países es un instrumento importante para que la UE y los países socios puedan acordar objetivos comunes y acciones prioritarias. Además, la aplicación de los principios del CAD de la OCDE para un compromiso internacional con respecto a los Estados frágiles<sup>11</sup>, tanto por la Comunidad como por los Estados miembros, debería asimismo contribuir a la consolidación de un marco de acción que permita respaldar la reforma del sector de la seguridad en tales países.

#### **4.2. Principios que regulan el apoyo de la CE a la reforma del sector de la seguridad<sup>12</sup>**

Los procesos de reforma del sistema de seguridad deberían:

- Ser procesos de reforma gestionados a nivel nacional o regional, destinados a reforzar la buena gobernanza, las normas democráticas, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, de acuerdo con las normas internacionales<sup>13</sup>.
- Responder a las exigencias fundamentales de un sistema de seguridad eficaz, es decir, desarrollar un concepto de seguridad gestionado a nivel nacional, definir claramente las políticas que deben seguirse y garantizar la buena gobernanza de las instituciones encargadas de la seguridad, velando al mismo tiempo por que la instauración de fuerzas de seguridad profesionales vaya acompañada de la

---

<sup>10</sup> Cooperación técnica proporcionada al Parlamento, Ministerios, organismos encargados de la ejecución de la ley e instituciones judiciales para ayudarles en sus tareas de reforma y supervisión del sistema de seguridad con vistas a mejorar la gobernanza democrática y el control civil; cooperación técnica proporcionada al Gobierno para mejorar el control civil y democrático de la consignación presupuestaria, la gestión, la responsabilización y la auditoría de los gastos en materia de seguridad, incluidos los presupuestos militares, en el marco de un programa de gestión de los gastos públicos; asistencia a la sociedad civil destinada a aumentar sus competencias y su capacidad para examinar en profundidad el sistema de seguridad y permitir que se gestione de acuerdo con las normas democráticas y los principios de responsabilización, transparencia y buena gobernanza. No se incluye el apoyo directo al ejército y fuerzas de seguridad extraoficiales.

<sup>11</sup> En la reunión de alto nivel del CAD de la OCDE, los ministros encargados del desarrollo y los responsables de los organismos de ayuda decidieron, el 3 de marzo de 2005, que los principios adoptados por el Grupo OCDE/CAD sobre el compromiso internacional con respecto a los Estados frágiles ("good international engagement in fragile states") tanto en el sector del desarrollo como en el de la seguridad deberían aplicarse con carácter experimental en 9 Estados frágiles hasta el final de 2006, y examinarse para adopción en la reunión de alto nivel que se celebrará en 2007.

<sup>12</sup> Estos principios se basan en los expuestos en las directrices del CAD de la OCDE: *Reforma de los sistemas de seguridad y gobernanza, principios y buenas prácticas*, directrices del CAD y obras de referencia (París: OCDE 2004).

<sup>13</sup> Véase el Anexo 4

obligación de rendir cuentas a las autoridades civiles y de la necesaria capacidad para realizar las tareas operativas que se les encomiendan.

- Percibirse como un marco que permite afrontar los distintos retos a los que se enfrentan los Estados y su población en materia de seguridad sobre la base de un enfoque multisectorial, respetando la igualdad entre hombres y mujeres y centrándose en las necesidades de reforma de los distintos sectores clave. Entre las reformas necesarias, cabe citar la separación de las tareas entre los distintos Servicios y organismos, así como la consideración del papel que la sociedad civil y otras estructuras de gobierno no estatales, como los sistemas de justicia tradicionales que existen en algunas sociedades, pueden desempeñar en el establecimiento y aplicación de la reforma del sector de la seguridad a nivel nacional.
- Basarse en los principios de responsabilización y transparencia que se aplican en todo el sector público, haciendo especial hincapié en la mejora de la gobernanza a través de una mayor vigilancia de los procesos de seguridad por parte de órganos civiles y parlamentarios.
- Basarse en el diálogo político ya entablado con los distintos países socios sobre los derechos humanos y las cuestiones de desarrollo y seguridad, y realizarse en sinergia con otros instrumentos.

#### **4.3. Particularidad e importancia del apoyo de la CE a la reforma del sector de la seguridad**

El objetivo de la CE consiste en aportar un valor añadido que contribuya a la reforma del sector de la seguridad sobre la base de los siguientes elementos:

- La naturaleza supranacional de la Comisión y su experiencia en materia de defensa de la democracia, derechos humanos y reconstrucción nacional, especialmente en situaciones muy difíciles, le permite desarrollar actividades que otros agentes, incluidos los proveedores de fondos bilaterales, no podrían llevar a cabo.
- La proyección internacional de la CE permite a la Comisión actuar, en su caso, en casi todas las regiones del mundo y responder a una gran variedad de situaciones.
- Una presencia a largo plazo in situ, a través de sus delegaciones, permite a la CE prestar un apoyo duradero en lo que se refiere tanto al diálogo nacional sobre la reforma del sector de la seguridad como a los distintos aspectos del proceso.
- El compromiso con un enfoque coherente de la política de desarrollo, especialmente cuando las políticas de la CE tienen consecuencias importantes para los países en desarrollo. Es esencial aplicar a la reforma de la seguridad del sector un enfoque coherente que tenga en cuenta la estrecha vinculación existente entre la seguridad, el desarrollo y la gobernanza, incluidos los principios democráticos, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el refuerzo de las capacidades institucionales, para que dicha reforma resulte un éxito y sea posible una utilización óptima de los limitados recursos financieros no sólo en la Comunidad y en los Estados miembros, sino también en los países socios.

- El amplio abanico de instrumentos: el apoyo de la Comunidad a la reforma del sector de la seguridad forma parte de su ayuda exterior habitual y del diálogo político comunitario. La capacidad para coordinar la acción de la CE a través de los distintos instrumentos estratégicos y financieros de los que dispone supone una ventaja considerable para la reforma del sistema de seguridad.
- La CE puede basarse en las numerosas experiencias adquiridas por los Estados miembros en materia de reforma del sector de la seguridad. La mayoría de los nuevos Estados miembros han tenido que llevar a cabo una profunda reforma de su sector de la seguridad en el contexto de un cambio de régimen, así como proceder a la creación de instituciones democráticas y al establecimiento del Estado de Derecho.
- La capacidad para coordinar y facilitar la armonización de las acciones de la CE en situaciones de transición, favoreciendo conexiones, tras una crisis, para la recuperación y el desarrollo a largo plazo, buscando las causas profundas del conflicto y garantizando la coordinación y complementariedad con las acciones llevadas a cabo por la UE en el marco de la PESC/PESD, por los Estados miembros, por otras organizaciones regionales y multilaterales y por la sociedad civil local, constituye una ventaja esencial para la reforma del sistema de seguridad. Este planteamiento puede reforzar el proceso de reforma en los países recién salidos de un conflicto y debería basarse en estrategias de transición integradas, y en particular en el establecimiento de vínculos claros entre las ayudas a la reforma del sector de la seguridad y los apoyos en materia de desarme, desmovilización y reinserción de antiguos combatientes.

## **5. APOYO DE LA UE A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD EN EL FUTURO**

### **5.1. Perspectivas comunitarias sobre los medios de reforzar el apoyo global proporcionado por la UE a la reforma del sector de la seguridad**

La reforma del sector de la seguridad se inscribe plenamente en el marco del proceso de ampliación de la Unión, por lo que se refiere a los países en fase de preadhesión, y es un elemento importante de la cooperación al desarrollo y de la ayuda exterior concedida a los países terceros. Los nuevos instrumentos de la ayuda exterior, relevantes desde el punto de vista del apoyo comunitario a la reforma del sector de la seguridad, permitirán a la Comunidad incrementar aún más este apoyo<sup>14</sup>. La Comunidad debe centrarse más claramente en los aspectos de la reforma del sector de la seguridad relativos a la gobernanza, y especialmente en el refuerzo de la vigilancia ejercida por los Parlamentos, la independencia del poder judicial y la libertad de los medios de comunicación. Debe por otra parte adoptar un enfoque más

---

<sup>14</sup> El instrumento europeo de vecindad y asociación, por ejemplo, propone un nuevo enfoque para la cooperación transfronteriza y la capacidad de respaldar una amplia gama de actividades relativas a la reforma del sector de la seguridad. El instrumento de la ayuda de preadhesión respaldará a los países beneficiarios en sus esfuerzos por poner en marcha reformas, especialmente por lo que se refiere a sus ordenamientos jurídicos, los cuerpos policiales, los sistemas de enjuiciamiento, judiciales y penitenciarios, el régimen aduanero y los controles fronterizos. Además, la cooperación transfronteriza contribuirá a prevenir y combatir las amenazas comunes que pesan sobre la seguridad en las zonas fronterizas.

global frente a la reforma del sector de la seguridad, proporcionando un apoyo coordinado a los distintos sectores del proceso de reforma. Este planteamiento contribuirá a una mejor materialización del apoyo comunitario en este ámbito y permitirá a la UE coordinar mejor su acción y prestar un apoyo más general. Para ello, la reforma del sector de la seguridad debe integrarse más claramente en los documentos estratégicos nacionales y regionales, en los planes de acción y en otras formas de cooperación con los países socios.

Mientras que el compromiso a medio o largo plazo de la UE en la reforma del sector de la seguridad debe ponerse en práctica a través de programas comunitarios y ayudas bilaterales de los Estados miembros, un compromiso más a corto o medio plazo puede activar y completar los instrumentos a largo plazo. El instrumento de estabilidad mejorará la capacidad de la Comunidad para reaccionar rápidamente y comprometerse a corto plazo, en condiciones más flexibles, en distintas partes del mundo. Con frecuencia, las misiones efectuadas en el marco de la PESD proporcionan apoyo en las primeras etapas de la reforma del sector de la seguridad en situaciones de crisis o post-crisis e identifican nuevos ámbitos para la ayuda comunitaria, especialmente en sectores tales como la reforma del ejército o los Servicios de inteligencia. Con el fin de consolidar el apoyo brindado a la reforma del sector de la seguridad, la UE debe, por una parte, garantizar un mayor grado de sinergia entre el apoyo concedido actualmente por la Comunidad y los Estados miembros en un marco bilateral, y, por otra, mejorar la coordinación entre las misiones llevadas a cabo en el marco de la PESD y la acción de la Comunidad y los Estados miembros.

Es importante que la Unión Europea en su conjunto adopte un enfoque global y pragmático frente al proceso de reforma para estar en condiciones de prestar un apoyo oportuno, bien coordinado y pertinente a lo largo de todo el proceso y sus distintas partes. Unos análisis estratégicos conjuntos y una evaluación de las necesidades<sup>15</sup> de todo el proceso, así como una planificación detallada, permitirán, en su caso, una acción más coherente y coordinada. Un apoyo efectivo requiere el intercambio de las competencias técnicas y la ampliación de la base de expertos especializados en los distintos aspectos de la reforma del sector de la seguridad con que cuentan los Estados miembros.

A través del diálogo político con los países socios, la Unión Europea debe velar por que el apoyo que presta responda a las necesidades y expectativas de los agentes nacionales y se inscriba en el marco político del proceso de reforma general. Las iniciativas de la sociedad civil pueden asimismo contribuir a mejorar el control del sector de la seguridad sin que se requiera la aprobación previa de los Gobiernos. Por otra parte, deberá examinarse qué acción comunitaria es la más adecuada en cada contexto, con vistas a completar los programas existentes y aportar un valor añadido en términos de apoyo internacional a la reforma del sector de la seguridad. El desarrollo de directrices globales de aplicación constituiría un importante avance.

También es necesario coordinar la acción de la UE con el trabajo de otros agentes exteriores. La existencia de cuadros que reflejen la aplicación de la reforma del sector de la seguridad en el CAD de la OCDE, con la participación activa de la

---

<sup>15</sup> La CE, la PESC/PESD y los Estados miembros

Comisión, los Estados miembros y otros proveedores de fondos (como el Canadá, los Estados Unidos, Japón, Noruega y Suiza) podría mejorar la coordinación de los proveedores de fondos y permitirles complementar sus respectivos apoyos.

Para aumentar la eficacia del multilateralismo, convendría en cualquier caso reforzar la coordinación y la cooperación con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, incluidas las organizaciones regionales o subregionales, como la OSCE y la Unión Africana, y la sociedad civil. Esta situación traduce la importancia que la UE otorga a estos socios y agentes en el desarrollo y aplicación de los enfoques y programas relativos a la reforma del sector de la seguridad. Así, el refuerzo de las capacidades a nivel regional y subregional resultará igualmente determinante para el futuro apoyo a la reforma del sector de la seguridad.

## **5.2. Recomendación para reforzar la contribución de la CE al apoyo global de la UE a la reforma del sector de la seguridad**

*Reforzar la política y programar el diálogo*

- Garantizar una política más eficaz y global y un diálogo programado con las partes interesadas de los países socios, integrando las normas internacionales relativas a la reforma del sector de la seguridad<sup>16</sup> y los principios que regulan la ayuda comunitaria en el diálogo político, y consensuando los objetivos, prioridades y mecanismos de seguimiento con los Gobiernos y agentes extraoficiales, en un esfuerzo por abordar más eficazmente el problema de la capacidad y eficacia de las instituciones públicas. La CE puede decidir conceder una ayuda a los países en que la calidad de la gobernanza esté experimentando un deterioro en el sector de la seguridad.

*Integrar la reforma del sector de la seguridad en los documentos estratégicos por países y regiones, en los planes de acción y en los instrumentos de programación*

- Integrar la reforma del sector de la seguridad en los documentos estratégicos por países o regiones y en los planes de acción sobre la base de análisis relativos a la gobernanza, los conflictos y el sector de la seguridad. La CE podrá así adoptar más fácilmente un enfoque global sobre la reforma del sector de la seguridad. Al mismo tiempo, conviene garantizar una determinada flexibilidad para que la CE pueda adaptar su programación a la situación in situ. La coordinación entre la CE y los documentos estratégicos bilaterales de los Estados miembros puede mejorar la planificación de los esfuerzos globales de la Unión Europea en este ámbito.

*Garantizar una planificación coordinada*

- Una planificación coordinada entre los tres pilares podrá, en su caso, garantizar una mayor coherencia de todas las actuaciones de la Unión Europea.
- La evaluación de las necesidades y el recurso a equipos de evaluación y planificación para efectuar misiones de información pueden contribuir a la planificación de actividades comunitarias (adicionales), así como a una actuación

---

<sup>16</sup> Véase el Anexo 4.

más amplia de la UE. Convendría también prever misiones comunes con la Secretaría del Consejo y/o los Estados miembros.

*Reforzar globalmente la materialización del apoyo de la UE*

- Debe trabajarse con vistas a reforzar la coordinación y mejorar la complementariedad entre las acciones comunitarias de la CE, de la UE en el marco de la PESC/PESD y de los programas bilaterales de los Estados miembros tanto a nivel de la sede como in situ.
- Procede desarrollar unas modalidades de aplicación común entre las acciones de la Comunidad, los Estados miembros y la UE en el marco de la PESC/PESD.

*Desarrollar instrumentos de planificación y aplicación*

- El desarrollo de instrumentos para la realización de análisis completos y la definición de orientaciones operativas para la aplicación de la reforma del sector de la seguridad como resultado de la presente reflexión pueden contribuir a una evaluación general y a la programación y aplicación del apoyo de la UE/CE in situ.

*Ampliar las competencias técnicas y el equipo de expertos para la realización de misiones y programas sobre el terreno*

- Conviene contribuir al desarrollo de la cooperación institucional entre las instituciones competentes de los Estados miembros y la Comisión para responder a la necesidad de movilizar a numerosos expertos cualificados para actividades a corto, medio y largo plazo, y garantizar la coherencia del perfil, formación y equipamiento de estos expertos llamados a trasladarse al extranjero en comisión de servicio para participar en programas consagrados específicamente a la reforma del sector de la seguridad. Será preciso definir las oportunas modalidades para una movilización eficaz de los recursos humanos.

*Desarrollar acciones de formación específicas relacionadas con la reforma del sector de la seguridad con vistas a reforzar su integración*

- Para que la UE pueda adoptar un enfoque más global y completo frente a la reforma del sector de la seguridad, convendría desarrollar acciones de formación específicas en este ámbito destinadas a contribuir a su integración en la programación y a reforzar las competencias técnicas en las instituciones comunitarias.

*Otorgar prioridad a la reforma del sector de la seguridad en el marco de los nuevos instrumentos financieros*

- En su caso, convendría otorgar prioridad al apoyo a la reforma del sector de la seguridad en el marco de los nuevos instrumentos financieros, adoptando un enfoque global y completo frente a la reforma del sector de la seguridad. Entre tales instrumentos cabe citar la ayuda de preadhesión, el instrumento europeo de vecindad y asociación, la cooperación al desarrollo, la cooperación económica y la estabilidad. El instrumento de estabilidad podría desempeñar un papel importante

en la movilización rápida y flexible de la ayuda en las fases críticas del proceso de reforma, complementando tanto los programas de asistencia a largo plazo como otros instrumentos a corto plazo.

*Reforzar la cooperación con los socios internacionales*

- Sería conveniente reforzar la cooperación con las organizaciones regionales y multilaterales, y en particular con las Naciones Unidas, la OCDE, el Consejo de Europa, la OSCE y la Unión Africana, en materia de formación e intercambio de información sobre las mejores prácticas, coordinación de la planificación y aplicación del apoyo a la reforma del sector de la seguridad. Convendría asimismo reforzar la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y otros proveedores de fondos in situ con el fin de mejorar la eficacia del apoyo brindado por la UE a la reforma del sector de la seguridad.