

*DAC Guidelines and Reference Series*  
**Security System Reform and Governance**

*Summary in Spanish*

---

*Directrices y series de referencia del CAD*  
**Reforma de los sistemas de seguridad y gobernanza**

*Resumen en español*

## **Introducción**

Por Richard Manning, presidente del CAD

Protegerse de la violencia es fundamental para garantizar los medios de vida de las personas y un desarrollo económico, social y político sostenible. Allá donde brota la violencia, ya sea dentro de un mismo país o entre países, se paraliza el desarrollo. La seguridad constituye un problema para los pobres y otros grupos vulnerables, especialmente las mujeres y los niños, y se ha convertido en una cuestión decisiva para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Confrontados con la propagación de los conflictos violentos, las amenazas a la seguridad humana y las urgentes necesidades de reconstrucción de numerosos países, los Gobiernos de los países de la OCDE se dan cuenta ahora de que “el coste de la negligencia” –es decir, el dejar que los países caigan en profundas dificultades o se conviertan en Estados fallidos- es demasiado elevado para la población, las naciones y la seguridad internacional.

Los ministros y jefes de agencia presentes en la Reunión de Alto Nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), celebrada del 15 al 16 de abril de 2004, adoptaron una declaración y un documento sobre la Reforma de los Sistemas de Seguridad (RSS) en calidad de Documento de Referencia del CAD como parte de su esfuerzo de mejora de las políticas y las prácticas para prevenir los conflictos violentos y edificar la paz. Este trabajo es un componente esencial de la agenda para “la seguridad humana”, desarrollada por las Naciones Unidas y centrada en la construcción de Estados abiertos y responsables que garanticen los medios de subsistencia y la seguridad de sus habitantes. Además, completa las Directrices del CAD para Prevenir Conflictos Violentos ([www.oecd.org/dac/preventionguidelines](http://www.oecd.org/dac/preventionguidelines)), una referencia para la cooperación para el desarrollo en este ámbito.

El Documento de Referencia del CAD –declaración y documento-, que constituye la primera parte de la presente publicación, presenta principios fundamentales para la RSS y recomienda enfoques y ejemplos de buenas prácticas en aspectos clave de esta incipiente área de acción. La RSS pretende incrementar la capacidad de los países colaboradores para responder a las necesidades de seguridad en sus sociedades de acuerdo con las normas democráticas y sólidos principios de gobernanza, incluidos el Estado de Derecho y la transparencia. Los sistemas de seguridad regidos democráticamente, transparentes y eficaces pueden contribuir a reducir el riesgo de conflicto violento. Los sistemas de seguridad deben entenderse en sentido muy amplio, y van mucho más allá de las fuerzas armadas y la policía. De hecho, engloban a las autoridades civiles responsables de la supervisión general y el control (p. ej., el Parlamento, el Ejecutivo y el Ministerio de Defensa), la policía y la gendarmería, los funcionarios de aduanas, las instituciones judiciales y penitenciarias, las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia, y atañen asimismo a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos y la prensa.

Para trabajar eficazmente en la RSS, es necesario movilizar todos los mecanismos y estructuras gubernamentales –tanto en los países donantes como en los países en desarrollo-, a fin de reunir el abanico de instrumentos políticos y de financiación disponibles –que van del desarrollo para la cooperación a la diplomacia, pasando por el comercio, las finanzas y la inversión o la defensa- en un esfuerzo común. Por su parte, mientras los donantes deben elaborar estrategias de programación de desarrollo globales para garantizar la coherencia y evitar esfuerzos fraccionados, es decisivo que los países colaboradores se apropien del proceso y contribuyan a él. Los donantes deben centrar su trabajo en esos contextos en función de los enfoques de los países colaboradores. Además, todos los actores externos deben comprender correctamente el contexto y la historia de los países colaboradores y considerar con cuidado las dinámicas regionales. Todo lo anterior requiere, obviamente, análisis y compromiso a largo plazo.

La parte II y el anexo de esta guía han sido realizados por consultores externos basándose en estudios regionales encargados para evaluar las actividades en materia de RSS en 110 países de las regiones de África; Asia; Latinoamérica y el Caribe; y el Báltico, sudeste europeo y Confederación de Estados Independientes. La parte II examina los orígenes de la agenda de RSS y el papel del CAD en el desarrollo de la política donante en este ámbito; por su lado, el anexo contiene informes sobre las cuatro regiones estudiadas que analizan las actividades y los cambios que se están operando en la concepción que de la seguridad tienen los países en desarrollo. Tanto la parte II como el anexo muestran que el concepto de "seguridad" se está transformando en los países en desarrollo y en transición, pese a la permanencia de importantes escollos en la materia. Mediante esos análisis, el presente trabajo pretende que los donantes entiendan mejor cómo ven la agenda de RSS los países no pertenecientes a la OCDE. Por otra parte, al proponer medios de compromiso con los países colaboradores, intenta reforzar el impacto y la pertinencia de los programas de ayuda en el ámbito de la seguridad.

## Parte I – Principales recomendaciones - Políticas y buenas prácticas en materia de reforma de los sistemas de seguridad

La seguridad, aspecto fundamental para garantizar los medios de subsistencia humanos, reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, atañe a la seguridad personal y estatal, al acceso a los servicios sociales y a los procesos políticos. Es una responsabilidad pública esencial, necesaria para el desarrollo económico y social y vital para la protección de los derechos humanos.

La seguridad constituye un serio problema para los pobres y otros grupos vulnerables, especialmente las mujeres y los niños, porque éstos padecen desproporcionadamente el crimen, la inseguridad y el miedo en los sistemas con una mala regulación política, una justicia débil o un cuerpo militar corrupto y, por lo tanto, tienen menos oportunidades de acceder a los servicios públicos, invertir en la mejora de su futuro y escapar a la pobreza.

Pero la seguridad también es importante para asegurar una buena gobernanza. Unos mecanismos y estructuras de seguridad inadecuados pueden contribuir a debilitar la gobernanza y a fomentar la inestabilidad y los conflictos violentos, aspectos que influyen negativamente en la reducción de la pobreza. Tal y como lo declaró el Secretario General de las Naciones Unidas en el informe de la Declaración del Milenio de septiembre de 2003: “Tenemos que redoblar esfuerzos para prevenir la violencia mucho antes de que las tensiones y los conflictos erosionen los sistemas políticos y económicos hasta el punto de colapsarlos”.

Los Gobiernos de la OCDE y sus responsables en materia de desarrollo pretenden ayudar a los países colaboradores a establecer estructuras y mecanismos adecuados para gestionar el cambio y resolver disputas por medios democráticos y pacíficos. El respaldo a la RSS forma parte de esa ayuda y su finalidad no es otra que contribuir a incrementar la capacidad de los países colaboradores para responder a las necesidades de seguridad en sus sociedades de acuerdo con las normas democráticas, sólidos principios de gobernanza y el Estado de Derecho.

La RSS es un componente esencial de la agenda, más amplia, “para la seguridad humana”, desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y descrita en *La seguridad humana ahora*, el informe de la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas. La agenda incluye, por ejemplo, cuestiones relativas a los medios de subsistencia y la organización social de los pobres que van más allá de los tratados aquí. En sí, la RSS abarca mucho más que el reducido núcleo tradicional de la defensa, los servicios de inteligencia y la policía, englobando, de hecho, a las fuerzas armadas, la policía y la gendarmería, los servicios de inteligencia y cuerpos similares, las instituciones judiciales y penitenciarias, y las autoridades civiles electas y debidamente nombradas, responsables del control y de la supervisión general (p. ej., el Parlamento, el Ejecutivo y el Ministerio de Defensa).

El objetivo de esta guía es ayudar a los donantes y agencias de desarrollo, a los países en desarrollo y a las organizaciones internacionales a reforzar su trabajo en materia de RSS, lo que exige plantear una planificación estratégica de las políticas, las prácticas y las colaboraciones entre todos los interesados. A través de esta obra, el CAD ha reafirmado asimismo su compromiso de ahondar su estudio del vínculo entre seguridad y desarrollo establecido en las Directrices del CAD para Prevenir Conflictos Violentos.

Con el fin de respaldar la cooperación en materia de RSS con los países colaboradores y otros partícipes, los donantes del CAD confirman su adhesión a los siguientes principios fundamentales de trabajo. La RSS debería:

- centrarse en las personas, someterse a apropiación por parte de la población local y basarse en normas democráticas, los derechos humanos y el Estado de Derecho, con el fin de acabar con el miedo;
- verse como un marco para estructurar las reflexiones sobre las diversas formas de abordar las diferentes cuestiones relativas a la seguridad a las que se enfrentan los Estados y sus poblaciones mediante unas políticas de seguridad y desarrollo más integradas y una mayor participación y supervisión por parte de la sociedad civil;
- fundarse en actividades con estrategias multisectoriales, basadas en una amplia evaluación de las necesidades en materia de seguridad de los Estados y las poblaciones;
- desarrollarse según los principios fundamentales que rigen la reforma del sector público, tales como la transparencia y la responsabilización;
- aplicarse mediante procesos y políticas claros cuya finalidad sea el mejorar la capacidad institucional y humana necesaria para que la política en materia de seguridad funcione de forma eficaz.

**En este contexto, el CAD adoptó las siguientes diez recomendaciones de acción a fin de:**

### **Promover la paz y la seguridad como pilares fundamentales del desarrollo y de la reducción de la pobreza**

Demostrar cómo la paz, la seguridad y el desarrollo se refuerzan mutuamente resulta esencial a fin de recabar el compromiso y los recursos necesarios para establecer sistemas de seguridad sostenibles que contribuyan de forma positiva a los objetivos de desarrollo. Desarrollar una concepción internacional común de los conceptos, cuestiones y enfoques de RSS sentará las bases para lograr marcos políticos y programas de ayuda eficaces y enfoques internacionales más integrados y menos contradictorios. Por lo tanto, los donantes del CAD prevén:

1. **Trabajar juntos en los países colaboradores para garantizar que se difundan claramente las razones, los principios y los objetivos de la RSS.** Los partícipes externos y locales deben compartir una misma concepción y considerar la forma en que cualquier actividad particular relativa a la RSS pueda inscribirse en el vasto espectro de necesidades nacionales en materia de RSS y desarrollo. Este aspecto puede respaldarse mediante una evaluación –como un examen del sistema nacional de seguridad- de las necesidades del país en materia de seguridad y de su contexto para la reforma, realizada por, o en colaboración con, los correspondientes partícipes locales.

## **Adoptar enfoques de acción pública integrales en materia de RSS y tomar en consideración la realización de los cambios institucionales necesarios**

Al establecer, mediante enfoques globales de la RSS y de la gobernanza política, políticas de desarrollo y seguridad como partes integrantes de la acción pública, los donantes del CAD, sus Gobiernos y organizaciones, y la comunidad internacional deberían:

2. **Mejorar la coherencia política adoptando un enfoque de acción pública integral en materia de RSS:** promover el diálogo interministerial, proceder a cambios institucionales y **convertir la seguridad** en una cuestión de política pública y gobernanza tanto en los países donantes como en los colaboradores. La ausencia de un enfoque de este tipo podría implicar que las medidas tomadas por las diversas esferas públicas agravasen los problemas de seguridad en lugar de paliarlos. La integración del concepto de RSS en todos los ámbitos de la vida pública también resulta importante en relación con el énfasis creciente que algunos de los programas de ayuda de la OCDE en materia de seguridad ponen en el contra-terrorismo de (el CAD ha adoptado una declaración política y un documento de referencia en la materia: *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action* (Foco de Cooperación al Desarrollo sobre Prevención del Terrorismo: Principales Puntos de Acción) (2003), sobre cuestiones relativas al terrorismo y el desarrollo). Recientemente, el CAD ha definido lo que cuenta como ayuda oficial al desarrollo (AOD) en relación con las actividades de RSS, de forma a tener en cuenta la necesidad de salvaguardar la integridad y credibilidad de las estadísticas del CAD. Los enfoques de acción pública integrales permitirían brindar la ayuda necesaria combinando la financiación de la AOD y de otras fuentes presupuestarias pertinentes.

3. **Desarrollar una mayor coordinación, armonización y división eficaz del trabajo entre los responsables de desarrollo y demás partícipes en acción en un país colaborador.** El apoyo eficaz de los donantes a los mecanismos existentes a nivel nacional resulta indispensable. Además, dadas las diversas limitaciones legales y las variadas capacidades de acción de las agencias de cooperación, resulta de particular importancia incidir en todo el abanico de reformas de los sistemas de seguridad. Al dividir las responsabilidades, cada partícipe podría continuar en teoría su ventaja comparativa sin socavar el esfuerzo común.

4. **Reconocer el papel que los Gobiernos de la OCDE deberían desempeñar en el planteamiento de las cuestiones de seguridad,** tales como: la corrupción internacional; el blanqueo de dinero; el crimen organizado; la perpetuación de fuerzas de seguridad privadas de tipo milicia, incluidas las respaldadas por empresas multinacionales; el tráfico de seres humanos; la proliferación de armas de destrucción masiva; la prevención del terrorismo y el tráfico ilícito de pequeñas armas ligeras.

## **Facilitar el que los países colaboradores se apropien y dirijan los esfuerzos de reforma**

La experiencia ha demostrado que es imposible que los procesos de reforma triunfen si no cuentan con el compromiso y la apropiación de quienes deben emprender dichas reformas. La ayuda debería diseñarse para respaldar a los Gobiernos y los implicados de los países colaboradores en su caminar por el sendero de la reforma, en lugar de para determinar ese sendero y guiarlos por él.

En algunas regiones, en particular en África, uno de los principales problemas en este sentido ha sido la falta de participación local en la incipiente agenda de reforma y la ausencia de sentimiento de apropiación. Esta cuestión se torna más espinosa si cabe en el caso de “colaboraciones difíciles” con ciertos países.

Los donantes del CAD se comprometen a facilitar que los países colaboradores se apropien y dirijan las reformas mediante esfuerzos destinados a:

**5. Reconocer que las necesidades, las prioridades y las circunstancias que rigen la RSS difieren sustancialmente de un país a otro.** La envergadura, los objetivos, la percepción y los enfoques son muy diferentes, y el enfoque específico de un país reviste una gran importancia, por lo que resulta indispensable que los marcos y programas políticos de los donantes sean flexibles. Este aspecto debería sostenerse mediante la comprensión y el análisis de las diversas capacidades, voluntad y sentimiento de apropiación para adherirse a una RSS.

**6. Proporcionar ayuda por vías que mejoren el sentimiento de apropiación local sobre los procesos de reforma y que refuercen las estructuras institucionales y la capacidad humana** para gestionar el sistema de seguridad de acuerdo con sólidas prácticas de gobernanza democrática y financiera transparente. Contribuir a crear una demanda y una visión locales respaldando actividades que tiendan a:

- fomentar el diálogo entre las fuerzas de seguridad, los participantes del sistema de seguridad en sentido amplio, las organizaciones de la sociedad civil -tales como los grupos de mujeres o los grupos étnicos minoritarios-, y la sociedad en general, y aportar una combinación adecuada de experiencia;
- demostrar la forma de integrar el sistema de seguridad en la planificación pública, la gestión del sector público, los procesos de gasto y presupuestos, y los esfuerzos en la lucha contra la corrupción;
- respaldar el diálogo regional y los mecanismos de instauración de la confianza.

**7. En este contexto, reconocer como prioritario el alentar a los Gobiernos a desarrollar estrategias multisectoriales viables y a ayudar a los implicados a determinar lo que funcionará mejor para ellos.** Entre otras cuestiones, se trata de estudiar cómo maximizar el uso de recursos escasos y encontrar formas de crear incentivos en sus sistemas para fomentar el cambio. Este aspecto exige a menudo enfoques innovadores que amplíen las fronteras de reflexión, ya que las necesidades y las prioridades que rigen la RSS, tales como los incentivos para la reforma, suelen diferir entre países.

**8. Sostener los esfuerzos de la sociedad civil por crear un entorno favorable a una reforma que pretenda alcanzar una gobernanza democrática del sistema de seguridad.** En particular, en los países en los que falta el compromiso público y la capacidad necesaria, resulta importante preparar el terreno político. Este punto exige que se respalde el diálogo a través de la sociedad civil y las redes regionales y que se informe y se presenten ejemplos sobre la forma en que otros países han abordado las cuestiones relativas a la RSS.

9. Identificar los puntos iniciales y desarrollar métodos de trabajo a través de los interesados locales e intentar basarse en iniciativas existentes para evitar imponer estructuras organizativas y modos operativos a los Gobiernos de los países colaboradores.

10. Adoptar una perspectiva regional, incluso cuando la ayuda se presta como respaldo de un programa de reforma nacional, y secundar y trabajar a través de organizaciones regionales y sub-regionales implicadas en actividades relacionadas con la seguridad, allí donde sea posible. Los parámetros regionales y transfronterizos pueden tener una enorme influencia, positiva o negativa, en los procesos nacionales de desarrollo y de reforma de los sistemas de seguridad. Las medidas regionales de instauración de la confianza respaldadas desde la esfera internacional pueden contribuir a reducir las susceptibilidades y las tensiones que pueden desembocar en la militarización y el riesgo de enfrentamientos violentos entre vecinos.

## **Parte II – Panorama de los resultados de los estudios regionales y sus implicaciones políticas para los donantes**

La parte II y el anexo de esta guía han sido realizados por consultores externos basándose en estudios regionales encargados para evaluar las actividades en materia de RSS en 110 países colaboradores de las regiones de África; Asia; Latinoamérica y el Caribe; y el Báltico, sudeste europeo y Confederación de Estados Independientes. El principal objetivo de esos estudios era evaluar el estado de la agenda de RSS desde la perspectiva contrastada de esos países, a los que se está alentando para reformar sus sistemas de seguridad, y de la comunidad internacional.

Aunque en esos países existe una enorme actividad relacionada con la RSS, muy pocos son los que cuentan con programas de RSS integrales que respondan a la definición OCDE-CAD. Los resultados de los estudios apuntan a que, en la mayoría de países, el concepto y la terminología de la RSS aún no son familiares para los funcionarios públicos y los miembros de las fuerzas de seguridad y a que el impulso primario de la RSS tiende a provenir del exterior.

Con todo, aunque el concepto y la agenda política de la RSS han tenido una limitada “acogida” en los países en desarrollo y en transición, los principios que sustentan la RSS no son desconocidos para dichos países. Las actividades de reforma individuales emprendidas actualmente en numerosos países constituyen puntas de lanza y cimientos esenciales para programas de RSS más ambiciosos. El que esas reformas se desarrollen o no efectivamente con el tiempo dependerá, en gran medida, del modo en que se adapten el concepto y la agenda política de la RSS para responder a sus necesidades.

Los países de la OCDE se enfrentan a tres vastos desafíos políticos:

- en primer lugar, ampliar la “acogida” reservada a la agenda política de la RSS por los responsables de la comunidad de cooperación extranjera de la OCDE y los países colaboradores;
- en segundo lugar, desarrollar políticas de RSS que se basen debidamente en una correcta comprensión empírica del contexto político e institucional en el que se promueven las reformas;

- en tercer lugar, fomentar el desarrollo y programas de ayuda en materia de seguridad más integrados que se adecuen a los principios generales que rigen el concepto de RSS.

Con el análisis de la forma en que los países no pertenecientes a la OCDE ven la agenda política de la RSS y la propuesta de vías para comprometerse con ellos, la parte II y el anexo pretenden contribuir a que los artífices internacionales de la reforma entiendan y respondan a esas cuestiones.

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se permite la reproducción de este resumen siempre que se mencionen el copyright de la OCDE y el título de la publicación original.

**Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editadas originariamente en inglés y francés.**

**Pueden obtenerse de forma gratuita en la OECD Online Bookshop [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/).**

Para mayor información, pónganse en contacto con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE (OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate).

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
France

Visiten nuestro sitio [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

