

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD, UNA HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA PARA ÁFRICA**

---

---

## **LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD, UNA HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA PARA ÁFRICA**

JUAN ESTEBAN VERÁSTEGUI

---

---

### **LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD. TEORÍA DE UNA HERRAMIENTA DE ESTABILIZACIÓN.**

#### **Introducción**

El objetivo de este capítulo es llevar al ánimo del lector una experiencia que se puede considerar pionera en la política PESC de la UE, desde un punto de vista que creo realista de quien ha tenido el privilegio de vivir personalmente este proyecto. No se trata de un simple relato de más de veinte meses de trabajo sino un intento de exponer, llevado siempre de un ánimo de crítica e incluso de autocrítica constructiva, las diferencias entre el manual y el terreno, entre los planes y la realidad. Como toda obra humana la RSS es un proyecto perfectible y de ahí la importancia de extraer las correspondientes lecciones a aprender de manera que futuras acciones en el ámbito de la RSS se beneficien de la experiencia y eviten caer en los mismos errores.

Quizás se ha entrado en un exceso de detalles de la vida de la misión y de Guinea-Bissau, pero sería muy difícil entender los problemas y el desarrollo del proceso de reforma en ese país sin conocer este entorno político social.

#### **Generalidades sobre la reforma del sector de seguridad**

Dos grandes corrientes agrupan a los estudiosos y expertos en desarrollo, los que sostienen que el desarrollo llega tras la estabilidad y los que por el contrario defienden que la estabilidad llega tras el desarrollo. Posiblemente todos llevan razón y ambas teorías son ciertas y hay ejem-

plos para cada una de ellas en todos los continentes y épocas, pero la cuestión que habría que analizar es: ¿Cuál de ellas tiene un menor coste en tiempo y medios? Aquí es donde posiblemente las razones ya no estén tan equilibradas y a juicio de este autor la balanza se inclina por alcanzar primero la estabilidad para dar paso rápido al desarrollo humano y social de una manera efectiva y sostenible y por lo tanto más rentable. Ejemplos como los de Botswana y las Islas Mauricio pueden ser tomados como referencia ya que es patente el éxito en la instauración a largo plazo del «círculo virtuoso» de creación de estabilidad democrática que atrae y refuerza el crecimiento económico que a su vez potencia la estabilidad previa.

África es un continente inmenso, complejo y heterogéneo donde la aplicación de estándares de conducta y soluciones de laboratorio o importadas llevan invariablemente al fracaso. Centrándonos en lo que históricamente se ha llamado el África negra hoy eufemísticamente Subsahariana, puede asumirse que una descolonización apresurada forzada por el enfrentamiento Este-Oeste al albur de la Guerra Fría, que dio paso en la mayoría de los casos a regímenes autoritarios de corte comunista o de partido único, hizo saltar por los aires los débiles cimientos de los Estados que nacían a la independencia. Las Instituciones llamadas de Soberanía (Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y Justicia) que deberían haber consolidado los nacientes Estados se convirtieron en la mayoría de los casos en su mayor problema con sistemáticos abusos de los derechos humanos, asentados en una impunidad rampante haciendo que se debilitara hasta extremos insospechados la capacidad del Estado en cumplir con sus obligaciones institucionales internas y externas. Esto ocurría con el beneplácito de un primer mundo en cierta manera interesado en mantener unos Estados débiles y en permanente crisis, que favorecía el acceso a bajo coste a las grandes riquezas naturales que atesora esta parte del mundo y también en cierta medida voluntariamente apartados del problema al sentirse repudiados por su pasado colonial.

El concepto «democracia» solo figuraba en la mayoría de los casos en el nombre de las naciones y precisamente la inclusión de «democrático o democrática» hacía sospechar que esa nación estaba precisamente en las antípodas de su título. Este medio siglo transcurrido desde las primeras independencias hasta hoy ha estado marcado por conflictos a pequeña, media y hasta gran escala (la guerra de la República Democrática del Congo, antes Zaire, se considera como la I Gran Guerra

Africana con nueve países involucrados). Estos conflictos en los que han influido problemas étnicos, territoriales, económicos, con preponderancia de sangrientos y crueles conflictos civiles han creado un escenario inestable que finalmente ha atraído la atención del Primer Mundo ante las consecuencias negativas que para el mismo estaba generando esta inestabilidad. La inmigración incontrolada hacia Europa, la inseguridad jurídica para las empresas que en un mundo globalizado intentan operar en esta zona, el aprovechamiento de la falta de control en los estados fallidos por las redes del crimen organizado, en especial el tráfico de estupefacientes y otras amenazas así como una disminución del rechazo y recelo histórico hacia las antiguas metrópolis, hacen que se haya producido una movilización internacional de recursos y acciones buscando la solución del problema en origen. El llamado Plan África español, aunque más tardío que otras acciones internacionales, podría ser tomado como ejemplo de esta iniciativa.

El factor común de las situaciones post-conflicto y de los países afectados por el «Síndrome del Estado fallido», es decir, la desaparición de la legítima autoridad o la capacidad de ejercerla, es la necesidad imperiosa de crear unas nuevas Fuerzas Armadas y reorganizar, reentrenar y reforzar las de Policía de manera que dejen de estar en el origen del conflicto y se conviertan en un pilar básico de la consolidación del Estado. Estas acciones que a lo largo de su historia han efectuado hasta las naciones más avanzadas y estables, se conoce como Reforma del Sector de Seguridad o también como ahora propugna la OCDE, Reforma del Sistema de Seguridad. En cualquier caso la RSS no debe verse solamente como un esfuerzo en desmilitarizar la sociedad reduciendo las dimensiones de las fuerzas armadas y policiales, sino fundamentalmente un cambio en las relaciones entre las instituciones armadas y el poder político estableciendo un claro control democrático de este sobre el sector de seguridad.

La gran diferencia entre las reformas llevadas a cabo en los países estables y los estados fallidos o salientes de un conflicto, es que los primeros las llevan a cabo por sí mismos y los segundos necesitan invariablemente de ayuda externa para asumir no solo los costes económicos de la reforma sino también, y casi con mayor urgencia los costes políticos.

Hay varias posibles definiciones de la RSS, pero creo que la propugnada por la OCDE en su manual sobre RSS (OCDE/DAC 2001, pp. II-35) puede ser tomada como ejemplo:

*La reforma del sector de seguridad es la transformación del sistema de seguridad que incluye todos los actores, sus funciones, responsabilidades y acciones de manera que se gestionen y ejecuten en consonancia con las normas democráticas siguiendo los principios de buen gobierno y contribuyendo a un funcionamiento correcto del conjunto de fuerzas de seguridad. Con unas fuerzas de seguridad responsables y responsabilizadas, se reduce el riesgo de conflicto, se proporciona seguridad a los ciudadanos y se crea un entorno adecuado para el desarrollo sostenible. El objetivo global de la reforma del sector de seguridad es contribuir a un entorno social seguro que conducirá al desarrollo del mismo.*

### **Principios y características.**

La reforma del Sector de Seguridad tiene cuatro aspectos a considerar: Político, económico, social e institucional (Brozka 2000, Wulf 2000). Todos ellos deben ser considerados y la desatención de cualquiera de ellos llevará al fracaso del proyecto.

El aspecto político consiste en conseguir un control real y eficiente de las fuerzas armadas y policiales por parte de Poder político, incluyendo la capacidad real por parte de la sociedad de debatir sobre las prioridades en materia de seguridad y el control de las fuerzas que deben estar al servicio del país y de sus ciudadanos.

El aspecto económico debe buscar un equilibrio entre las necesidades financieras y de recursos humanos destinadas a la seguridad con la capacidad real del Estado en su sostenimiento. Tampoco se debe caer en la tentación de reducir este apoyo a extremos tales que lleven a la ineficacia y por lo tanto a la falta de protección de la propia sociedad.

El aspecto social es la verdadera garantía en la seguridad de los ciudadanos, tanto en los aspectos de seguridad exterior, a proporcionar normalmente por las fuerzas armadas, como los de sus propias vidas, libertad o salud que recaerán bajo la responsabilidad de las fuerzas de seguridad (policía, protección civil, bomberos, etc.).

El aspecto institucional es fundamental para establecer claramente las responsabilidades y límites de actuación entre los distintos actores de la seguridad. Las diferentes fuerzas solo pueden ser eficaces y responder de sus acciones si sus misiones y campo de actuación están perfectamente definidos. Una superposición de responsabilidades entre las

acciones de seguridad interna y las de defensa aumentan exponencialmente el peligro de intervención de las fuerzas armadas en los asuntos de orden interno. La seguridad no debe ser una excusa para militarizar las fuerzas policiales o admitir, en situaciones de normalidad, funciones de seguridad interna a las fuerzas armadas.

La reforma afecta pues directamente a las fuerzas armadas, fuerzas policiales incluyendo la guardia costera y fronteriza, servicios de inteligencia de Estado y en su caso milicias armadas. Sin embargo no deben olvidarse otros actores, directa o indirectamente relacionados con la seguridad como el poder legislativo, los ministerios de Defensa, Interior, Justicia y Asuntos Exteriores, la propia Presidencia y finalmente los responsables de la gestión presupuestaria y económica como el Ministerio de Economía, Tribunal de Cuentas etc.

También deben incluirse otras instituciones ligadas a la seguridad como la Penitenciaria, Aduanas y cualquier otro servicio público uniformado.

En algunos casos, especialmente aquellos en situación de inmediato post-conflicto, serán actores importantes: los ejércitos de liberación, milicias, fuerzas de guerrilla en sus aspectos militar y político si lo tuvieran, e incluso compañías de seguridad privada.

¿Es cualquier escenario propicio para llevar a cabo una reforma del sector de seguridad?, evidentemente la respuesta es no. Las posibilidades de éxito son directamente proporcionales a la lejanía en el tiempo del conflicto origen si lo ha habido, así como a la capacidad residual de control del Gobierno sobre sus fuerzas de seguridad. Países en guerra más o menos declarada y los llamados países fallidos son escenarios imposibles para una reforma con una mínima garantía de éxito, sin embargo los países que salen pacíficamente de regímenes autoritarios o aquellos que alcanzaron acuerdos sociales para superar sus conflictos internos son potencialmente adecuados para alcanzar los objetivos previstos en el proceso de reforma del sector de seguridad.

La Reforma del Sector de Seguridad es por definición una acción voluntaria o aceptada del propio país que la pone en marcha con una clara y directa implicación de su sociedad. Pocos avances en la reforma del sector de seguridad podrán alcanzarse sin un proceso paralelo de transformación de la sociedad, y viceversa, difícilmente se podrá avanzar en la reforma de la sociedad sin una adecuada reforma de su sector de seguridad. Esta voluntariedad en el proyecto no está reñida con la

participación de organismos internacionales o proyectos bilaterales de otros países. Sin embargo la presencia de actores externos en apoyo de la reforma nunca podrá obviar el principio más básico del proceso: la apropiación del mismo por las autoridades nacionales y la sociedad a la que representan (Local Ownership).

Históricamente ha habido ejemplos de reformas de Estado impuestas por la fuerza de las armas o como resultado de derrotas militares como por ejemplo las acontecidas en Alemania y Japón tras su derrota en la II Guerra Mundial. Estas últimas deberían ser consideradas más una reconstrucción del estado que una reforma de su sector de seguridad aunque evidentemente esto último fue elemento esencial para llegar al primero. Hoy en día también podemos considerar casos particulares aquellos en los que la presencia internacional ejerce un fuerte tutelaje sobre el desarrollo de las instituciones básicas del Estado como puede ser en Bosnia Herzegovina o más claramente en Kosovo. También las razones por las que un país se adentra en el proceso de SSR son muy variadas y pueden ir desde las necesidades de ajuste presupuestario buscando una disminución de los gastos militares y de seguridad, a la evolución política desde situaciones de partido único hacia multipartidismo, o a transiciones desde regímenes militaristas hacia democracias, llegando finalmente a aquellos que al integrarse en organizaciones de seguridad supranacionales deben acomodarse a estas o aprovechan el aumento de seguridad que estas les proporcionan para ajustar sus fuerzas armadas y policiales a la nueva situación.

Como resumen de este epígrafe podría decirse que el proceso de Reforma del Sector de Seguridad es un proyecto a medida del país que lo lleva a efecto y que con muy pocas excepciones no permite la aplicación de recetas genéricas sin su correcta adaptación al medio y a sus específicas circunstancias.

### **Dificultades y riesgos.**

Como acaba de exponerse, la reforma del sector de seguridad es un traje a medida para cada país que lo acomete, las dificultades y riesgos son en gran manera denominador común en la mayoría de los casos aunque también es cierto que algunas dificultades son particulares y emanan de las especiales circunstancias de cada proceso y del país donde se desarrolla. En cualquier caso la existencia de un plan previo elaborado por el país, con o sin ayuda internacional, que esté amplia-

mente aceptado por el abanico político así como suficientemente arraigado y asumido por la sociedad, es condición sine qua non para poder acometer un proyecto tan complejo y delicado como es la reforma del sector de seguridad. No podemos olvidar que se va a actuar en los pilares del Estado y por lo tanto con grave riesgo de romper un equilibrio precario en la mayoría de los casos.

Aunque cabe la posibilidad de que los países acometan por si mismo estas reformas, y de hecho como ya se ha citado, los países desarrollados lo han hecho de una forma u otra a lo largo de su historia, el objetivo de este trabajo es analizar este proceso en aquellos países que necesitan de apoyos externos normalmente por falta de capacidad económica y las mas de las veces acompañada de falta de capacidad técnica.

La principal dificultad es normalmente establecer la frontera entre la «apropiación local» y la capacidad de intervención de los organismos internacionales o colaboraciones bilaterales. Es muy frecuente que la falta de capacidad técnica de los organismos a reformar incite a los asesores foráneos a imponer ciertas soluciones que son aceptadas pasivamente por las autoridades locales pero que están condenadas al fracaso incluso a corto plazo por la falta de adaptación al medio y sobre todo por el escaso entusiasmo local ante medidas que nacen fuera de su capacidad de decisión. Infelizmente, una actitud de mantenerse a la expectativa por parte de los técnicos foráneos a la espera de iniciativas locales también tiene efectos demoledores en el proceso, pues este se va dilatando en el tiempo lo que suele acarrear la llamada «fatiga del donante» puesto que la falta de resultados visibles desanima sistemáticamente a las instituciones internacionales y a los países que prestan su apoyo en forma bilateral.

Las más de las veces nos enfrentaremos a situaciones pretorianas más o menos encubiertas, es decir, con instituciones militares o policiales militarizadas que ejercen una influencia indebida en el poder civil que supedita sus decisiones a una aprobación previa o tácita de las autoridades militares. Esta circunstancia suele estar unida a la existencia de fuerzas armadas indisciplinadas que mantienen a la sociedad en permanente estado de alarma. Tampoco hay que olvidar el hecho de que esta circunstancia de abuso de poder por parte de la institución militar suele ser aprovechada por los propios políticos que tratan de usar en su propio beneficio o en el de su partido la influencia militar atrayéndoles con promesas o regalías que acaban siendo un lastre para el propio estado.

Por lo tanto la solución no está solamente en conseguir unas nuevas fuerzas armadas modernas y sometidas al poder civil, la mayoría de las veces habrá que conseguir mejorar el profesionalismo y capacidad del gobierno de manera que sea capaz de controlar y dirigir eficazmente unas fuerzas armadas y policiales que queden subordinadas al poder legalmente establecido.

No son infrecuentes tampoco los conflictos sobre el terreno entre las organizaciones internacionales, ONGs y las representaciones diplomáticas de los países que apoyan bilateralmente al país anfitrión. Estas «*Turf Wars*», como son conocidas en el mundo internacional, son especialmente dañinas en unos proyectos que requieren un alto grado de colaboración y coordinación. Este problema no tiene una sencilla solución, pero un mecanismo claro y aceptado de coordinación gobernado por el país receptor de la ayuda evitaría muchos de los problemas existentes.

## **GUINEA-BISSAU, LA REALIDAD DE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD.**

### **El génesis de la misión EUSSR Guinea-Bissau**

Guinea-Bissau un pequeño país africano con 1,5 millones de habitantes y del tamaño aproximado de Bélgica, situado en la costa occidental africana entre Senegal y Guinea Conakry obtuvo su independencia tras una dura y larga guerra (1961-1974) contra Portugal, la potencia colonizadora. La independencia dio origen a un régimen filo comunista de partido único en el que se integraron automáticamente todos los ex combatientes de la guerra de liberación y que dominaron los entresijos del poder durante veinte años, no siendo hasta 1994 que el sistema se abre hacia el multipartidismo iniciando un tímido camino hacia la democratización del sistema político. No obstante la asfixiante presencia de los antiguos combatientes de la guerra de liberación en todos los órganos de soberanía y administrativos del país, no siempre acompañados de la formación técnica y/o política adecuada al puesto ocupado y con un poder reconocido en la Constitución y Leyes subsiguientes redactadas al calor de la Independencia y en la que se les reconocen derechos y regalías imposibles de cumplir por un Estado con escasos recursos financieros, se convierte en una de las particularidades que afectan no solo a la vida política del país sino como se verá posteriormente a los esfuerzos de reforma de las fuerzas armadas y policiales.

Este tímido proceso democratizador del multipartidismo se vio abruptamente afectado por la guerra civil de once meses de duración iniciada el 7 de Junio de 1998 y en la que resultan gravemente afectadas las escasas infraestructuras de país y lo que es más grave las relaciones entre las distintas corrientes políticas y la cohesión de las fuerzas armadas y policiales divididas entre las dos facciones enfrentadas. El presidente Bernardo (Nino) Vieira que había gobernado con mano de hierro el país durante veinte años, cede el poder a la junta militar vencedora del conflicto civil y parte para el exilio en Portugal.

El tormentoso mandato del presidente electo tras la guerra civil, Kumba Yala, acabó con otro golpe de estado dado por las fuerzas armadas que dio paso a unas nuevas elecciones en 2005 donde contra pronóstico y con el apoyo de las fuerzas armadas que permitieron su regreso del exilio, vence el ex presidente Bernardo Vieira que anuncia una política llamada de reconciliación nacional e inicia los trabajos preliminares, base para la futura reforma, con la elaboración en 2006 de un documento en el que se define la Estrategia Nacional para la Reforma del Sector de Seguridad. Este documento fue redactado por un equipo de técnicos y políticos guineanos con el apoyo de expertos británicos. El documento fue presentado en la Mesa Redonda de Ginebra en noviembre del 2006, en la que si bien no obtuvo respuesta en términos de dotación económica, sensibilizó a la comunidad internacional sobre el incipiente proceso de reforma del país.

Este documento que a lo largo de los trabajos de la misión ha sido definido por todos los que han trabajado con el mismo como un excelente documento en el que se hace un buen análisis de la situación del país, los problemas estructurales y lo que es más importante, se diseñan soluciones que en su mayoría están perfectamente adaptadas a la realidad guineana. En este documento, considerado como la «Biblia de la Reforma en Guinea-Bissau» se definen los órganos gestores de la reforma que se diseñan a tres niveles:

- Nivel de trabajo técnico en el Comité Técnico de Coordinación donde están representados todos los sectores implicados en la reforma. En este nivel trabajarán en contacto directo con los técnicos locales los consejeros de la misión en los distintos sectores. Este comité cuenta con un Secretariado Permanente, auténtico órgano de trabajo de la reforma.
- Nivel de conducción en el Comité de Pilotaje que presidido por el Ministro de Defensa en el que a nivel de ministros se encuentran

representados los tres sectores mas el ministerio de Antiguos Combatientes (ahora absorbido por el de Defensa), estando el resto de ministerios representados a nivel técnico y toda la comunidad internacional que directa o indirectamente trabaja o apoya la reforma. Es en este nivel donde se integra el Jefe de Misión con voz y voto en el comité.

- Nivel de dirección en el Comité Interministerial que presidido por el Presidente del Gobierno reúne a todos los ministros con responsabilidades en la reforma incluyendo el Ministro de Finanzas.

Es durante la Presidencia de turno portuguesa del Consejo de Europa, en el segundo semestre del 2007, cuando se vislumbra la posibilidad de iniciar en Guinea-Bissau una acción enmarcada en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de manera que pudieran materializarse en planes concretos los objetivos marcados en el documento elaborado sobre estrategias para la reforma del sector de seguridad. Esta iniciativa de la Presidencia portuguesa tuvo el apoyo de España (debido a los crecientes problemas de inmigración hacia las Islas Canarias con origen en África Occidental), y los de Francia y Gran Bretaña (ambas naciones con intereses en la zona). También tuvo influencia en la puesta en marcha de la misión, la sospecha, relativamente exagerada por artículos periodísticos no excesivamente rigurosos pero que tuvieron una amplia difusión e impacto mediático, de que el país podría estar siendo usado por las redes de narcotraficantes colombianos como plataforma logística para la entrada de cocaína en Europa debido a la absoluta falta de capacidad de control del territorio por las autoridades de Guinea-Bissau (también acusadas veladamente de estar involucradas en el asunto) y la manifiesta incapacidad judicial y policial minadas por una impunidad rampante y una carencia total de medios y preparación, para hacer frente a la amenaza de las redes de crimen organizado.

El 10 de enero del 2008, el Presidente Bernardo Vieira firma una carta dirigida al Alto Representante / Secretario General del Consejo Europeo, Dr. Javier Solana invitando a la Unión Europea para establecer y desplegar en el país, una misión civil en el marco de la PESD con el objetivo de apoyar el proceso de reforma.

El 12 de febrero del mismo año, el Consejo Europeo adopta la *Joint Action 2008/112/CFSP (JA)* que crea la misión *EUSSR Guinea-Bissau* con la intención de realizar un despliegue inmediato de la misión en el terreno (inicialmente estuvo previsto para el principio de marzo) y un mandato

hasta el 31 de Mayo del 2009. Tres meses de trabajos preparatorios, que incluyen la redacción del Plan de Operaciones (OPLAN) por el Jefe de la Misión (HoM) quien lo presentará para su aprobación ante el Comité Político y de Seguridad (COPS) en el plazo de un mes, a los que seguirán doce meses de ejecución del para entonces ya aprobado OPLAN.

Este mandato abarcaba los siguientes principales objetivos:

- Asistir y asesorar a las autoridades locales para establecer las condiciones para la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para la RSS, comprendiendo los planes para la reducción y reorganización de las Fuerzas Armadas y de la Policía.
- Apoyo en la creación del marco legal necesario para definir la existencia y las condiciones de trabajo de las instituciones reformadas.
- Creación de los proyectos y establecimiento de las condiciones para atraer a los posibles donantes para la financiación del proceso.
- Asesorar sobre la posibilidad de una futura implicación de la UE en el país en el marco de la PESD al finalizar el mandato de la misión.

Estos objetivos generales tienen distintos objetivos particulares en las instituciones objetivo de la reforma. Estos serán analizados más adelante.

Traducidos a aspectos más prácticos se trata de crear unas nuevas Fuerzas Armadas de 3440 hombres con dos efectos inmediatos, reducción de personal y costes al recurrir a reclutamiento para cubrir el 70% de los puestos y una desmilitarización de la capital Bissau donde se concentran el 90% de los efectivos militares. Racionalizar los cuerpos de policía que pasarían de nueve bajo el control de cinco ministerios distintos a cuatro, incluyendo el Servicio de Información del Estado que queda fuera del ámbito de la reforma por decisión política de las autoridades de Guinea-Bissau, con la creación de una Guardia Nacional que englobaría la mayoría de las policías y sus misiones que eran controladas por otros cuatro ministerios ajenos al del Interior y la reorganización de las existentes Policía de Orden Público (POP) y Policía Judicial (PJ). Finalmente en el sector de justicia, teniendo en cuenta que la UE ya estaba trabajando desde un tiempo con la magistratura a través de su programa PAOSSED gestionado por la Comisión Europea, se centraría en la fiscalía intentando mejorar las condiciones de trabajo y relación entre esta y la Policía Judicial, ambas dependientes del Ministerio de Justicia (modelo portugués).

Se iniciaba entonces una experiencia que se puede denominar piloto puesto que por primera vez en la acción PESD se acomete una reforma del sector de seguridad en los tres sectores clásicos: Defensa, Seguri-

dad y Justicia, en un escenario que dadas sus dimensiones y características se puede considerar ideal para probar una herramienta que hasta ese momento solo había sido utilizada parcialmente en otras misiones y escenarios. El compromiso adquirido es grande pues la UE no puede permitirse el fracaso tanto por su propio prestigio como por el futuro de esta herramienta de estabilización que difícilmente podría ser utilizada en otros escenarios.

### **Creación de la Misión y despliegue del equipo avanzado. El nacimiento.**

Rápidamente quedó en evidencia que los deseos de un despliegue del equipo avanzado antes del comienzo de marzo, compuesto por el Jefe de Misión (HoM en sus siglas en inglés), personal administrativo y dos asesores (militar para los tres ejércitos y policial), no dejaba de ser un deseo difícilmente realizable, ya que la realidad administrativa se impondría a la necesidad operativa.

Con la normativa vigente, que nunca fue diseñada para sostener este tipo de actividades, la misión no goza de entidad jurídica y es el HoM quien asume en su persona la total responsabilidad económica y contable de la misión y por supuesto de la operativa. De hecho, hasta la firma del contrato como asesor especial del HR/SG, no es posible ninguna acción ligada a un coste financiero (contratos de personal o adquisición de bienes) puesto que el presupuesto de la misión será colocado en una cuenta «personal» del HoM tres semanas después de la firma de su contrato como «Asesor Especial» y todos los contratos subsiguientes serán firmados a título personal por el HoM: técnicamente el «propietario legal» de la misión. Esta situación de la que está en estudio su posible modificación, debería ser corregida al entrar en vigor el Tratado de Lisboa, que permite las necesarias modificaciones de las regulaciones administrativas. Esto cambiará radicalmente el escenario, ya que aparte de librar al Jefe de Misión de una responsabilidad económica y financiera claramente desproporcionada a sus reales posibilidades de mando y control, hará que las acciones se puedan iniciar simultáneamente en lugar de cómo ocurre ahora que se ejecutan de forma «sucesiva» con el consiguiente alargamiento de los plazos administrativos y en consecuencia creando problemas operativos.

Teniendo en cuenta que el proceso de selección del HoM se inicia a principios de febrero y no se resuelve hasta el 4 de marzo con la apro-

bación por el COPS de la propuesta hecha por el HR/SG, es evidente que las previsiones de despliegue en marzo fijadas en la Joint Action nunca podrían llegar a cumplirse. La firma física del contrato se efectúa en la última semana de marzo, el reclutamiento del personal del equipo avanzado se realiza en esa misma semana, y tras un pequeño curso de inducción efectuado en Bruselas, el 14 de abril el HoM acompañado de parte del previsto equipo inicial llega a Bissau, ha transcurrido para entonces la mitad del tiempo que se había fijado en la Joint Action para los trabajos previos de instalación de la misión al tener fijado el 1 de Junio como fecha para la declaración del estado operativo.

Al poco tiempo de la llegada a Bissau, la misión constata que no solamente se ha pecado de optimismo en la redacción de la Joint Action y los plazos marcados para la elaboración de los trabajos sino que las misiones preparatorias llevadas a cabo en el año 2007 no han tenido, sin duda por lo limitado de su estancia en el país, suficiente contacto con la realidad logística, social y política para proporcionar el asesoramiento exacto para el desarrollo de la misión.

En el aspecto logístico la situación del país es deficiente con limitadas posibilidades de abastecimiento en el mercado local, sobre todo en aspectos técnicos, pero también en los relacionados con la vida diaria. Una buena muestra de este problema queda evidenciada ante los problemas encontrados en la ubicación física del CG de la misión, hecho muy importante al estar ligado a una visibilidad y solvencia difícilmente alcanzables en las condiciones precarias de trabajo que la misión tuvo que asumir. La misión de reconocimiento había acordado con las autoridades locales el uso del edificio que en ese momento ocupaba Francia como sede provisional de su Embajada, como futuro Cuartel General de la misión. Este edificio, que reunía excelentes condiciones de ubicación y representatividad, estaría libre en febrero del 2008 al pasar la Embajada a su lugar definitivo una vez recuperadas sus antiguas instalaciones destruidas durante la guerra civil. Se estimó con cierto optimismo que tras dos meses de trabajos de adecuación, el edificio estaría preparado para acoger el CG de la misión antes del 1 de junio. La realidad no pudo ser más diferente. Francia no pudo abandonar el edificio hasta finales del mes de abril por retrasos en la entrega de su sede definitiva, el edificio fue reclamado entonces por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Guinea para instalar su Secretaría de Estado por lo que hubo que entrar en litigio con el Gobierno y gracias a los buenos oficios de la propia Embajada de Francia que a

la sazón ostentaba la Presidencia Local de la UE, el edificio fue puesto a disposición de la Misión a finales del mes de Mayo. El proceso de contratación de los trabajos de rehabilitación y dotación de medidas de seguridad de acuerdo a los estándares exigidos por la UE, no fue finalizado hasta el mes de Septiembre, tanto por la dificultad de encontrar en el terreno una empresa capaz de asumir los trabajos con garantías como por la complicación del propio proceso administrativo (normativa de la Comisión Europea) que hizo que hasta Septiembre no se tuviera autorización de la Comisión para firmar el contrato. Las obras previstas para dos meses (plazo posiblemente optimista incluso en un escenario europeo) se alargaron hasta seis debido a las limitaciones de la empresa contratada (la única en Bissau que acudió al concurso con ciertas garantías) no pudiendo la Misión entrar en el edificio hasta febrero del 2009 y aún así las obras no fueron finalizadas hasta abril, un mes antes de la conclusión del mandato inicial. Durante todo ese tiempo la misión estuvo trabajando en dos salas alquiladas en el Hotel «24 Septiembre». En ningún caso se trata de justificar problemas operativos con las dificultades logísticas y administrativas, pues desde el principio de la misión el HoM manifestó en varios foros incluyendo el COPS, que la misma tenía una dependencia muy baja de los medios logísticos al tratarse fundamentalmente de una misión de carácter «intelectual y de relaciones» con lo que si bien el trabajo de la misión se desarrollaba en condiciones más precarias, los resultados no deberían estar seriamente afectados por esta precariedad de medios.

El problema es que los optimistas cálculos y previsiones de la misión preparatoria no se circunscribieron al ámbito logístico sino lo que fue mucho más grave lo fueron en el aspecto político e institucional.

En el momento de las visitas a Bissau de las misiones de reconocimiento, primavera y otoño del 2007, el panorama político anunciaba elecciones legislativas para la primavera del 2008 y una aceptación por parte de todos los partidos del proceso de reforma por lo que era de esperar que en el momento de iniciar la fase operativa de la misión, se hubieran celebrado las elecciones y la misión tendría como interlocutor un gobierno con cuatro años de función por delante. Las instituciones objeto de la reforma aun con reticencias del Jefe del Estado Mayor de las FAS, parecían percibir esta reforma como positiva y un ambiente generalizado de euforia transmitido por los representantes nacionales e internacionales en el terreno, coadyuvó a crear la imagen de la «ventana de oportunidad» digna de ser aprovechada.

En el momento en que la misión pone el pie en el terreno se revelan claramente las diferencias entre lo deseado y la realidad. Las previstas elecciones legislativas han sido pospuestas en principio para Noviembre con una posible línea de acción apoyada por el Presidente Vieira de retrasarlas aún mas para hacerlas coincidir con las presidenciales previstas para 2010 que serían por lo tanto adelantadas a 2009. Cumplido su mandato legal, la Asamblea Nacional Popular debería haber sido disuelta. Esto no ocurre al decretar el Presidente su extensión hasta la celebración de las nuevas elecciones. Este decreto es denunciado por los partidos de la oposición ante el Tribunal Constitucional. El Gobierno mientras tanto, entra en una situación de interinidad al depender de la decisión de la justicia sobre la Asamblea Nacional. Sin embargo lo más grave es la clara falta de conocimiento de la sociedad y gran parte de sus dirigentes del proyecto de reforma detectándose incluso que el propio documento nacional de Estrategias para la Reforma es vagamente conocido y pocos de los ministros entrevistados parecen haber leído en profundidad. Algunos hasta desconocían su existencia.

En los primeros contactos con las Fuerzas Armadas y las Policiales se detecta inmediatamente la clara diferencia de posiciones respecto a la reforma. Los cuerpos policiales, en especial la Policía de Orden Público y la Judicial ven la reforma como la gran oportunidad para salir del marasmo en el que se encuentran y aprecian claramente la reforma como el medio para mejorar sus condiciones personales y laborales. Sin embargo las Fuerzas Armadas bajo el fuerte liderazgo de su jefe el General Tagme recelan de la reforma sin disimulo al considerarla una amenaza para su privilegiado estatus. El general Tagme sin mantener una postura frontalmente opuesta a la reforma, retrasa cualquier intento de crear condiciones de trabajo con un juego dilatorio cuando no negativo a permitir a la misión conocer incluso la propia visión de las fuerzas armadas sobre la reforma. Los contactos directos no están autorizados y las entrevistas con el general Tagme son infructuosas en el sentido de producir resultados tangibles, aunque en cierta manera el ambiente en la mayoría de ellas puede ser considerado cordial.

Mientras tanto se presenta en el COPS el OPLAN y se lleva a cabo el reclutamiento de los asesores afrontando una dura realidad: la falta de candidatos. Como ya había ocurrido para el equipo avanzado, el número de candidatos para puestos de asesores fue bajo. Esta falta de respuesta de los Estados Miembros, lleva a un proceso falso de selección pues en el mejor de los casos cuando hay más de un candidato para el puesto

es porque los candidatos se han presentado a varios puestos con lo que finalmente todos ellos son admitidos. Algunos puestos quedan vacantes, en concreto el asesor para la Fuerza Aérea, un asesor para la Guardia Nacional y uno en el área de justicia. De los 19 miembros internacionales de la misión 12 son portugueses (de los 12 asesores solo dos no son portugueses). No obstante el desequilibrio en personal portugués se traduce en una ventaja operativa por su perfecta comunicación con los interlocutores guineanos, y permite integrar naturalmente en el esfuerzo común, el personal portugués que estando trabajando desde hacía tiempo en la colaboración bilateral facilitaron enormemente la adaptación de los recién llegados al complejo mundo guineano.

De esta fase de despliegue inicial y preparación de la fase operativa se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Las misiones preliminares no tuvieron el conocimiento previo exacto de la situación, ni el tiempo suficiente para obtenerlo, como para desarrollar un concepto de operaciones (CONOPS) ajustado a la realmente compleja realidad guineana. En consecuencia se fijaron objetivos demasiado ambiciosos para un mandato tan corto. Evidentemente no tuvieron ni el tiempo ni la posibilidad de percibir que el proceso de la reforma no era realmente conocido por la sociedad y en muchos casos ni siquiera por los propios políticos que posiblemente nunca fueron totalmente sinceros en las entrevistas que mantuvieron con las misiones preparatorias. La llegada de una futura misión de la UE fue percibida siempre por las autoridades locales como una llegada de una más que ansiada ayuda con implicaciones económicas positivas para el país, sin que nadie o casi nadie, tuvieran una idea exacta del alcance de la misión. Estos errores de apreciación marcarán la vida de la misión en dos aspectos fundamentales: Primero, el componente de información pública fue claramente obviado y minimizado dando la misión de Oficial de Información Pública al Asesor Político del HoM que además fue sobrecargado con el trabajo de Oficial de Protocolo y más tarde con el de redactor de los informes dejando a la misión con escasas posibilidades de corregir la situación. Segundo, nadie planteó o al menos materializó, ni en el ámbito nacional ni el internacional, la necesidad de elaborar una campaña de información para preparar la llegada de la misión y explicar el contenido del documento de Estrategias y el alcance de la reforma, ni como se ha dicho se dotó a esta del personal necesario para suplir esta gravísima deficiencia. Segundo, al fallar la información en el sentido de explicar que la acción de la misión era la de transformar las estrategias definidas

en planes viables y producir el correspondiente cuadro legal y códigos y manuales subsiguientes, es decir «papeles», se generaron a todos los niveles falsas expectativas que han perseguido constantemente a la misión incapaz de convencer a los interlocutores que los efectos visibles corresponderían a una fase de implementación evidentemente posterior a la de preparación de acuerdo con el mandato de la misión.

Se diseñó una misión muy pequeña en términos de personal (la más pequeña hasta ahora en la historia de las misiones civiles PESD). Este diseño «minimalista» tendrá consecuencias negativas en el funcionamiento y eficacia de la misión muy en especial en los aspectos administrativos donde las posibilidades de establecer redundancias y sustituir elementos ausentes por enfermedad o vacaciones se revelará en algún caso imposible.

Todos los cálculos en términos de calendario han resultado imposibles de cumplir. Como ya se ha apuntado, una evaluación distorsionada de la disposición del país para asumir la reforma y los propios problemas derivados de la falta de experiencia real en el campo de la reforma de los componentes de la misma, han colocado a la misión ante una hoja de ruta excesivamente optimista. El incumplimiento sistemático de los plazos, aunque justificado y aceptado por todas las instancias, tiene un impacto negativo sobre la percepción de eficacia que recae a pesar de todas las excusas sobre la reputación de la misión y sobre su moral.

Quizás como resumen de todo lo expuesto se podría decir que la misión fue lanzada en cierto modo prematuramente al no estar la sociedad guineana ni alguna de las instituciones a reformar, en especial las fuerzas armadas, realmente dispuestos a asumir el coste político y las consecuencias en cuanto al personal afectado. No obstante este juicio de valor se realiza dos años después de iniciarse la misión con lo que evidentemente no se trata de criticar las decisiones tomadas en el contexto de inicio del 2008, sino en extraer la lección a aprender de que en futuras misiones se potencien las misiones preparatorias para alcanzar el mayor grado de conocimiento de la situación posible de manera que se reduzcan al mínimo las diferencias entre lo planeado y lo realmente posible.

Asimismo una generosidad en el diseño de la orgánica de la misión permitiría un ajuste posterior que asumiera las vacantes sin ocupar y se adaptara a la carga real de trabajo, que solo tras un periodo mínimo de seis meses puede ser correctamente evaluado.

## **La fase operativa. Historia de un proyecto.**

Aunque las condiciones logísticas previstas, tanto en cuanto a medios (vehículos, informática, comunicaciones etc....) estaban lejos de alcanzarse, en Junio y con solo dos semanas de retraso sobre el calendario previsto se declara alcanzada la capacidad inicial operativa (IOC) ya que se han incorporado para esa fecha la mayoría de los asesores previstos en el OPLAN.

Dado que durante la fase inicial se había efectuado los correspondientes contactos para definir los técnicos locales a través del Comité Técnico de Coordinación se inició inmediatamente el trabajo con el análisis de la legislación existente y determinación de los vacíos legales y reglamentarios. La precariedad general de todos los estamentos oficiales donde incluso la falta de energía eléctrica (endémica en el país) es una pauta habitual, hace difícil el trabajo mediante el procedimiento de «colocación» recurriendo a reuniones conjuntas, Misión-técnicos locales en las instalaciones de la misión que aunque precarias por la interinidad, reunían las condiciones mínimas necesarias para llevar adelante el trabajo. Puede considerarse excepción el trabajo de la asesora de la fiscalía que trabaja directamente en el gabinete del Fiscal General del Estado.

Solamente un mes más tarde del inicio de la fase operativa surge la primera crisis política, el recurso de inconstitucionalidad presentado al decreto de extensión del Parlamento da lugar a una sentencia del Tribunal Supremo que ordena la disolución del Parlamento, en paralelo cae el Gobierno, en agosto un oscuro supuesto golpe de estado lleva al Jefe del Estado Mayor de la Armada al exilio al ser considerado sin haber sido demostrados ante un juzgado hasta la fecha, como inductor del mismo relacionándole asimismo con el mundo del narcotráfico. En este ambiente enrarecido se nombra un Primer Ministro con carácter provisional con el objetivo de llevar adelante el proceso de las elecciones legislativas previstas para el mes de Noviembre. Nuevos ministros son nombrados con el consiguiente impacto en los trabajos de la misión que tiene que volver a empezar en la mayoría de los casos. El problema se agrava cuando se constata que la atención de los interlocutores políticos está centrada en el proceso electoral constatando un vacío de apoyo político a la reforma que se asume con resignación a la espera de los resultados de las elecciones de noviembre.

Mientras tanto, en el aspecto técnico se han conseguidos grandes avances en el sector policial con la redacción de los primeros borradores

de Ley para el Ministerio del Interior, y las Leyes Orgánicas para la Policía de Orden Público y futura Guardia Nacional con los consiguientes reglamentos de personal, códigos de conducta y otros documentos legales necesarios para el funcionamiento adecuado de las futuras fuerzas policiales. Para llamar la atención de la dificultad de los trabajos baste decir que desde la independencia del país, no hubo cobertura legal para el funcionamiento de los cuerpos policiales. Solamente la Policía Judicial (bajo el control del Ministerio de Justicia) estaba amparada en su funcionamiento por una Ley Orgánica.

No puede decirse lo mismo del sector de defensa donde existe un claro divorcio entre el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor de la Defensa. El progreso es nulo ya que el Jefe del EMAD, se niega activa y pasivamente a discutir la futura estructura de las FAS utilizando todo tipo de subterfugios. Al no poder acceder ni siquiera a discutir sobre la estructura final de las FAS, queda paralizado cualquier trabajo aún a ser efectuado de forma escolástica por los asesores militares de la misión ante el temor de que se consolidara una de las principales suspicacias de los militares guineanos: «la UE ha venido a reorganizar (por no decir destruir) las FAS». Por otra parte el existente cuerpo legal relativo a las FAS es bastante completo aunque de escasa aplicación ya que su posibilidad de adaptación a la situación real de las Fuerzas Armadas es muy remota, a pesar de haberse redactado y aprobado al finalizar el conflicto civil del 98.

En la fiscalía sin embargo se evidencian las ventajas de trabajar en régimen de colocación iniciándose el proceso de eliminar problemas de relación entre los fiscales y la policía judicial. La mayoría de ellos causados por una más que deficiente reglamentación e influidos claramente por la personalidad de las autoridades respectivas que se acusan sistemáticamente los unos a los otros de constituir el obstáculo para el correcto funcionamiento del sistema judicial.

En estas condiciones de avances asimétricos le llega a las elecciones legislativas (con la consiguiente ralentización de los trabajos en el área policial al estar directamente implicados en el dispositivo de seguridad electoral incluyendo la campaña), donde no sin cierta sorpresa se produce una victoria aplastante del PAIGC (Partido Africano para la Independencia de Guinea y Cabo Verde, nacido en la guerra de independencia y que durante 20 años constituyó el partido único) que aunque estaba prevista su victoria por todos los analistas políticos sorprende la obtención de la

mayoría cualificada al obtener 70 de los 100 escaños de la Asamblea Nacional Popular. Las elecciones fueron consideradas por todos los observadores internacionales e incluso por el segundo partido y gran derrotado el PRS (Partido para la Renovación Social) como limpias, justas y transparentes, con una participación del cuerpo electoral superior al 80%. Es de destacar que por primera vez en la historia del país, el proceso de la RSS entra en campaña en especial dentro del programa electoral del partido que luego conseguiría la referida victoria aplastante.

Desde el punto de vista de la misión el escenario ha mejorado sensiblemente, en primer lugar la RSS ha ganado visibilidad política y social con un compromiso claro por parte del previsiblemente futuro Primer Ministro (Carlos Gómez Junior), y el respaldo de un gobierno fuerte monocolor apoyado por una mayoría parlamentaria capaz incluso de asumir reformas constitucionales al contar con mayoría cualificada en la Asamblea. Esta solidez gubernamental podría asimismo abrir la puerta a una progresiva disminución en la interferencia militar en asuntos políticos y por lo tanto a una aceptación del proceso de reforma en el área de defensa.

No ha pasado una semana desde las elecciones cuando la euforia política queda convulsionada por un ataque a la residencia privada del Presidente Vieira el 23 de noviembre realizado aparentemente por elementos disidentes de las FAS. Este ataque añadió mas sombras que luces a la situación, tanto por su extraño desenlace (huída de los atacantes sin que hubiera habido oposición por parte de la seguridad presidencial que también huyó en el ataque) como por su posterior utilización como argumento para efectuar un reclutamiento de una especie de Guardia Presidencial pretoriana compuesta por los «Agüentas», del portugués «aguentar» (resistir), apelativo que los veteranos soldados del lado gubernamental dieron a los jóvenes reclutas de la etnia papel (la misma del Presidente Vieira) que tomaron parte en la guerra civil del 98 en apoyo del entonces también Presidente Vieira y que tras perder la guerra o fueron al exilio en Guinea-Conakry o fueron desmovilizados por la fuerza. Este intento de tener una guardia pretoriana considerada fiel y segura (compuesta por 300 hombres) alegando como pretexto el extraño suceso del 23 de noviembre, fue admitido a regañadientes por el JEMAD consciente del peligro que en un futuro inmediato supondría esta fuerza controlada por el Presidente directamente. Hay que reseñar que hasta entonces la seguridad presidencial era proporcionada por las Fuerzas Armadas y por lo tanto controlada directamente por el JEMAD, considerado enemigo histórico del Presidente, habiendo sufrido incluso torturas durante su

detención en los años 80 como consecuencia de un movimiento militar contra el entonces omnímodo y poderoso presidente Vieira. De la misma manera que puede considerarse el incidente del 23 de noviembre como una representación para ser explotada posteriormente, a primeros de enero, el general Tagme es objeto de otro incidente tan oscuro como el anterior en el que se acusa a la nueva seguridad presidencial de haber intentado acabar con la vida del JEMAD y se procede al inmediato desarme de los Agüentas y su disolución como cuerpo de seguridad. Sorprendentemente este hecho se ejecuta sin gran oposición por parte de los partidarios del Presidente y queda aparentemente zanjada la iniciativa presidencial sin mayores consecuencias.

Mientras tanto se ha gestado una idea que a medida que se ha ido consolidando se considera una de las posibles claves para el éxito de la reforma. En conversaciones en Bissau entre la Delegación de la Comisión Europea y la Misión, que mantienen una excelente cooperación sobre el terreno, nace la idea de crear un fondo de pensiones bajo control de los posibles donantes, que permita la salida del escenario de un gran número de militares y policías que o bien por una edad avanzada o ante una gran dificultad en el reciclaje de su preparación, son una rémora para el funcionamiento de las instituciones y para las arcas del Estado, al constituir una carga financiera inasumible para las exiguas finanzas del país. Esta idea toma cuerpo y fuerza al ser presentada y discutida en la 3ª Reunión de Amigos de Guinea-Bissau (Bruselas-Enero 2009) y pasa a figurar en las agendas de todas las organizaciones internacionales y bilaterales implicadas en el proceso. De hecho, es a la vuelta de esta reunión cuando al ser presentada esta posible solución al JEMAD para solucionar su obsesión de evitar que sus soldados fueran enviados al retiro en condiciones precarias, que el propio JEMAD cambia claramente su percepción sobre la Misión y el proceso de reforma, abriendo, o quizás para ser más precisos entornando ligeramente las hasta entonces cerradas puertas de la institución armada.

Es en este escenario desde el se presenta en el COPS el primer informe semestral de la misión (Bruselas- Febrero 09) en el que como estaba marcado en el OPLAN era preciso presentar una visión o proyecto de futuro de la intervención PESD en el país.

Basados en el trabajo ya efectuado en el sector policial con algún éxito palpable como la recuperación de la oficina de Interpol en Bissau, y avances en la recuperación de la Policía Judicial, la incipiente esperanza

de un cambio de postura del JEMAD, la nueva ubicación de la Misión en su finalmente disponible Cuartel General, y fundamentalmente ante un escenario político estable y muy propicio para el proyecto de la Reforma, se solicita al COPS una extensión de seis meses a coste cero (había suficiente remanente del realmente generoso presupuesto inicial) de manera que fuera posible consolidar los avances obtenidos y completar los trabajos en el sector militar. Se propone en paralelo un aumento de personal en la Misión para crear un órgano de preparación de proyectos con expertos en áreas como infraestructura y presupuestos para elaborar con solidez proyectos relacionados con la reforma en el campo militar y policial. En el horizonte próximo de Junio se esperaba la convocatoria de una Mesa Redonda para conseguir la necesaria financiación para poder pasar de la fase de preparación a una posterior de ejecución práctica del proyecto (que en ningún caso sería ejecutada por la Misión que en ese momento estaba desplegada en el terreno). El COPS acepta esta propuesta y se inician los trabajos técnicos para aprobar una nueva Joint Action complementaria de la que dio origen a la Misión en febrero del 2008.

Pocos días más tarde y en el plazo de nueve horas mueren en Bissau el JEMAD general Tagme como consecuencia de un atentado con bomba en su propio Cuartel General y el Presidente Vieira, brutalmente asesinado en su residencia particular por elementos supuestamente procedentes del Ejército de Tierra como posible represalia ante la muerte del General Tagme. Las causas de estos asesinatos y su interpretación en clave de política nacional son tan variados y oscuros que llevaría un capítulo especial poderlos analizar. Estos hechos llevan dramáticamente al país a un nuevo e incierto escenario político en el que se vuelven a repetir patrones de conducta que deberían haberse evitado. La sucesión en el puesto de JEMAD no puede hacerse de manera legal ante la inexistencia de un Presidente electo condición marcada en la Constitución para su nombramiento efectivo. Los militares se reúnen en una junta deliberativa y proponen unilateralmente al Capitán de Navío Zamora Induta como cabeza y representante de las FAS que es nombrado por el Presidente interino nuevo JEMAD también con carácter de interinidad. Esta iniciativa militar muestra a las claras que los tics corporativos y de independencia del poder político se mantienen fuertemente arraigados entre los militares, con escasa por no decir nula oposición entre la clase política.

Sorprendentemente la sociedad guineana asume estos asesinatos con cierta resignación y pasividad con la convicción generalizada de que

el país ha vivido una vez más un asunto de ajuste de «viejas cuentas» al margen del conjunto de la sociedad.

La Misión como el resto del país afronta un nuevo escenario que en cierta manera presenta aspectos positivos aunque el inevitable proceso electoral presidencial tendrá efectos de ralentización en las tareas pendientes y previstas para el nuevo periodo de mandato extendido hasta el 30 de noviembre.

La Reforma del Sector de Seguridad se convierte a partir de la fecha de los asesinatos en el gran tema político que ya ocupará un lugar destacado en los discursos y programas políticos de los dirigentes y candidatos con lo que de una manera indirecta se soluciona (en parte pues la sociedad en su conjunto sigue estando al margen del proyecto) la mayor carencia inicial del proyecto: la falta de apropiación y conocimiento del mismo por las autoridades nacionales. Sin embargo al mismo tiempo se produce una reacción casi excesiva de los organismos multinacionales: Comunidad Económica de los Estados de Africa Occidental (CEDEAO), Unión Africana (UA), Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) y las propias NNUU, que hasta esa fecha apenas habían tenido un papel práctico relevante en la reforma, habiéndose centrado sus esfuerzos casi en exclusividad en el indudablemente también importante aspecto político de la misma.

Con un sorprendente y en cierta manera inadmisibles olvido del papel jugado durante el último año por la UE, con una misión desplegada sobre el terreno con dedicación exclusiva al apoyo del proyecto de reforma, se convoca una reunión internacional en Praia (Cabo Verde) con la intención de «relanzar» la RSS que a juicio de estos nuevos actores «activos» no estaba produciendo los resultados esperados. Una vez más se confundían los términos al desconocer al menos aparentemente que la RSS se encontraba en fase de planeamiento y no de ejecución operativa. Ante el malestar mostrado por la UE se incluyen a última hora en los documentos preparatorios de la reunión tímidas referencias al papel de la UE en apoyo de la reforma lo que permite acudir a Praia, no sin grandes reservas ante el evidente menosprecio del esfuerzo ya efectuado por el mayor proveedor de fondos externos de Guinea-Bissau, y de los resultados alcanzados hasta ese momento por la Misión que ya llevaba un año desplegada.

El resultado de la reunión es importante desde el punto de vista de participación con más de cien delegados de veinte países y diez organi-

zaciones internacionales. Como aspecto positivo hay que reseñar el hecho de que gracias a la misma, la RSS en Guinea-Bissau toma carta de naturaleza internacional, y tras una jornada de trabajo se alcanzan conclusiones que evidentemente no pueden responder a análisis concienzudos sino que más bien responden a criterios superficiales y en cierta manera evidentes y conocidos mucho antes de la realización de la propia reunión. Como gran novedad se propone la creación de un Plan de Acción en el que se recogen proyectos y acciones, algunos ya figuraban en el propio OPLAN de la Misión, a los que se añaden otros que responden más a una «lista de la compra» que a un plan sistematizado de reforma.

El mayor problema de esta iniciativa es que el Plan de Acción no nace con un mecanismo de liderazgo claro y de un seguimiento y acción sobre el terreno, por lo que el impulso se diluye a medida que pasa el tiempo. Sin embargo se detecta un efecto indirecto muy pernicioso para los esfuerzos efectuados en el campo de la reforma hasta ese momento. Parte de las autoridades locales y algunos organismos internacionales cambian de criterio sobre los objetivos primarios de la reforma (y claramente definidos en el Documento de Estrategias), concretamente en el modelo policial, con lo que se produce una interferencia indeseada e inesperada. Sin duda ha aparecido sobre el terreno uno de los peores escenarios ya definido en las generalidades de RSS, la «Turf War». En un ambiente enrarecido, la Misión sigue en su trabajo ignorando proyectos ajenos que poco a poco van mostrando su falta de consistencia y superando dentro de sus posibilidades los efectos negativos de «distracción» de las autoridades locales.

No obstante hay que hacer frente a uno de los problemas reales puesto sobre la mesa en Praia como es el evidente fracaso de los llamados proyectos de «impacto rápido» que sobre el papel ofrecen soluciones rápidas y visibles y en el terreno causan un profundo desencanto con el paso del tiempo al no concretarse ni en plazo ni en modo. Ninguno de estos proyectos está iniciado por la Misión PESD o bajo su responsabilidad, pero la sombra del desencanto y frustración que producen la falta de resultados visibles no entiende de siglas y la misión es partícipe de los efectos negativos de problemas o fallos ajenos.

También nace una idea inquietante por sus evidentes y peligrosos antecedentes históricos: la posibilidad de desplegar una fuerza internacional policial-militar con el objetivo de permitir el desarrollo pacífico del proceso electoral presidencial y propiciar la seguridad física necesaria

para las autoridades del estado y los miembros de la comisión de investigación de los asesinatos del Presidente y del JEMAD.

En la memoria histórica del país, y aunque evidentemente de una manera muy simplista pues la situación real era mucho más compleja, la llegada en 1998 de tropas procedentes de Senegal y Guinea-Conakry en apoyo del entonces presidente electo Nino Vieira, fue el desencadenante de una dura guerra civil con desastrosos efectos sobre la ya depauperada economía y estructura socio-política del país. Hablando en lenguaje llano: la llegada de una fuerza extranjera al país, independientemente del escaso entusiasmo ante la idea de los propios políticos guineanos es como «mentar la soga en casa del ahorcado».

Tampoco debe dejar de señalarse que la CEDEAO toma bajo su responsabilidad la iniciativa de organizar una Mesa Redonda en Abuja (Nigeria) con la finalidad de obtener de la comunidad internacional los fondos necesarios para hacer operativos los objetivos definidos en el Plan de Acción. Esta iniciativa vuelve a complicar el calendario de la reforma al crear confusión respecto al objetivo real de esta mesa, a medida que pasa el tiempo y no se acompaña el anuncio de la futura convocatoria con acción concreta alguna. Este anuncio es acogido con escepticismo por los posibles donadores de fondos más propensos a acudir a una mesa redonda con claros objetivos y sobre todo con determinados proyectos consolidados en especial el naciente Fondo de Pensiones que sin pausa pero con ciertas dificultades por falta de decisiones políticas del gobierno está desarrollando la Delegación de la Comisión Europea en Bissau.

El paso del tiempo y el recelo del propio gobierno guineano del resultado de una mesa redonda de donadores en Abuja, modifica la situación con la transformación de la citada mesa, en una reunión técnica de seguimiento del Plan de Acción (sic) dejando el campo abierto para la organización de una Mesa Redonda de donadores, en algún lugar de Europa que trate no solamente de los necesarios fondos para llevar adelante el proceso de reforma sino que abarque aspectos de desarrollo del país.

Por lo tanto el escenario de trabajo de la misión se complica: el re-vuelo de la comunidad internacional que presenta más intenciones que acciones, un relevo en Junio de la mayor parte de los asesores que ya llevan un año en la misión, complicado por una posterior falta de candidatos para los puestos especializados (elaboración de proyectos), con los que se había incrementado la plantilla de la Misión, el involucramiento del país en un proceso electoral a doble vuelta para elegir el nuevo Pre-

sidente y el horizonte de una esperada reestructuración gubernamental tras estas elecciones, que responderá a un nuevo equilibrio político del partido en el gobierno, en la era «post Nino». Estas complicaciones a duras penas son compensadas por la indudable mejora de las relaciones del poder político con las autoridades militares y la clara posición a favor de la reforma del JEMAD interino.

El escenario político vuelve a ensombrecerse en Junio con la muerte en circunstancias poco aclaradas de dos destacados políticos guineanos. Uno de ellos, Baciro Dabó candidato a Presidente y ministro del gobierno en funciones (aunque suspenso en sus funciones por su candidatura a las elecciones) y Helder Proenza hombre fuerte del PAIGC y antiguo Ministro de Defensa. Estas muertes se producen en el proceso de detención por parte de fuerzas de la Policía Militar (bajo el control del Ministerio del Interior para estos arrestos) de los presuntos cabecillas y colaboradores en un intento de golpe de estado. La inconsistencia de las explicaciones y comunicados oficiales arroja un velo de confusión sobre los hechos y sobre las posibilidades de alcanzar una estabilidad política e institucional. El rocambolesco desenlace de las acusaciones sobre el resto de detenidos que son finalmente desestimadas por la justicia, se diluye en una ya contrastada capacidad del sistema político y social de Guinea-Bissau en asumir este tipo de situaciones. Es popular en Guinea-Bissau el dicho de que: «aquí lo normal se convierte en imposible y lo imposible se convierte en normal». Inclusive los dos fallecidos, en teoría cabecillas de un movimiento que tenía como objetivo la eliminación física de las primeras autoridades civiles y militares del Estado, son acompañados en sus honras fúnebres por gran parte de los políticos que eran sus «objetivos». Aunque no hay que olvidar los estrechos lazos de camaradería que a lo largo de muchos años de lucha por la independencia y en la arena política tras ella se habían creado. Estas muertes se unen a las de marzo en la lista de «asuntos pendientes» de la justicia y la vida política sigue su curso como si nada hubiera pasado.

Las elecciones presidenciales vuelven a mostrar una vez más al mundo una de las especiales características de esa nación africana, su capacidad y tradición de organización de confrontaciones electorales en un exquisito ambiente de libertad, transparencia y ausencia absoluta de conflictos, dejando de paso en evidencia la falta de oportunidad y conocimiento de la realidad del país de quienes propugnaron la presencia de una fuerza de «estabilización» para asegurar el normal desarrollo de las elecciones.

El resultado electoral vuelve a traer un hábito de esperanza para el futuro del país, el Presidente electo Malam Bacai Sanha gana de forma clara y lo que es incluso más positivo, el perdedor de las elecciones y antiguo presidente del país (2000-2003) derrocado por un golpe militar el 14 de septiembre de 2003, Kumba Yala, reconoce inmediatamente los resultados y promete su apoyo político al nuevo presidente como presidente de todos los guineanos.

Llegamos a septiembre con la evidencia del desfase entre los «relojes» africanos y europeos. La Misión afronta un nuevo informe semestral en un escenario de incertidumbre ante el efecto distorsionador de posiciones divergentes que como ya se ha mencionado algunos actores internacionales han introducido en el escenario político respecto a los objetivos fijados en el Documento de Estrategias, con el cual está comprometido el trabajo de la Misión, ya que han arrastrado o al menos desorientado, a ciertos actores políticos de peso nacionales. Por otro lado existen renovadas posibilidades de éxito por la favorable evolución del estamento militar hacia la reforma y los indicios de su subordinación al poder civil. Sin embargo el calendario está evidentemente en contra por la cercanía del fin del mandato (30 Noviembre). Ni habrá tiempo para materializar la posibilidad de una nueva misión PESD el 1 de diciembre, en el contexto de pasar a la fase de puesta en marcha de los proyectos que en cualquier caso sería prematura por falta de condiciones, ni los otros actores internacionales cuentan con presencia consolidada en el terreno para poderles entregar los proyectos para su posterior ejecución. La opción de cerrar la presencia de la UE sin alcanzar objetivos visibles en la reforma, tampoco entra en consideración por sus catastróficos efectos sobre la credibilidad del instrumento PESD. Por lo tanto la Misión se presenta ante el COPS (Septiembre 09) con una nueva propuesta de extensión para intentar evitar un vacío en la acción de la reforma.

Sin embargo esta vez la extensión que presenta un claro matiz de condicionalidad, abre el futuro espacio de trabajo de la misión a un nuevo escenario de «líneas rojas» definidas, y con la circunstancia única en la historia del país de tener un Presidente, un Primer Ministro, un Gobierno y unas autoridades militares que no representan sectores enfrentados y que consideran sin ambages que sin RSS no hay futuro viable para el país. Tampoco hay que olvidar el más que positivo comportamiento del líder del principal partido de la oposición. En resumen y utilizando las palabras de un ministro del gobierno: «ahora o nunca».

La extensión de seis meses se solicita con la petición oficial de la misma por el Gobierno de Bissau mediante carta firmada por su Primer Ministro, (tras discusión en Consejo de Ministros) en la que se establece el compromiso del mismo con tres factores que se consideran claves para el futuro inmediato de la reforma:

- Compromiso de respeto del documento nacional de Estrategias, origen y base de la presencia de la acción PESD en Guinea-Bissau que debería poner fin a las iniciativas de última hora y que están creando evidentes interferencias con el trabajo de la Misión.
- Compromiso de avanzar sin dilaciones en la aprobación del marco legal preparado por los distintos técnicos locales con el apoyo de la Misión y que permitirá un desarrollo posterior del cuerpo legal dependiente de las leyes orgánicas y correspondientes planes de puesta en marcha de las acciones de reforma.
- Compromiso claro de empeñarse en el esclarecimiento de los asesinatos cometidos en marzo y junio con apoyo político e institucional a las comisiones de investigación en marcha.

La citada carta conteniendo expresamente estos compromisos es firmada por el Primer Ministro el 9 de octubre con lo que en Bruselas se aceleran los trabajos para permitir la nueva extensión de la misión dando origen a una nueva Joint Action con la que la misión resulta extendida hasta el 31 de mayo del 2010 para cumplir los siguientes objetivos:

- Consolidar la inequívoca decisión del Gobierno respecto al documento base de la RSS (Documento de Estrategias) así como su involucramiento en el mismo.
- Vigilar y apoyar la adopción del cuadro legal ya preparado
- Apoyar a las autoridades locales y a la comunidad internacional en asuntos no legislativos relacionados con la RSS
- Proporcionar continuidad en el proceso de reforma mediante la coordinación y enlace con la comunidad internacional que permita su seguimiento por la misma y el aprovechamiento de los trabajos realizados por la misión.
- Contribuir activamente en el asesoramiento y puesta en servicio de cualquier futura acción PESD en el país.

Finalmente el 28 de octubre se produce la largamente anunciada, y por lo tanto perturbadora por sus negativos efectos paralizadores en los «inseguros» ministros, reorganización ministerial. En lo referente a los ministros relacionados con la reforma solo permanece en su puesto el Ministro de

Justicia, apareciendo nuevos interlocutores y actores en los ministerios de Interior y Defensa que asume también la cartera del ahora desaparecido Ministerio de Antiguos Combatientes. No es una vuelta a empezar pero evidentemente el escenario ha vuelto a cambiar una vez más, aunque no se puede decir que no haya habido consecuencias positivas.

Implícitamente estamos ante un periodo «puente» que puede dar lugar a dos escenarios: relevo del esfuerzo PESD por otra misión en el mismo ámbito PESD con mandato para implementar los planes finalizados de la RSS, o entrega de la responsabilidad de ejecución de los proyectos a otros organismos internacionales en concreto NNUU que se encuentra en el proceso de transformación de la misión UNOGBIS en la de UNIOGBIS (Oficina Integrada de Naciones Unidas para Guinea-Bissau) que evidencia una mayor ambición en el ámbito de la reforma, con la creación de una fuerte división RSS (40 miembros) que aunque enfocada casi en exclusividad en el sector policial, presenta también capacidades en el campo militar y judicial aunque sean testimoniales, y una posible actuación de la CEDEAO en el ámbito militar (tradicional campo de acción de esta organización) dejando el sector de Justicia bajo el control de la Delegación de la Unión Europea que ya trabaja activamente en este campo mediante su nuevo programa PROJUST.

Aprobada e iniciada la segunda extensión de la misión se inicia por los distintos departamentos relacionados del Consejo y de la Comisión europea con el apoyo de la Misión la Revisión Estratégica que en Enero presenta ante el COPS las ya mencionadas dos alternativas: Retirada o nueva acción, ahora denominada PCSD con la entrada en vigor del nuevo Tratado de Lisboa.

El 5 de Febrero, el COPS con el asesoramiento del Comité Civil, el del COAFR y el Comité Militar, aprueba iniciar los trabajos para el lanzamiento de una nueva misión con el objetivo de iniciar la fase de implementación de la reforma para apoyar al país en el proceso de puesta en marcha del sistema de formación y entrenamiento de los cuerpos policiales y fuerzas armadas y el refuerzo institucional necesario para llevar adelante el proceso de transformación de las estructuras. Todo ello condicionado a que previamente a su lanzamiento en Junio, lo más relevante del paquete legal preparado para dar solidez legislativa a la reforma esté aprobado y sancionado y que se lleve a cabo una profunda coordinación y distribución de tareas, con las organizaciones internacionales en el terreno. En especial con la recién reformada UNIOGBIS.

En cierta manera, con esta decisión se puede considerar validado el resultado de la misión inicial de una forma positiva. No hay que olvidar que el principal objetivo asignado a la misma consistía en transformar una idea, la delineada en el Documento de Estrategias, en planes concretos y sobre todo, preparar el terreno para que las condiciones necesarias para la puesta en marcha de la reforma estuvieran presentes.

¿Se han cumplido los objetivos? Sin pecar de optimismo se puede decir que aquellos que estaban dentro de las posibilidades y responsabilidades de la misión han sido alcanzados, es decir el marco legal y la aceptación de la reforma por parte de las estructuras afectadas esta preparado y su aprobación es ya responsabilidad exclusiva del Gobierno, Asamblea y Presidencia guineanas. Sin olvidar que se ha conseguido que la RSS goce sin ningún género de dudas y en todos los sectores políticos y sociales de la mayor prioridad y relevancia considerándose la mayor esperanza del país para alcanzar la tan deseada y necesaria estabilidad política que llevará a un desarrollo social y económico muy superior al actual. Sin embargo hay una sombra amenazadora sobre el futuro inmediato del proyecto: su financiación.

La tan necesaria mesa de donadores se va posponiendo sistemáticamente. Los motivos son fundamentalmente dos: falta de iniciativas serias para su organización e inadecuada preparación técnica y práctica para preparar un dossier bien estructurado de proyectos atractivos para los posibles donadores.

No es hasta enero del 2010 que se comienza a trabajar en la preparación de este dossier en el que participan las autoridades guineanas, técnicos internacionales contratados al efecto por el PNUD y fundamentalmente la Misión de la UE con sus asesores en los tres sectores. Será un proceso largo y complicado y no se espera tener un trabajo consolidado antes de finalizar el primer semestre con lo que la nueva misión entraría en escena sin tener un horizonte claro en el aspecto financiero de la reforma.

De forma inesperada, tras la reunión en Enero 2010 de los Jefes de Estado de la CDEAO, se produce en su comunicado una sorpresa para todos. En el comunicado se «saluda positivamente» la iniciativa de la UE de organizar la futura Mesa Redonda de Donadores, quedando la propia CEDEAO (que desde Praia se había auto concedido la responsabilidad de su organización) al margen del asunto. La Unión Europea, aunque sorprendida por el comunicado ya que oficialmente nunca se había pronunciado al respecto, reacciona positivamente y asume esta labor. Se

empieza a barajar Junio como primera fecha disponible con ciertas reservas y Octubre como mejor escenario.

Mientras tanto, el Alto Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, anuncia en Nueva York el acuerdo para la realización de una reunión, que si bien inicialmente parece confundirse con una mesa de donadores para analizar y apoyar el naciente Fondo de Pensiones y otros aspectos financieros de la reforma, se transforma en una reunión internacional para analizar la situación de Guinea-Bissau y mentalizar a los posibles donadores de la necesidad de financiamiento del proceso y la importancia de su presencia en la Mesa de Donadores a realizarse casi con seguridad en otoño como mejor escenario.

Por lo tanto, aunque todavía demasiado en el aire, el temible aspecto de la financiación deberá quedar resuelto una vez que se lleven adelante estas dos iniciativas: la reunión técnica de alto nivel en Nueva York y la mesa de donadores en Europa.

### **Análisis de un proyecto en marcha y una solución para el futuro.**

Una de las mayores dificultades que presenta un proyecto del tipo del que estamos analizando es precisamente su correcta y desapasionada evaluación y análisis. Los avances políticos y sociales alcanzados a lo largo de su desarrollo, son a veces meros indicios que solamente son apreciados por aquellos que viven el día a día del país y después de mucho tiempo aprendiendo a entender y a atender los mensajes crípticos de una sociedad muy compleja. En el caso de Guinea-Bissau, el hecho de ser un país pequeño no solo no facilita su comprensión, sino que lo dificulta en gran manera por la interferencia a todos los niveles de las relaciones personales, profesionales e históricas de sus nacionales, que a modo de una gran familia producen hechos que solo tienen su explicación cuando se manejan las claves familiares solo conocidas la mayoría de las veces por el propio clan familiar.

No se pueden contar «minas retiradas o armas recogidas o guerrillas y ejércitos regulares desmovilizados o redimensionados. Considerar que se han creado las condiciones necesarias para pasar a una fase de aplicación de los trabajos preparatorios entra más en el terreno de los deseos o incluso de un ejercicio de fe, que en algo realmente medible.

Sin embargo y siempre corriendo un cierto riesgo no desdeñable, se puede decir que en Junio del 2010 existirán en el país las mínimas con-

diciones necesarias para dar el paso al frente y comenzar los trabajos de la puesta en marcha de la Reforma del Sector de Seguridad en Guinea-Bissau, de manera que la visibilidad de estos produzca un beneficioso efecto de bola de nieve que dote al proyecto de la inercia necesaria para llegar a sus objetivos finales. La principal de todas ellas: el deseo de todos los sectores implicados y de la sociedad guineana de llegar finalmente a esos objetivos está fuera de toda duda.

Si los necesarios recursos son generados en la futura mesa redonda de donadores y se superan con paciencia y habilidad los problemas que indudablemente irán apareciendo en los distintos sectores durante la implantación de las nuevas estructuras, la posibilidad de que finalmente se alcancen los objetivos deseados es muy alta. Lo que puede que no esté tan claro es el plazo en el que se alcanzarán estos objetivos que siendo optimistas no bajará de los tres años y conociendo los antecedentes de la fase de preparación podrían alargarse fácilmente hasta los cinco años.

Es evidente para el lector, que el análisis que estamos haciendo no abarca la totalidad del proceso de reforma sino justamente el inicio. Parafraseando a Churchill tras la batalla del Alamein, no estamos en el principio del fin sino en el fin del principio, o quizás siendo realistas, simplemente en el principio. Sin embargo y contando con que la UE y el resto de actores internacionales presentes en el escenario guineano seguirán impulsando este proceso, al lado de las muy mentalizadas autoridades nacionales, se puede decir que esta vez, y contra el conocido dicho popular, si son bienvenidos los buenos principios.

Sin embargo hay cuatro aspectos que es preciso poner de relieve con mirada crítica y que han dificultado sobremanera los avances de esta primera fase:

- Gran diferencia entre los datos de planeamiento con los que se prepara y lanza la misión y la realidad. En especial en lo relacionado con el conocimiento y por lo tanto la apropiación local del proyecto.
- Plantilla reducida y con escasa capacidad de redundancia entre los distintos puestos para poder cubrir las ausencias de consejeros, bien sea por no haberse cubierto el puesto o simplemente durante los permisos o enfermedad.
- Incompatibilidad de ritmos entre el calendario europeo y el guineano. La exigencia de resultados para cerrar el balance de las Presidencias rotatorias cada seis meses, unido a los mandatos de este tipo de acciones PESD muy limitados en el tiempo, generan una

sensación de interinidad y «caducidad» incompatible con un proyecto a medio e incluso largo plazo como es cualquier reforma del sector de seguridad.

- Y finalmente y posiblemente lo más importante: se debe calibrar adecuadamente la capacidad real del país anfitrión de sus posibilidades de asumir la «apropiación local» (Local Ownership) del proceso. Es precisamente esta capacidad de apropiación, cuando se ejerce con la debida autoridad (el proceso es de Guinea y para Guinea), la que permitirá ejercer de una forma clara al país, la tan necesaria coordinación de los actores en el terreno que evitará la tan temida y perjudicial disputa entre los actores internacionales (Turf War). Este análisis es muy complejo y posiblemente requiere flexibilidad a lo largo de la acción, es decir, debe poder ajustarse a medida que se van detectando los problemas. Hay que conseguir que las instituciones o estructuras creadas para el seguimiento de la reforma tenga la capacidad real de ejecutar su trabajo y asumir su responsabilidad. Si no es así, deberán ser adecuadamente reforzadas o ayudadas, pero nunca sustituidas por la comunidad internacional. Para un antiguo instructor de vuelo de helicópteros en el CEFAMET (Centro de Enseñanza de las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra), como es el caso del autor, este problema responde al mismo dilema al que se enfrentaba hace muchos años: si el instructor corrige los errores del alumno antes de que se evidencie el problema, el alumno nunca aprenderá pues no será consciente de lo que hace mal, si el instructor sobrepasa el umbral de la oportuna reacción el error acaba en accidente. La frontera entre la cooperación y la «usurpación» de funciones es a veces muy sutil.

No está en el ánimo del autor de este trabajo el transmitir una visión negativa de la RSS como herramienta de estabilización. Quizás la pregunta adecuada sería: ¿es el marco de las acciones PESD, ahora PCSD el adecuado para realizar una reforma del sector de seguridad? La respuesta, y siempre comprendiendo la subjetividad del autor, no puede ser más que ambigua: ni sí, ni no.

A cualquier lector conocedor del tema no se le escapa que cualquier reforma del sector de seguridad es un proyecto a medio y mas plausiblemente a largo plazo, en el que como en el caso de Guinea-Bissau estamos aplicando una herramienta diseñada para gestión de crisis (por ejemplo la intervención en Georgia 2008) que una vez «estabilizadas» dan lugar a otro tipo de acciones o incluso a ninguna al haberse resuelto el problema.

Por lo tanto como siempre que se utiliza una herramienta que no está diseñada específicamente para el trabajo que va a realizar, los resultados, aunque pueden ser aceptables, suelen tener el efecto colateral de causar daños, a la herramienta, al objeto o las mas de las veces a ambos y siempre realizando un esfuerzo superior al estrictamente necesario.

Por lo tanto volviendo a la RSS en Guinea-Bissau, es muy posible que aun habiendo producido indudables resultados positivos, los desajustes detectados lo hayan sido como consecuencia de la falta de idoneidad de la «herramienta». La sensación permanente de interinidad que se ha vivido en la Misión, producida por mandatos o extensiones de muy corto recorrido para un problema cuyo tratamiento es de medio e incluso largo plazo, ha provocado tanto en el país como en Bruselas reacciones si no negativas, sí de escepticismo o duda, que han afectado a la operatividad de la misión.

La misma «amenaza latente» de abandonar el escenario como consecuencia de estos mandatos limitados en el tiempo, causa estragos en el propio proceso de estabilización ya que transmite un mensaje muy negativo de retirada del apoyo institucional a las normalmente frágiles estructuras políticas del país.

Por lo tanto y a modo de colofón creo que hay que señalar los aspectos positivos y fundamentalmente apuntar una posible línea de acción para situaciones similares en el futuro.

Si se decide lanzar una acción PCSD sobre un escenario de reforma del sector de seguridad, esta decisión debe responder a una necesidad de «oportunidad» que puede ser comparada con una «crisis» ya que la tardanza en el inicio de la acción puede dar lugar a la degradación del escenario y por lo tanto la pérdida del «momentum» .

En cualquier caso la acción PCSD (limitada en el tiempo por sus propias características) debe ir asociada a una estrategia de salida que no comprometa ni la credibilidad de la Unión Europea ni ponga en riesgo el frágil proceso de estabilización iniciado. ¿Existe otro mecanismo en la UE que puede reemplazar, o mejor dicho, relevar, al de la gestión de crisis? Por supuesto que existe y sin duda el Tratado de Lisboa va a permitir que en la nueva Acción Exterior de la UE se desarrollen mecanismos que pueden entrar a funcionar una vez que la Acción PCSD haya finalizado, y que manteniendo la bandera de la UE en el escenario, eviten el desastroso efecto que su retirada puede ocasionar al gobierno y a la sociedad a la que se ha estado apoyando.

Las futuras «Embajadas» de la UE, podrían en los escenarios que fueran necesarios, ser reforzadas por relativamente pequeñas unidades de seguimiento y apoyo, en este caso de la Reforma del Sector de Seguridad, de manera que se pudieran acompasar los relojes del receptor y del donante. Estas unidades seguirían los largos procesos de reforma (normalmente asociados a cambios generacionales), asegurando que las inversiones procedentes de la UE, que sin duda serán importantes, se ajustan a las auténticas necesidades del proyecto, todo ello sin dejar de respaldar políticamente a los verdaderos actores del proceso: las instituciones del país.

Este relevo de acciones tiene que estar «anunciado sin dar lugar a interpretaciones ambiguas» en el mismo momento que se inicia la acción PCSD, marcando claras líneas rojas de decisión que eviten asimismo la asunción por parte del receptor del apoyo, que una vez que se ha iniciado el proceso este se mantendrá, con los altos y bajos pertinentes, pero que nunca habrá que hacer frente a la retirada del mismo. De no seguir esta pauta la UE se convertirá en un rehén del país y perderá credibilidad ante futuros escenarios.

En cierta medida, la nueva misión PCSD que se está gestando para iniciar la fase de implementación de la reforma en Guinea-Bissau, puede ser un paso intermedio en esta línea de «evolución» que se ha enunciado. En el propio Concepto de Operaciones CONOPS, recientemente aprobado para esta misión, se señala sin lugar a posibles interpretaciones dilatorias que la acción será de un año y que deberá dar paso a una nueva fórmula en la que jugarán otros actores internacionales que pudieran tomar el relevo en la parte operativa, UNIOGBIS o la CEDEAO y la propia Delegación de la UE, que podría ser potenciada por una oficina RSS y convertir un proyecto de «gestión de crisis» en un proyecto de apoyo a largo plazo más acorde con el escenario previsible.

*Bissau 28 de Marzo 2010*

Nota del autor: todo el contenido del trabajo responde al criterio de su autor y en modo alguno refleja o quiere reflejar la posición de las instituciones de la UE que se mencionan en el mismo.

Se trata de una reflexión en voz alta tras dos años de trabajo exclusivo para el proyecto de reforma del sector de seguridad, que si bien es perfectamente discutible, debe de gozar del beneficio de la duda que espera quien durante ese tiempo ha intentado con todo su empeño el difícil arte de compaginar lo deseable con lo posible.