

La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?



Richard Youngs

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

La fusión entre seguridad y desarrollo: Otro estancamiento europeo

Richard Youngs

Septiembre de 2007

Richard Youngs es coordinador del programa de Democratización de FRIDE, y profesor de la Universidad de Warwick, Reino Unido. Entre sus publicaciones destacan *International Democracy and the West: The Role of Governments, NGOs and Multinationals* (Oxford University Press, 2004) y *Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11* (Lynne Rienner, 2006).

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

| | |
|---|----|
| El compromiso con la seguridad y el desarrollo | 1 |
| Resolución de conflictos y respuestas a situaciones de crisis | 4 |
| Ejemplos de países | 8 |
| La agenda de seguridad más amplia | 11 |
| Gobernabilidad: ¿El eslabón de la cadena? | 14 |
| Conclusiones | 20 |

La Unión Europea (UE) afirma de manera cada vez más rutinaria y con mayor frecuencia que la seguridad y el desarrollo son dos de sus objetivos que se refuerzan mutuamente. Desde hace mucho tiempo, los enfoques de desarrollo con respecto a la seguridad se consideran una parte integral de la particular identidad internacional de la UE. Ahora parece ser que esa afirmación está respaldada por compromisos políticos más sólidos y nuevos instrumentos. Los encargados de formular las políticas europeas proclaman que un vínculo de doble sentido entre desarrollo y seguridad es, de manera creciente, un principio central de la política exterior europea e insisten en que ese vínculo define las estrategias europeas en África, los Balcanes, Oriente Próximo y, de manera más general, en intervenciones como la que tuvo lugar en Afganistán. Este vínculo es un tema central en los compromisos de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (PCD, por sus siglas en inglés) de la UE y, ostensiblemente, forma parte integral del diseño genérico de las políticas europeas hacia los “Estados frágiles”.

Aunque generalmente alabado, este compromiso retórico de vincular desarrollo y seguridad no merece una distinción especial por sí solo: ¿Afirmaría alguien que la inseguridad y el conflicto violento son buenos para el desarrollo? O, a la inversa, ¿que la pobreza es buena para mitigar un conflicto?² La cuestión pertinente es si algo ha cambiado en términos de políticas. ¿Se ha vuelto la política de desarrollo más sensible a las cuestiones de seguridad? ¿Ha incorporado la política de seguridad elementos específicos de temas de desarrollo? O, ¿es esa tendencia de la PCD simplemente una cuestión de asumir que todo lo que beneficia al desarrollo es bueno para la seguridad y viceversa?

Este documento demuestra que la UE ha realizado modestos progresos en dotar de fundamento concreto al vínculo entre seguridad y desarrollo. Parti-

¹ El autor agradece los comentarios y aportaciones de Catriona Gourlay, Richard Gowan, Amelia Hadfield, Daniel Korski y compañeros de FRIDE.

² Aunque se advierta de que es fácil exagerar la correlación entre los niveles de desarrollo y seguridad, Costa de Marfil era uno de los Estados más ricos de África antes de sumergirse en un conflicto violento; los suicidas también son de procedencias y países de renta media.

cularmente, el enfoque creciente de apoyar reformas en materia de gobernabilidad actúa como un posible vínculo entre los objetivos de seguridad y desarrollo, dentro de los diversos niveles de las políticas europeas. No obstante, todavía está por comprobar qué significa este vínculo en la práctica. Aunque muy pocos en la UE dudarían de que la seguridad y el desarrollo van juntos, abundan las diferencias sobre las implicaciones de este vínculo para la asignación de los limitados recursos y la naturaleza de los compromisos diplomáticos.

La UE todavía carece de una visión claramente definida sobre el equilibrio o el sentido de la causalidad entre estos dos objetivos de las políticas europeas. Antes bien, se basa en un enfoque *ad-hoc* basado en la fácil suposición de que “las cosas buenas van juntas”. De hecho, han surgido algunas diferencias básicas sobre dónde está la frontera actual entre las políticas de “desarrollo” y de “seguridad”. Las políticas europeas sugieren que el desarrollo y la seguridad pueden ser tanto complementarios como opuestos. Existe un equilibrio precario, y algo de tensión, entre la noción de desarrollo con información de la seguridad por un lado, y de seguridad mediada por el desarrollo, por otro.

El compromiso con la seguridad y el desarrollo

La Estrategia Europea de Seguridad (EES) incluye un enfoque hacia cuestiones de seguridad tradicionales –la proliferación de armas de destrucción masiva, la necesidad de un mayor control de los movimientos y la financiación de redes criminales transnacionales, y la cooperación con las fuerzas de seguridad en países en vías de desarrollo en materia antiterrorista. No obstante, su tesis central está construida alrededor de un triple vínculo entre seguridad, desarrollo y reforma en materia de gobernabilidad. Esto une el vínculo entre desarrollo y seguridad, que surgió de manera gradual

dentro de las políticas de prevención de conflictos, al vínculo entre desarrollo y gobernabilidad que se había formado en los foros sobre políticas de desarrollo.

Este triple vínculo queda reflejado en algunas de las afirmaciones más ampliamente citadas de la EES:

- “La pobreza y la enfermedad... ocasionan urgentes preocupaciones en materia de seguridad”.
- “La seguridad es el primer requisito para el desarrollo”.
- En materia de seguridad, es imperativo tratar el hecho de que “el África subsahariana es más pobre ahora que hace diez años”.
- “Las políticas de desarrollo pueden ser fuertes instrumentos para promover la reforma”.³

Los debates avanzaron aún más con las propuestas de la Comisión sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo remitidas en abril de 2005. Estas propuestas sugerían que: “Otras políticas no relacionadas con el desarrollo deben respetar a los objetivos de las políticas de desarrollo y, la cooperación al desarrollo debe, en la medida de lo posible, también contribuir al logro de los objetivos de otras políticas de la UE”. El asunto en cuestión era mirar más allá de las “fronteras de la cooperación al desarrollo y considerar el desafío de cómo las políticas no relacionadas con la ayuda pueden ayudar a los países en vías de desarrollo a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. La noción de un “inventario multisectorial” se convirtió en un tema recurrente en los círculos de seguridad de Bruselas, reflejando el interés en averiguar qué se estaba haciendo para influir sobre los vínculos entre desarrollo y seguridad propuestos en la EES en las distintas partes de la comunidad encargada de formular las políticas de la UE.⁴

Los compromisos consiguieron más prestigio a través del Consenso Europeo sobre Desarrollo, acordado en 2006 como la primera serie de directrices para las políticas de desarrollo europeas. El Consenso reitera la convicción del vínculo de doble sentido entre seguridad

y desarrollo: se dice que el desarrollo es necesario para la seguridad y la seguridad es necesaria para el desarrollo. Se proclama que se promoverá el vínculo entre seguridad y desarrollo tanto en la gestión de crisis como en situaciones de posconflicto. La UE se compromete a asegurar que las políticas para erradicar la pobreza incorporen un enfoque de prevención de conflictos, y en promover “vínculos entre la ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo a largo plazo”. En consonancia con la máxima primordial de la PCD, hay que asegurarse de que todas las políticas de seguridad tengan un impacto positivo sobre las políticas de desarrollo y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El Consenso afirma que la “inseguridad y el conflicto violento se encuentran entre los mayores obstáculos para alcanzar los ODMs. La seguridad y el desarrollo son aspectos importantes y complementarios de las relaciones de la UE con terceros países”. Los esfuerzos en materia de desarrollo también se consideran medios para afrontar el crimen y la degradación medioambiental, y tratar la cuestión de la seguridad energética.

Se considera que el vínculo clave entre desarrollo y seguridad se basa en el apoyo a la gobernabilidad democrática, considerada “fundamental para la reducción de la pobreza”, y cuya ausencia es una de las “causas de raíz del conflicto violento”. La fragilidad de Estados en vías de desarrollo propensos al conflicto se debe abordar “mediante reformas en materia de gobernabilidad, Estado de derecho, medidas anticorrupción y la construcción de estructuras del Estado viables”.⁵ En el Consejo Europeo de diciembre de 2006, los Estados miembros de la UE acordaron en que se monitorearan sus propias políticas nacionales en relación a todos esos vínculos. Y, con vistas a la agenda de gobernabilidad, a principios de 2007 el principio de que los donantes deben centrarse en sus respectivas áreas de “ventaja comparativa” quedó plasmado en el nuevo Código de Conducta de la UE relativo a la División del Trabajo en el Ámbito de la Política de Desarrollo.⁶

³ *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, diciembre de 2003.

⁴ *Coherencia de Políticas para el Desarrollo, Comunicación de la Comisión, (COM(2005) 134*, abril de 2005, citas de p.3, p.4 y p.10-12.

⁵ *Consenso Europeo sobre Desarrollo*, 2006/C 46/01, 24 de febrero de 2006, citas de p.4, p.7, p.13 y p.14.

⁶ Para un análisis más detallado, ver Nils-Sjard Schulz, *Division of labour among European donors: allotting the pie or committing to effectiveness?*, Comentario FRIDE, marzo de 2007, www.fride.org

Si bien la lógica de esos diversos compromisos parece inequívoca, éstos no especifican por completo las complejidades del vínculo entre desarrollo y seguridad ni aportan muchas pistas sobre cómo se debe articular en la práctica. El Consenso contiene claras lagunas diplomáticas. Se incluye una observación de que estos vínculos sólo se llevarán a cabo “respetando completamente las prioridades en materia de ayuda al desarrollo de los Estados miembros”. El Consenso parece conceder “todas las cosas para todos” y fracasa en especificar resultados cuando se deben realizar elecciones difíciles o los sacrificios son inevitables. La reducción de la pobreza, se dice, debe ser la prioridad absoluta a la hora de asignar recursos; pero los “Estados frágiles” también merecen una “atención especial”, así como una serie más amplia de Países de Renta Media (PRMs).

Es imposible sacar conclusiones precisas sobre los compromisos formales y las declaraciones políticas de la UE sobre las cuestiones clave de priorización y orden de los vínculos. Los Países Menos Desarrollados (PMD) son considerados una prioridad, pero también lo son los PRMs; la reducción de la pobreza también es una prioridad suprema, aunque también lo es la resolución de conflictos; presionar a regímenes autoritarios para que avancen hacia la gobernabilidad democrática es asimismo otra prioridad, si bien también lo es la “apropiación local” por parte de los gobiernos del Sur (supuestamente incluyendo a aquéllos que se resisten de forma activa a la democratización). Se afirma que “la cooperación al desarrollo es un elemento principal de una serie más amplia de relaciones exteriores, las cuales... se apoyan mutuamente y no están subordinadas las unas a las otras” —como si los sacrificios no fueran nunca necesarios.⁷ Esto refleja un argumento más amplio acerca de que la UE ha desarrollado un concepto de “seguridad” tan “todo incluido” y donde todo está relacionado con todo que una operatividad clara se torna cada vez más difícil.⁸

De hecho, el compromiso más amplio de asegurar la coherencia entre desarrollo y seguridad incluye dos tipos distintos de cuestiones en materia de políticas que reflejan las diferentes interpretaciones del término “seguridad”. Una de ellas, está relacionada con la inestabilidad, el conflicto y la inseguridad al interior de los propios países en vías de desarrollo, y los consecuentes problemas para el desarrollo económico. Otra cuestión está relacionada con las propias preocupaciones de seguridad de la UE y se arguye que la manera de paliarlas es a través de mayores esfuerzos en materia de desarrollo. Ambas vertientes están presentes en el Consenso y en otros compromisos de la PCD. Se estipula la necesidad de abordar el conflicto y la fragilidad del Estado en los países en vías de desarrollo. Pero también se observa que el desarrollo debería contribuir a los objetivos de seguridad más amplios de la UE. La segunda vertiente es más discutida, más problemática en términos conceptuales y la causa de los temores de las redes de desarrollo y ONG sobre la “securitización”. Hasta el momento, las declaraciones en materia de políticas ciertamente mezclan las dos vertientes de tal manera que dificultan la claridad.

Por lo tanto, en lo que aparenta ser una serie de compromisos bastante claros, de hecho existe una dinámica doble. En términos de prevención y resolución de conflictos, la afirmación es de una conexión firme causal entre mejores compromisos en materia de seguridad y eficacia de los esfuerzos en materia de desarrollo. Pero en relación con la agenda de seguridad más amplia, la PCD parece ser más bien un campo de batalla conceptual donde las comunidades de desarrollo y de seguridad se enfrentan entre sí. De acuerdo con la comunidad de desarrollo, se trata de limitar los enfoques de seguridad de la UE y la incipiente Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) con vistas a asegurar que éstas no perjudiquen el desarrollo. Según la comunidad de seguridad, se trata de facilitar una serie de relaciones exteriores de la UE más politizada (y necesaria en su opinión). El nexo entre seguridad y desarrollo sigue siendo una difícil mezcla en la cual se refuerzan recíprocamente; la reacción de algunos a la PESD; y una reacción opuesta de otros a un ambiente estratégico distinto.

⁷ *Consenso Europeo*, op. cit, p.5, p.10 y p.11.

⁸ Sven Biscop, *The European Security Strategy: A Global Agenda for Positive Power*, Aldershot, Ashgate: 2005.

Resolución de conflictos y respuestas a situaciones de crisis

Al analizar la cuestión de la coherencia en relación con situaciones de conflicto abierto, surge la pregunta sobre si el vínculo de doble sentido entre las políticas de desarrollo y de seguridad ha producido algún cambio significativo en materia de políticas. Esto se puede analizar a lo largo de cada una de las direcciones del vínculo entre seguridad y desarrollo:

En primer lugar, ¿han aumentado los compromisos hacia el desarrollo en los Estados frágiles y se han empleado como parte de la estrategia de resolución de conflictos? La filosofía básica de “hacen falta más esfuerzos en materia de desarrollo para la seguridad”, se ha repetido de manera ritual. ¿Pero se ha puesto en práctica?

En segundo lugar, y en el sentido inverso, ¿han apoyado los compromisos de seguridad de la UE a los objetivos de desarrollo? ¿Se preocupan más los fondos destinados al desarrollo por la seguridad? ¿Y están estos fondos más ligados a imperativos específicos de apoyo a la paz?

Con base en la evidencia, las respuestas a estas preguntas no son del todo positivas.

a) La seguridad mediada por el desarrollo

Los expertos afirman que la UE todavía no tiene capacidad para llevar a cabo una transición coherente y sin problemas de instrumentos de respuestas a situaciones de crisis a corto plazo a instrumentos de desarrollo a largo plazo, empleados de manera específica y considerable como seguimiento del compromiso de seguridad.⁹ Comúnmente se sugiere que la UE todavía está

⁹ C. Gourlay, “Community instruments for civilian crisis management”, en Nowak A. (ed), *Civilian crisis management: the EU way*, Chailot paper no.90, junio de 2006, p.60.

en una fase preliminar para convertir la ayuda al desarrollo en “sensible al conflicto”.¹⁰ Los diplomáticos lamentan que la comunicación de 2006 sobre la “Vinculación de la Ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo” haya producido tan pocos cambios concretos.¹¹ Un informe del Parlamento Europeo de abril de 2007 reclamó que la dimensión de la pobreza en cuestiones de seguridad es todavía ignorada en la práctica a nivel de la UE.¹²

Los encargados de formular las políticas en Bruselas se quejan de que en la práctica existen muy pocos expertos en el tema de conflicto en los círculos de formulación de políticas de desarrollo. La Unidad de Prevención y Gestión de Crisis creada por la Comisión en 2001 admite no haber conseguido un manejo real sobre las cuestiones de desarrollo. Los encargados de formular las políticas lamentan que el vínculo, mutuamente beneficioso, entre seguridad y desarrollo no se haya establecido con suficiente detalle en las estrategias de resolución de conflictos como para poder proporcionar una orientación operacional significativa a los funcionarios del área de desarrollo encargados de asignar los limitados recursos.

Los funcionarios admiten que las aportaciones pertinentes a la seguridad en la planificación de la ayuda al desarrollo a nivel país siguen siendo insignificantes. También persiste la desconexión con los aspectos comerciales de las políticas de desarrollo: por ejemplo, los intentos por incorporar una variación sensible al conflicto en el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE sobre preferencias comerciales se encontraron con muchas dificultades.¹³ De forma crucial, los debates internos de la UE se centraron mucho más en la relación entre militares y civiles que en el vínculo más amplio entre desarrollo y seguridad.

¹⁰ C. Gourlay, “Civil-civil coordination in EU crisis management”, en Nowak A. (ed) *Civilian crisis management: the EU way*, Chailot paper no.90, junio de 2006, p.107.

¹¹ D. Helly, “Security Sector Reform: from Concept to Practice”, *European Security Review*, 31, diciembre de 2006, p. 11.

¹² Informe del Parlamento Europeo, Comité de Asuntos Exteriores, A6-0130/2007, abril de 2007, Moción para una Resolución del Parlamento Europeo.

¹³ Ivan Briscoe, *Conflict prevention and the European response to states in crisis*, Comentario FRIDE, marzo de 2007, p.4, www.fride.org

Muchos en Bruselas expresan preocupaciones de que, lejos de aportar un mayor ímpetu a los esfuerzos en materia de desarrollo, las nuevas estructuras militares de toma de decisiones se han desarrollado como una serie de instituciones separadas y competitivas. Algunos funcionarios de la PESD admiten que todavía no se ha prestado mucha atención a cómo se relacionan las misiones de la UE con los procesos de desarrollo a largo plazo. La Unidad Policial en la Secretaría del Consejo tiene pocos vínculos sistemáticos con los aspectos de la gestión de crisis civil llevada a cabo a través de otras estructuras institucionales de la UE. Los funcionarios reconocen que las decisiones en las misiones de la PESD se toman militarmente, y sólo después, como una cuestión secundaria, se consulta a los expertos en desarrollo, gobernabilidad o reforma del sector de la seguridad (RSS) —en vez de que éstos participen de manera integral en la planificación de la estrategia de resolución del conflicto.

Esto significa que las deliberaciones de seguridad tradicionales todavía se basan en el uso eficaz de los fondos para el desarrollo, en lugar de aumentar su eficacia. A modo de ejemplo, los debates sobre el Código de Conducta de la UE en materia de transferencia de armas (que se lleva a cabo dentro del grupo de trabajo COARM) no se han beneficiado del vínculo con políticas de desarrollo: el progreso limitado en hacer más estricto el código de conducta es todavía citado por varios como evidencia de la poca profundidad de la coherencia entre seguridad y desarrollo.

A nivel nacional, la variación significativa se limita a aprovechar los recursos en materia de desarrollo para el logro de los objetivos de resolución de conflictos. Los Países Bajos han incluido su agencia de desarrollo en el Ministerio de Asuntos Exteriores, en parte para facilitar un despliegue más estratégico de la ayuda holandesa. En 2006, este país creó un fondo común para apoyar el sector de la seguridad, incorporando militares y funcionarios del área de desarrollo. Estas acciones han motivado algunas malas reacciones, con críticas de dos de los tres partidos de la actual coalición en el gobierno holandés por la mezcla de fondos militares con otros destinados al desarrollo, en particular, con

referencia a la participación de los Países Bajos en Afganistán. En Francia, la Dirección de Desarrollo está incorporada de manera similar dentro del *Quai d'Orsay*.¹⁴ Las agencias de desarrollo alemanas (tanto la BMZ como la GTZ), por el contrario, defienden ferozmente su autonomía del *Auswärtiges Amt*;¹⁵ diplomáticos europeos han revelado que durante la presidencia alemana en 2007, esto significaba que las cuestiones relativas a África se trataban desde una fuerte perspectiva de desarrollo, lo que dificultaba la coordinación a nivel de la UE en este período con relación al vínculo nominal con la seguridad.

El Reino Unido ha sido pionero en el desarrollo de un conjunto formal de vínculos relativos a la formulación de políticas a través de sus dos Fondos de Prevención de Conflictos, diseñados para fomentar programas conjuntos entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) y el Ministerio de Defensa. En 2005, se creó una Unidad interministerial similar de Reconstrucción Posconflicto (PRU, por sus siglas en inglés). Entre 2001 y 2006, el porcentaje de la ayuda al desarrollo británica destinada a los "Estados frágiles" aumentó de 17 a 33 por ciento.¹⁶ No obstante, existen diferentes valoraciones sobre la eficacia de los Fondos; todavía existen dudas sobre si éstos han mejorado en la práctica la inversión en actividades de mitigación de conflictos sensibles al desarrollo, o si simplemente han dotado a los tres ministerios con fondos para financiar a cualesquiera que fueran las políticas que ya financiaban de manera individual. Según algunas críticas, la rivalidad interministerial ha diluido el trabajo de la PRU a una mera función de asesoría en situaciones de conflicto.¹⁷ Con todo, no parece que sea posible la creación de estructuras colectivas similares a nivel de la UE en las cuales las vertientes diplomáticas, de seguridad y de desarrollo de la maquinaria de formulación de políticas de Bruselas se encargaran de diseñar más iniciativas "unificadas".

¹⁴ Ministerio de Asuntos Exteriores francés.

¹⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores alemán.

¹⁶ DfID, *Governance, Development and Democratic Politics*, 2007, p.48.

¹⁷ Nora Bensahel, "Organising for Nation Building", *Survival* 49/2, 2007, p.49.

b) Desarrollo con información sobre la seguridad

A la inversa, se han introducido mejoras para que los fondos de desarrollo tengan más en cuenta a la seguridad. Esto se ve tanto en las políticas de resolución de conflictos a largo plazo como en los nuevos fondos destinados a respuestas inmediatas a situaciones de crisis.

El noveno Fondo Europeo de Desarrollo (FED) incluye una provisión formal para que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) brinde apoyo a las iniciativas de mitigación de conflictos. También han estado disponibles algunos fondos para las actividades estándar de resolución de conflictos en países como la República Democrática del Congo (RDC) y Sierra Leona. En los últimos años, uno de los mayores proyectos de la Comisión Europea consistió en un programa de Rehabilitación de 20 millones en Uganda del Norte. De manera crucial, se acordó para el período 2004-2007 la Facilidad de Paz en África (APF, por sus siglas en inglés) con un presupuesto de 250 millones con el fin de unificar los fondos relativos a los conflictos fuera del FED. El acuerdo sobre el Artículo 11 de los Acuerdos de Cotonou que proporciona una base legal para este tipo de fondos del FED relativos a los conflictos, es considerado con frecuencia por parte de diplomáticos como uno de los principales logros en relación al vínculo entre desarrollo y seguridad –según un encargado de formular políticas, “cinco años antes nadie hubiera aceptado [esta provisión]”.

Según el décimo FED, se asignarán 300 millones adicionales a la APF para el período 2008-2010. Desde 2007, el nuevo Instrumento de Estabilidad amplía el alcance de ese tipo de fondos, adicional al FED. En particular, se han aumentado de manera significativa los fondos destinados al Desarme, la Desmovilización y la Reinserción (DDR). En mayo de 2007 se estableció el compromiso de acelerar el progreso en los debates en curso sobre el “Concepto Propio de la Unión Europea para Reforzar las Capacidades Africanas de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos”, lanzado en junio de 2006. La UE ha propuesto convertir

el programa francés RECAMP¹⁸ de capacitación militar en un instrumento de la UE, y aprovecharlo para aumentar el apoyo y la formación de la Fuerza de Reserva Africana (ASF, por sus siglas en inglés).¹⁹

El Mecanismo civil de Reacción Rápida, creado dentro del marco de la PESD, incluye provisiones para el despliegue de expertos legales, de la policía y de la administración civil. Las nuevas “fuerzas” para los Balcanes y los Grandes Lagos incorporan todos los ámbitos institucionales trabajando en esas regiones –los expertos en desarrollo tienen un papel junto a funcionarios especializados en temas de democracia y derechos humanos, secciones de gestión de crisis, expertos en seguridad y aquéllos responsables por las políticas económicas. Algunos observadores sugieren que la Dirección de Desarrollo de la Comisión ha comenzado a participar en la resolución de conflictos en parte para salvaguardar su propia influencia, puesto que la agenda de los “Estados frágiles” ha ganado importancia en otras partes de la maquinaria institucional de Bruselas.

En general, sin embargo, es difícil juzgar la escala de las actividades de mitigación de conflictos ya que no se recopilan datos exactos sobre qué cantidad de los diversos presupuestos de ayuda geográficos principales de la Comisión está destinada a la resolución de conflictos y operaciones de apoyo a la paz. En palabras de un experto, el simple hecho de que tales cantidades no estén identificadas pone en duda la coherencia entre desarrollo y seguridad.²⁰

En la práctica, la APF se ha usado como un fondo operacional para apoyar la misión de la Unión Africana (UA) en Darfur y no como una iniciativa de capacitación a largo plazo como era su objetivo inicial. Fuera de los fondos de la Comisión, el tamaño limitado de los presupuestos de la Política Exterior y de Seguridad

¹⁸ Fortalecimiento de las Capacidades Africanas de Mantenimiento de la Paz (RECAMP, *Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix*).

¹⁹ VIII Reunión de la Troika Ministerial UE-África, Bruselas, 15 de mayo de 2007, Comunicado Final, 9678/07, p.4.

²⁰ C. Gourlay, “Community instruments for civilian crisis management”, en Nowak A. (ed) *Civilian crisis management: the EU way*, Chailot paper no. 90, junio de 2006, p. 59.

Común (PESC) y la PESD sigue siendo un tema recurrente en los debates de Bruselas. Con la unidad del Alto Representante de la PESD operando con un presupuesto muy bajo, con frecuencia las intervenciones de seguridad se tienen que improvisar a través de contribuciones nacionales *ad-hoc*. El Consejo ha intentado rectificar esta situación usando los compromisos de la PCD, si bien todavía no ha tenido éxito.

Mientras que las misiones de la PESD han proliferado, el proclamado vínculo entre seguridad y desarrollo no parece haber aumentado de manera significativa la voluntad política de la UE de llevar a cabo intervenciones militares de combate a gran escala en situaciones de conflicto. El Consenso sobre Desarrollo insiste que la UE "no puede mantenerse al margen" cuando estallan conflictos, en parte porque eso mina sus esfuerzos en materia de desarrollo. Pero en la práctica, la UE sigue inclinada a "mantenerse al margen". Si algunos críticos temían que el compromiso con la coherencia entre seguridad y desarrollo se usara como pretexto para una militarización de gran alcance de la política exterior de la UE, hasta hoy estas preocupaciones no son justificables.

A cambio, la UE se ha limitado a apoyar la "subsidiariedad multilateral", a través del apoyo a las intervenciones de otras organizaciones, en particular la UA en los casos de Somalia y Sudán.²¹ En relación a este último país, la escala de la contribución de la UE es de todas formas extremadamente modesta en comparación con la escala de la misión de la UA y la ONU que sería necesaria para tener un impacto significativo en el conflicto en Darfur. El —a la hora de escribir estas líneas, eventual— despliegue de una misión fronteriza de la UE en El Chad tendrá un impacto indirecto mayor en la crisis de Darfur, europeizando en efecto las actividades militares francesas existentes en El Chad.

Bajo la PESD, la UE ahora avanza hacia la creación de nuevos "Grupos de Combate" —fuerzas móviles de despliegue rápido. Pero todavía no se ha decidido cómo

se desplegarán estas fuerzas. Los encargados de formular las políticas están de acuerdo en que estos Grupos proporcionan una capacidad adicional de hecho insignificante. De momento, es probable que se desplieguen solamente dos Grupos de Combate de manera simultánea. Para algunos Estados, este compromiso no significa más que un nuevo envoltorio para la capacidad ya existente. Los Grupos de Combate no solucionan el punto más débil de la UE —su capacidad estratégica de transporte aéreo. Según algunos expertos, la naturaleza y escala de los Grupos de Combate implica que éstos sólo sirven para tareas de protección básica en momentos de crisis (protección de aeropuertos, ciudadanos europeos, entre otros) y no ofrecen la posibilidad de ser integrados en los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo a más largo plazo.²² Los expertos lamentan que en vez de usarse como una reserva estratégica de facto, hasta el momento los Grupos de Combate han sido considerados útiles en respuestas a situaciones de crisis singulares. La Gendarmería Europea creada en 2004 por cinco Estados miembros de la UE todavía no ha realizado ninguna operación. Un ministro en funciones lamenta que las capacidades de seguridad europeas aún están por detrás de sus esfuerzos en materia de desarrollo y que en este sentido "se ha avanzado poco en la viabilidad" de vincular las políticas de seguridad y desarrollo.²³

En síntesis, en ambos sentidos del vínculo entre desarrollo y seguridad, el progreso y los cambios tangibles en materia de políticas han sido relativamente limitados. Ciertamente, entrevistas realizadas a algunos encargados de formular las políticas revelan que desde que se empezó a situar de manera creciente este vínculo en el centro de la política exterior de la UE, han surgido discrepancias significativas sobre las definiciones básicas acerca de lo que constituye "desarrollo" y lo que constituye "seguridad".

A un determinado nivel, esto se considera el propio propósito de la PCD: la evaluación empieza a enfocar en

²² C. Mölling, 'EU Battle Groups 2007: where next?', *European Security Review*, diciembre de 2006, p.7.

²³ João Gomes Cravinho, 'The EU's development policies are still out of step with its security role', *Europe's World*, junio de 2007.

²¹ M. Gibert, *Monitoring a region in crisis: the European Union in West Africa*, Chaillot Paper no. 98, enero de 2007, p. 30.

el compromiso general fusionado con el desarrollo y la seguridad, en vez de centrarse en qué medidas políticas individuales se categorizan según cada uno de estos dos objetivos. Algunos profesionales indican que no es ni sorprendente ni deseable que los actores en materia de seguridad permanezcan centrados en intervenciones episódicas y a corto plazo, mientras que los actores en materia de desarrollo se centran en procesos de cambio a largo plazo: en muchos escenarios de conflicto es necesaria una mezcla adecuada de estos dos enfoques. Asimismo, el que las comunidades de seguridad y de desarrollo estén por lo menos dialogando sobre enfoques fusionados es significativo, cuando antes esto hubiera sido un anatema para los dos conjuntos de actores.

No obstante, esta fusión putativa ha dado lugar a algunas controversias básicas. A modo de ejemplo, algunos expertos y encargados de formular las políticas insisten en que la contribución europea a la APF representa el elemento de fomento de la política de seguridad orientada al desarrollo; para otros, representa una desviación de los fondos del desarrollo hacia la seguridad. Estas controversias están presentes al interior y entre diversos Estados miembros.

Algunos van más allá y sugieren que en estas definiciones controvertidas no existe ninguna intención sincera de enfrentarse al desafío de cómo fusionar el desarrollo y la seguridad de manera genuina. Antes bien, se considera que las declaraciones sobre "coherencia", en esencia, están motivadas por el deseo de cada parte de la maquinaria de formulación de políticas de la UE de obtener más poder y mayores recursos.²⁴ Un profesional observa que cada parte de la maquinaria multinivel de la UE busca utilizar cada nueva y supuestamente "unificada" iniciativa burocrática como un medio para promocionar su propia "manera tradicional de hacer las cosas".

Esta dinámica se ha visto en algunas situaciones muy concretas. Mientras que el Instrumento de Estabilidad formalmente parecía proporcionar envíos más amplios

de los fondos públicos, tuvo lugar una serie de batallas legales entre el Consejo y la Comisión sobre exactamente qué tipo de fondos están permitidos y quién los controla —la Comisión acusando al Consejo de apropiarse políticamente de "sus" fondos destinados al desarrollo, y el Consejo oponiéndose a que la Comisión tuviera competencias en relación a ciertos tipos de fondos de apoyo a la paz. Un ejemplo reciente se dio respecto de los fondos para un programa de Ecomas de armas pequeñas financiado por el Consejo; la Comisión alegaba que el Consejo no podía autorizarlo porque se trataba de un asunto de "desarrollo" y llevó al Consejo a los tribunales. Un encargado de formular políticas admitió que estas batallas legales a menudo convierten la PCD en una parodia en la práctica, "eclipsando los debates sobre lo que realmente significa la coherencia". Algunos escépticos también señalan que el Instrumento de Estabilidad sólo une una serie de fondos relativos a la seguridad existente y representa simplemente un nuevo envoltorio sin ningún aumento significativo del presupuesto.

Ejemplos de países

Mientras que los estudios de casos en profundidad sobre países van más allá de los objetivos de este documento, algunos de los defectos mencionados pueden ser brevemente ilustrados mediante algunas situaciones de conflicto concretas.

Sierra Leona demuestra la carencia de vínculos en ambos sentidos. El compromiso de seguridad europeo ha sido limitado. En el año 2000, el Reino Unido solicitó, sin éxito, que los Estados miembros contribuyeran con tropas. Los gobiernos europeos se negaron a hacer contribuciones a los fondos del Reino Unido y la Comisión tras la guerra civil de Sierra Leona. Tras las elecciones de 2002 y el cese formal del conflicto, Sierra Leona recibió del Reino Unido una asignación de ayuda per cápita más generosa que cualquier otro país africano.²⁵ Pero el único otro donante europeo que propor-

²⁴ Niagalé Bagoyoko y Marie Gibert, *The European Union in Africa: The Linkage between Security, Governance and Development from an Institutional Perspective*, Documento de Trabajo 284, Sussex: Institute for Development Studies.

²⁵ Kampfner J., *Blair's Wars*, Londres: Free Press, 2004, p.71.

cionó una cantidad de fondos significativa a Sierra Leona –el país más pobre del mundo– fue la Comisión Europea. Londres ha lamentado esa falta de compromiso por parte de sus socios europeos. A la inversa, desde la perspectiva de la Comisión y algunos otros Estados, el Reino Unido parecía tener poco interés en consultar o compartir información sobre Sierra Leona.

En Costa de Marfil, la situación fue similar. La Comisión desembolsó un paquete de ayuda de 250 millones durante el conflicto, pero ningún otro donante ha apoyado de manera sustancial el compromiso de Francia y la Comisión. En 2005, Francia asignó 70 millones a Costa de Marfil y Alemania aportó 13 millones, pero ningún otro gobierno europeo ofreció más de 4 millones.²⁶ Un diplomático observó que la UE ha desempeñado un “papel limitado” en este caso, precisamente debido a la participación bilateral de Francia. Además, la política británica en Sierra Leona es muy distinta a la política francesa en Costa de Marfil, la cual se centró más en una supuesta mediación equilibrada de las élites.²⁷

En Ruanda, el Reino Unido y Francia han llevado a cabo enfoques casi diametralmente opuestos en materia de desarrollo en una situación de posconflicto. La ayuda británica (y holandesa) aumentaba en la medida en que la francesa disminuía. Las relaciones diplomáticas entre Francia y Ruanda se rompieron en 2006 después de que una corte francesa abriera un juicio en relación al genocidio de 1994. Francia incluso abogó por la finalización de la ayuda de la Comisión a Ruanda. Nigeria es quizás el ejemplo más llamativo donde los esfuerzos en materia de desarrollo no aumentaron en la medida en que el conflicto empeoraba. El Reino Unido incrementó su ayuda bilateral y en el verano de 2005 el Reino Unido consiguió que Nigeria recibiera el paquete de alivio de la deuda más grande de la historia. Pero Nigeria sigue siendo el país receptor de la ayuda de la UE per cápita más baja de todo el África subsahariana.²⁸

Algunos expertos y diplomáticos insisten en que la política europea en la República Democrática del Congo (RDC) es un ejemplo más positivo del vínculo entre desarrollo y seguridad. Una valoración favorable asegura que la UE desconcertó a sus críticos y demostró que la Operación Artemis –la misión de la PESD que ayudó a estabilizar Bunia en la RDC oriental en 2003– no fue una operación esporádica. La Operación Artemis reactivó un nuevo compromiso de cooperación al desarrollo y, en particular, un nuevo enfoque en la formación de la policía en el cual el Consejo y la Comisión unieron sus respectivos enfoques en materia de cooperación en el sector de la seguridad.²⁹ Poco después de la Operación Artemis, se introdujo un paquete de ayuda al desarrollo y capacitación institucional de 200 millones. Se desplegó una segunda misión durante las elecciones de 2006 para ayudar a proteger a los observadores de la ONU. No obstante, algunos críticos lamentan que los esfuerzos de la UE en ayudar a reconstruir la economía continúan siendo modestos. Desde luego, la Operación Artemis no consiguió crear las condiciones para una paz sostenible y la inestabilidad perduró en la RDC. Los críticos condenan a la UE de “fracasar en vincular mejor la gestión de crisis militar con una consolidación de la paz más amplia” en la RDC.³⁰ En la práctica, ha habido poca planificación conjunta de las actividades de seguridad y desarrollo. La misión de 2006 fue retirada incluso antes de que se supiera qué iba a pasar políticamente tras las elecciones.

La UE se ha negado a intervenir directamente en Sudán. Ello contrasta con el apoyo militar directo de Francia a los gobiernos de El Chad y la República Central Africana contra los rebeldes apoyados por Sudán –como se ha indicado, es esta ayuda militar la que está actualmente en proceso de europeización. Por el contrario, la UE proporcionó apoyo financiero y formación para la Unión Africana. La ayuda total de la

²⁶ Datos sobre la ayuda de la OCDE, 2005, www.oecd.org

²⁷ R. Youngs, “The EU and Conflict in West Africa”, *European Foreign Affairs Review*, 11/3, 2006.

²⁸ Nigeria-Comunidad Europea, *Support Strategy and Indicative Programme 2001-2007*.

²⁹ M. Martinelli, “Helping Transition: The EU Police Mission in the Democratic Republic of the Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes”, *European Foreign Affairs Review*, 11/3, 2006, pp. 379-399.

³⁰ Saferworld-International Alert, *Strengthening Global Security Through Addressing the Root Causes of Conflict: Priorities for the Irish and Dutch Presidencies in 2004*, 2004, pp. 6-8.

UE a Sudán se ha cuadruplicado desde 2003. Pero se ha ejercido poca presión política sobre el Gobierno de Sudán para que éste sofrené la milicia Janjaweed. Ciertamente, las críticas más duras a veces parecen estar dirigidas a las facciones rebeldes que no firmaron el Acuerdo de Paz de Darfur. En 2007, Tony Blair parecía ser el único líder europeo que abogaba de manera significativa por una presión punitiva mayor sobre el gobierno sudanés y una zona de exclusión aérea –aunque en septiembre el nuevo Presidente francés, Nicolas Sarkozy, también prometió una línea más dura por parte de Francia. El Parlamento Europeo ha criticado de forma visceral las debilidades de la UE en Dafur. El acuerdo de paz no ha dado lugar a una gran inversión en el desarrollo y la capacitación institucional a largo plazo. La violencia continua ha tornado superfluo el paquete de ayuda de 300 millones acordado por la UE en el acuerdo de paz de 2004. De manera crucial, el acuerdo de paz repartió el poder pero no trató la cuestión subyacente de la reforma en materia de gobernabilidad y, de hecho, vino acompañado por restricciones adicionales en la capacidad de las ONGs de recibir los fondos occidentales destinados al desarrollo. Algunos donantes europeos se han centrado en proporcionar ayuda a grupos rebeldes e inducirles a firmar los acuerdos de paz, pero esta cooperación no ha estado libre de problemas.³¹

Fuera de África, las mejoras relativas al vínculo entre seguridad y desarrollo parecen aún más limitadas. La UE ha sido durante muchos años el mayor financiador de proyectos de desarrollo en los Territorios Ocupados de Palestina, pero desde el año 2000 la UE ha privilegiado la ayuda de emergencia a corto plazo en detrimento de los proyectos de desarrollo a largo plazo. Desde la victoria de Hamás en las elecciones de enero de 2006, sólo se permiten formalmente los fondos destinados a la ayuda de emergencia a corto plazo a través del Mecanismo Temporal Internacional. A la vez que han languidecido los programas de desarrollo, los dos compromisos de la UE en materia de seguridad en los Territorios Ocupados –un programa policial y una misión fronteriza en Refah– también se han terminado.

³¹ *Africa Confidential* 48/3, 2 de febrero de 2007 y 46/19, 23 de septiembre de 2005.

La contribución europea mayoritaria a la segunda misión de la Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano (UNIFIL II) ha sido aclamada como el despliegue en materia de seguridad más exitoso. No obstante, cabe destacar que el gobierno francés insistió en que esa misión de la ONU formalmente se llevara a cabo bajo el mando de un Comandante de Fuerzas europeo en el terreno y una división estratégica dominada por la UE en Nueva York. De esta manera, se ha mantenido a la misión UNIFIL II institucionalmente separada de las agencias de la ONU en Líbano que trabajan en cuestiones de desarrollo y capacitación a más largo plazo. Cualesquiera sean las virtudes de UNIFIL II, la aportación de la UE a los procedimientos operacionales ha expresa y formalmente *dividido* los componentes de seguridad y desarrollo en vez de unirlos.

Por razones geopolíticas/ transatlánticas muy conocidas, Irak es un caso donde la UE se ha negado a ayudar a los esfuerzos de reconstrucción económica con el fin de mitigar el conflicto. Desde 2003, representantes de la Comisión y los gobiernos europeos que no formaban parte de la coalición liderada por Estados Unidos, han rechazado firmemente la línea de que “la ayuda al desarrollo es necesaria para mitigar el conflicto” en favor de la posición de que “la seguridad es necesaria antes de invertir en la ayuda al desarrollo”. Desde 2005 se han aprobado incrementos en las asignaciones de ayuda, pero la mayoría de éstos siguen sin utilizarse en la práctica. Los nuevos compromisos en materia de ayuda ahora proyectados, en combinación con una aparente voluntad del Gobierno francés de volver a comprometerse en Irak, podrían aportar pronto una nueva evaluación de este caso. No obstante, todavía existen serias dudas sobre si los gobiernos europeos querrán contribuir con tropas a cualquier fuerza multilateral acordada con el fin de llenar el “vacío de las capacidades de seguridad” a medida que y cuando se retiren las fuerzas estadounidenses.³²

En Afganistán, los encargados de formular las políticas se lamentan de lo lenta que ha sido la UE en aumentar sus esfuerzos en materia de desarrollo con

³² Richard Gowan, “From Beirut to Baghdad?”, *E!Sharp*, septiembre-octubre de 2007, pp. 44-46.

respecto a su presencia militar; “la lucha contra los talibanes” en la práctica no ha traído consigo iniciativas para conseguir el apoyo civil. A pesar de su nombre, los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT, por sus siglas en inglés) desplegados en Afganistán en la práctica continúan participando más en la seguridad que en tareas de reconstrucción. Las ONGs acusan a la participación europea en los PRTs de promover un enfoque a corto plazo que va en contra de los principios fundamentales del desarrollo. El Consejo tardó cinco años en enviar una misión policial a Kabul que además sólo contaba con 160 oficiales. El trabajo relacionado con el sistema judicial, inicialmente liderado por Italia y después por la Comisión, ha sido mediocre. Debido a la sensibilidad doméstica, los gobiernos de Alemania, España, Países Bajos e Italia o han indicado sus intenciones de reducir sus operaciones en Afganistán o se han negado a aflojar las restricciones operacionales de sus tropas. (A la inversa, declaraciones de Nicolas Sarkozy indican un posible cambio de dirección en la política francesa a favor de aumentar el despliegue de tropas francesas en Afganistán).

De manera significativa, ha sido en los Balcanes donde fueron desembolsadas cantidades realmente importantes de fondos de la Comisión para labores de reconstrucción y acompañar así el compromiso con la seguridad. Si bien la UE ha invertido mucho (de manera tardía, quizás) en una comprehensiva serie de iniciativas económicas y sociales en los Balcanes, eso se debería ver como una muestra para la “*integración* en las estructuras de la UE como mitigación de conflictos” en vez de “*desarrollo* como mitigación de conflictos” en el sentido más estricto. La mayor parte de la ayuda europea en los Balcanes está dirigida a ayudar a los Estados a cumplir con sus compromisos relativos al proceso de Estabilización y Asociación para armonizar la amplia gama de legislación con el corpus europeo. Las ONGs dedicadas al desarrollo han criticado este enfoque en los Balcanes, en base a que demuestra que el vínculo entre seguridad y desarrollo se trata esencialmente de desviar la ayuda destinada a aliviar la pobreza hacia el apoyo a los objetivos estratégicos occidentales en Países de Renta Media.

La agenda de seguridad más amplia

Más allá de las intervenciones discretas en situaciones de conflictos, está la cuestión de si los enfoques principales de seguridad de la UE se han vuelto más sensibles al desarrollo y si han ayudado a desencadenar mayores esfuerzos y recursos para la modernización económica. En un sentido formal, parecería que hay un cambio muy positivo que informar en ese asunto.

Los gobiernos europeos y los diplomáticos afirman constantemente que las lecciones que aprendieron de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 son que las causas del terrorismo y la inestabilidad internacional se encuentran en el subdesarrollo económico y político. Cada vez con mayor asiduidad las amenazas a la seguridad se perciben como el resultado de déficits en materia de “seguridad humana”. Si bien muchos gobiernos europeos han aceptado retóricamente este vínculo desde mediados de los años 1990, tras el 11-S se ha fortalecido el enfoque en su puesta en práctica, y Estados que antes se adherían a enfoques de seguridad más tradicionales orientados a la contención parecen haber cambiado de posición.

El Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, sugiere que si no se puede esperar que el desarrollo y la reforma apacigüen de manera inmediata a los terroristas más implacables, éstos han sido “nutridos con un fondo de desafectos” engendrado por las condiciones sociales y económicas reinantes.³³ A este nivel, los esfuerzos de la UE por desarrollar políticas de seguridad más holísticas y eficaces tras el 11-S ofrecen un potencial significativo para los objetivos de desarrollo. Surge la posibilidad de que las preocupaciones en materia de seguridad desbloqueen recursos adicionales para el desarrollo, y que la comunidad de desarrollo obtenga mayor control sobre políticas exteriores más amplias.

³³ *Financial Times*, 25 de marzo de 2004: 13.

Pakistán es un ejemplo de donde preocupaciones en materia antiterrorista conllevaron aumentos significativos en los fondos destinados al desarrollo.

No obstante, aunque estos nuevos pensamientos y preocupaciones hayan ayudado a desencadenar un compromiso con el aumento de la ayuda al desarrollo, algunos en la UE no están a favor de esta situación. Las dudas surgen porque los recursos no están estrictamente dirigidos a los Estados en vías de desarrollo más pobres, sino que incluyen cada vez con mayor frecuencia compromisos con los Países de Renta Media cuando están en juego cuestiones de seguridad. Si el 11-S ha reforzado algunos de los esfuerzos en materia de desarrollo en Oriente Próximo, algunos ministerios de desarrollo (el francés y el español) dan la bienvenida e intentan avanzar con la iniciativa, pero otros (DfID) lo critican: los primeros lo ven como la manera arquetípica de cómo se deben fusionar la seguridad y el desarrollo; los segundos lo ven como un elemento de una preponderancia preocupante de la seguridad sobre el desarrollo.

No ha habido una desviación masiva de los recursos de ayuda de los Estados más pobres hacia la nueva línea estratégica para Oriente Próximo; la mayor parte con diferencia de los aumentos de la AOD europea prometidos se han dirigido a África (aunque la proporción de la ayuda europea destinada a África haya disminuido un poco en los últimos años). Sin embargo, algunos incrementos en materia de recursos, indudablemente, han reflejado enfoques hacia la seguridad que tienen poco que ver con el desarrollo, y podrían interpretarse como una desviación de los recursos lejos de la ayuda al desarrollo. Esto se aplica sobre todo a nuevas asignaciones significativas para el control de la inmigración ilegal, nuevos programas de asistencia técnica para la cooperación en materia antiterrorista con países en vías de desarrollo, y nuevas iniciativas costosas de seguridad en materia de vigilancia, especialmente en el Mediterráneo. En 2005, el Parlamento Europeo llevó a la Comisión a los tribunales en relación con el uso de fondos destinados al desarrollo en la gestión fronteriza en Filipinas (el caso todavía no se ha resuelto). Las recientes propuestas de la Comisión sugieren que “el

diálogo entre culturas” debería ser apoyado como parte del vínculo entre seguridad y desarrollo³⁴ —este es el tipo de ampliación de la agenda que alimenta los temores de los escépticos de que los recursos sean desviados a iniciativas de índole estratégica que no tienen ninguna utilidad aparente para el éxito de la política de desarrollo de la UE.

El surgimiento de la condicionalidad vinculada a la seguridad también corre el riesgo de eclipsar las prioridades en materia de desarrollo. Las nuevas cláusulas en materia antiterrorista han sido incluidas en los acuerdos con países terceros y han retrasado muchas negociaciones. Y desde luego, la condicionalidad relativa a las armas de destrucción masiva es cada vez más dominante en Estados como Siria, Libia e Irán, impidiendo o incluso retrocediendo los compromisos europeos en materia de desarrollo. Se han introducido nuevas provisiones en relación a la acción contra Estados que no cooperan en el control de la inmigración ilegal —incluso si Francia y Suecia bloquearan una cláusula que expresamente estipule la suspensión completa de la ayuda y el comercio en tales circunstancias. También se ha presionado a los países socios a firmar “acuerdos de readmisión” extendidos.³⁵ Durante su mandato como coordinador en materia antiterrorista de la UE, Guy De Vries fue acusado por los círculos de seguridad y de desarrollo de haberse centrado sólo en una serie limitada de cuestiones de justicia y asuntos internos. La línea “blanda” de la UE en relación al gobierno sudanés refleja por lo menos en parte un deseo de mantener la cooperación en materia antiterrorista con una fuente clave de información sobre Al-Qaeda.

Muchos diplomáticos se quejan de que los equilibrios institucionales de la UE han cambiado en detrimento de la comunidad de desarrollo. El Ministro de Asuntos Exteriores europeo y el Servicio Europeo de Acción Exterior ciertamente fueron ideas inspiradas en cuestiones de seguridad: si bien estas iniciativas fueron diseñadas nominalmente para aumentar la coherencia entre la diplomacia y la política de desarrollo, existen

³⁴ *Policy Coherence*, op. cit, p. 11.

³⁵ Ver Conclusiones de la Presidencia, *Thessaloniki European Council*, 19-20 de junio de 2003.

preocupaciones en Bruselas de que su efecto sea restringir el papel de la comunidad de desarrollo como un área autónoma de influencia en materia de políticas. Tras el acuerdo de junio de 2007 sobre un suavizado tratado de reformas, muchos en la comunidad de desarrollo todavía temen que el nuevo único jefe de la política exterior europea sea una estrategia por parte de los líderes nacionales con el fin de asegurar un uso más estratégicamente dirigido de los recursos de ayuda de la Comisión. Este miedo se agrava por el pensamiento que, por naturaleza, Javier Solana, está mucho más inclinado hacia la diplomacia en situaciones de crisis y la mediación con líderes que hacia cuestiones de reforma a largo plazo.

Si bien la Estrategia de Seguridad Europea (ESS, por sus siglas en inglés) y las estrategias de seguridad nacionales de los Estados miembros han llegado a esperar mucho más de la ayuda al desarrollo, su aportación a la comunidad encargada de formular las políticas de desarrollo en la elaboración de éstas, ha sido insuficiente. En Bruselas, la ESS es considerada, en palabras de un diplomático, "el niño mimado de Solana" – la Comisión deliberadamente "se retiró" de esa iniciativa. En este sentido, muchos encargados de formular las políticas de desarrollo incluso consideran que la ESS representa un *paso atrás* en los "logros" conseguidos en la iniciativa de gestión de crisis de Gotemburgo en 2001 que había avanzado hacia una mayor aportación al desarrollo. Se considera que la desaparición de un Consejo de Desarrollo autónomo debilitó aún más la aportación del desarrollo en deliberaciones estratégicas. Una opinión común en Bruselas es que el Comisario de Desarrollo, Poul Nielson, fue progresivamente excluido de las deliberaciones sobre políticas tras los ataques del 11-S y que su sucesor, Louis Michel, a pesar de cultivar un perfil más alto, no consiguió invertir esa tendencia.

La PESD trajo consigo un cambio en la atmósfera general de formulación de políticas de la UE, con un cambio de poder hacia el Consejo y lejos de la Comisión. Algunos Estados miembros y la comunidad de políticas de desarrollo han criticado duramente el que se haya establecido un sistema de consultas muy

informal y esporádico entre la nueva maquinaria de la PESD, por un lado, y los foros de políticas de desarrollo y los departamentos de la Comisión que dirigen las iniciativas en materia de políticas con terceros países, por el otro. Funcionarios de la Comisión lamentan la existencia de un cada vez más débil "control civil" sobre las políticas de seguridad de la UE y opinan que la PESD/ ESS es más bien un "mecanismo potencial para la incoherencia" que un impulso a su propio trabajo.³⁶ Aquellos que consideran el compromiso de la sociedad civil como una parte integral del modelo de poder civil de la UE se preocupan por el aparente anuncio de la PESD de un proceso de toma de decisiones menos abierto. Ha habido un cambio de poder apoyado por capitales nacionales hacia oficiales de seguridad sin experiencia sobre la UE y poco conocimiento o comprensión de los enfoques llevados a cabo a través de la Comisión.

En el Comité Político y de Seguridad (PSC, por sus siglas en inglés) de la UE, las medidas antiterrorismo han asumido un estatus de prioridad y existe poco compromiso hacia cuestiones de desarrollo y gobernabilidad.³⁷ En palabras de un funcionario del Consejo, "Al PSC le gusta solucionar las cosas... No está interesado en procesos a largo plazo". Por ejemplo, existe un debate en curso en el PSC sobre la expansión del ámbito de las misiones de Petersberg para incluir nuevas asignaciones de fondos para la "seguridad nacional". Observadores resaltan que el PSC, el EUMC y el PMG tienen un interés expreso o conocimientos mínimos sobre cuestiones de desarrollo.³⁸ Funcionarios de departamentos geográficos y diplomáticos en el país también han sido reacios a dejar que un nuevo enfoque de "desarrollo y democracia" impida compromisos de seguridad con regímenes autocráticos.

La comunidad de ONGs de desarrollo ha criticado lo que considera que es un uso poco honrado de la condi-

³⁶ A. Missiroli, 'European Security Policy: The Challenges of Coherence', *European Foreign Affairs Review* 6/2, 2001, p.192.

³⁷ International Crisis Group (ICG), *EU Crisis Response Capabilities: An Update*, 2002, p.12.

³⁸ *Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the way forward*, Informe preparado por el Centre for European Policy Studies, Fiche on EU Security Policy, Marius Vahl, junio de 2006, p. 62.

cionalidad en detrimento del compromiso con los sectores más pobres de la sociedad, y la creciente tendencia a que la ayuda sea canalizada a través de, o en estrecha relación con, los ejércitos. La mayoría de los análisis académicos han criticado de manera similar a la UE por estirar demasiado el vínculo entre seguridad y desarrollo con el fin de priorizar las medidas antiterroristas y los objetivos relacionados con las armas de destrucción masiva, que no son de relevancia fundamental para África y no encajan demasiado con la identidad tradicional de la UE como un actor de desarrollo.³⁹

Como era de esperar, funcionarios del Consejo ven de manera bastante distinta la persistencia de perspectivas divergentes. Lamentan que la perspectiva de desarrollo sea todavía demasiado dominante en la identidad internacional de la UE, que la Comisión todavía "vierta millones" en proyectos de desarrollo sin la menor idea de su impacto sobre la seguridad, que no haya habido esfuerzos para "educar" a los expertos en desarrollo sobre los desafíos en materia de seguridad, que las conversaciones sobre la "confección" de los programas de desarrollo regional según imperativos de seguridad no haya producido resultados concretos; y que la continuada ineficacia en materia de dispersión de la ayuda de la Comisión mine drásticamente su utilidad para la seguridad.

Gobernabilidad: ¿El eslabón de la cadena?

Podría afirmarse que el punto de confluencia más llamativo entre los objetivos de seguridad y desarrollo se encuentra en la evolución de la agenda de gobernabilidad. Durante muchos años, los ministerios de desarrollo han apoyado la reforma en materia de gobernabilidad como un medio para mejorar la eficacia del desarrollo en pro de los pobres. Ahora, aparecen en el dis-

curso sobre seguridad de la UE vínculos notablemente similares entre la reforma en materia de gobernabilidad y los intereses estratégicos. La liberalización política y un mayor respeto por los derechos humanos se consideran claves para tratar las causas del terrorismo internacional y cuestiones de seguridad "blandas" consideradas como amenazas a los países occidentales. Si bien una investigación completa sobre el apoyo europeo hacia la gobernabilidad democrática va más allá del propósito de este ensayo, a continuación se encuentran tres puntos fundamentales sobre su relación con el nexo entre seguridad y desarrollo.

1) **Primero**, se han producido por lo menos algunos incrementos en la ayuda a la gobernabilidad democrática en relación con los compromisos en materia de resolución de conflictos. La estrategia de prevención de conflictos de 2001 de la Comisión puso énfasis en un enfoque prioritario hacia la buena gobernabilidad, el Estado de derecho y la "inclusión política".⁴⁰ La Estrategia para África de la UE incluye una Iniciativa para la Gobernabilidad y un Foro África-Unión Europea sobre Derechos Humanos.⁴¹ Fundamentalmente, 2,7 mil millones del décimo FED (de un total de 22 mil millones para el período 2008-2013) serán destinados a recompensas para aquellos Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) que se comprometan a cooperar con la UE en reformas en materia de gobernabilidad.

En la existencia de una plétora de diferentes instrumentos se puede percibir un intento común por vincular elementos de gobernabilidad con las políticas de seguridad. El presupuesto del Mecanismo de Reacción Rápida ha aumentado de manera gradual hasta llegar a 30 millones al año. Los envíos del nuevo Instrumento de Seguridad se basan en una serie de vínculos similares entre el conflicto y la gobernabilidad. Las misiones relativas al Estado de derecho de la PESC en Georgia e Irak son quizás los testigos más directos de la importancia de las cuestiones de gobernabilidad en los com-

⁴⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, COM 211, 2001.

⁴¹ Comisión de las Comunidades Europeas, *EU Strategy for Africa: Towards a EuroAfrican pact to accelerate Africa's development*, COM 489, 2005, p..25.

³⁹ Amelia Hadfield, 'Janus advances? An analysis of EC development policy and the 2005 amended Cotonou Partnership Agreement', *European Foreign Affairs Review*, junio de 2007.

promisos de seguridad. En febrero de 2007, se acordó una nueva misión de la UE para la reforma policial en Afganistán.

Se han puesto a disposición nuevos recursos de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) –este presupuesto aumentó de 100 millones de euros antes del 11-S a 132 millones para el año 2004. La estrategia de la IEDDH para el período 2002-2005 está basada en un vínculo mucho más fuerte con los desafíos relativos al conflicto. De los 29 nuevos países identificados como “meta” para los fondos destinados a la democracia y los derechos humanos entre 2002 y 2005, todos menos seis eran “Estados en conflicto”. La siguiente IEDDH incrementará, aunque modestamente, dichos fondos para el período 2008-2103.

Es en la cuestión de la Reforma del Sector de Seguridad (RSS) donde el vínculo entre las agendas de gobernabilidad, seguridad y desarrollo es más notable, especialmente a través de las nuevas actividades en materia de RSS en África. A mediados de 2007, 26 países africanos recibían financiación de la UE a través de la RSS. A modo de ejemplo, la UE empezó a desempeñar un papel de liderazgo en la reforma policial y del sector de defensa en la RDC. Las nuevas estrategias de la UE en cuanto a la RSS fueron acordadas por el Consejo en 2005 y la Comisión en 2006. Dentro del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/CAD), la Comisión y una serie de Estados miembros de la UE han celebrado nuevos debates sobre la incorporación de la ayuda destinada al sector de seguridad en los perfiles de ayuda al desarrollo. La ayuda relativa a la RSS se ha presentado como uno de los medios concretos más cruciales de puesta en práctica de un enfoque más holístico hacia la seguridad. El argumento ha sido que la cooperación en cuestiones de seguridad ha avanzado de una tradicional diplomacia de defensa hacia la incorporación de un enfoque que permite el compromiso con los militares para mejorar la “governabilidad en materia de seguridad”. La estrategia de la RSS del Reino Unido fue elaborada conjuntamente por Ministerio de

Defensa, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el DfID. Este tipo de enfoque –distinto del poder “blando” y los conceptos tradicionales de poder “duro”– es el que los encargados de formular las políticas piensan que conformará la “identidad de seguridad europea”.

En términos más generales, en mayo de 2007 el DfID lanzó una nueva estrategia sobre “Gobernabilidad, Desarrollo y Política Democrática”, basada en un compromiso más explícito con el apoyo a la democracia que el que tenía hasta el momento. El DfID estableció en febrero de 2007 un Fondo para la Gobernabilidad y Transparencia, valorado en 100 millones de libras (160 millones de euros) por un período de cinco años, destinado a la sociedad civil, los medios de comunicación, sindicatos y parlamentos en países en vías de desarrollo, con el fin de “vincular a los ciudadanos y el Estado”. Los gastos en materia de ayuda ahora deben estar basados en un Análisis de País sobre Gobernabilidad específico para cada país receptor. La nueva estrategia insistía que el DfID estaba trabajando más ahora que antes en cooperación con los ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores en el diseño de estrategias relativas al conflicto violento, y que los Fondos de Prevención de Conflictos habían empezado a financiar proyectos de reforma democrática en situaciones de conflicto –proyectos relacionados con los medios de comunicación en Uganda y con los partidos políticos en Nepal, por ejemplo. La Unidad de Reconstrucción Posconflicto ya ha financiado proyectos de fortalecimiento institucional en Afganistán, Irak y Sudán. Se creó también la Iniciativa de Capacitación Africana intraministerial para coordinar la ayuda destinada a la gobernabilidad.⁴²

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) diseñada por el DfID es quizás la iniciativa más concreta para proveer de fundamento el vínculo entre gobernabilidad y conflicto, en línea con el reconocimiento de que una falta de transparencia en la gestión de los recursos energéticos con frecuencia provoca conflictos. El Reino Unido presenta el apoyo a la EITI en el Delta del

⁴² DfID, *Governance*, op. cit.

Níger, por ejemplo, como uno de sus principales vínculos entre desarrollo y seguridad.

Francia introdujo una estrategia de gobernabilidad que incluye el compromiso con el diseño de una estrategia de reforma política específica para los “Estados frágiles”.⁴³ Esto sugiere un cierto replanteamiento de la política francesa hacia África. Francia ha continuado alejándose (si bien de manera vacilante en vista de los eventos de Costa de Marfil y El Chad) de sus acuerdos militares bilaterales tradicionales en el continente, en busca de una nueva identidad para su asediada política africana post-Ruanda/ Zaire. Una mayor cantidad de su ayuda pasa ahora por la Comisión Europea; se presta más apoyo a la africanización de las operaciones militares de mantenimiento de la paz; y se ha puesto más énfasis en los vínculos comerciales, especialmente con las grandes economías de Nigeria y Sudáfrica, en vez de acentuar solamente las afinidades culturales de la tradicional *pré carré* francófona. Las campañas presidenciales de Nicolas Sarkozy y Segolène Royal sugerían que Francia necesitaba diseñar una política africana más orientada a la reforma.⁴⁴

A pesar de la evolución en materia de políticas y de nuevas iniciativas, también cabe mencionar que, en general, los compromisos en materia de gobernabilidad siguen siendo relativamente limitados. Los fondos asignados al apoyo a la gobernabilidad democrática representan una pequeña parte del total de la AOD. Algunas cuestiones definitorias en esta área presentan dificultades, pero por regla general puede decirse que pocos donantes europeos asignan más del tres o cuatro por ciento de su ayuda al desarrollo a proyectos de gobernabilidad política. Los fondos para las vertientes judiciales y policiales de las medidas antiterroristas han aumentado mucho más que los fondos destinados a la gobernabilidad derivada de la seguridad. La UE ha sido criticada por invertir tan poco en el fortalecimiento de la democracia y la sociedad civil en situaciones de emergencia y por disponer de estos fondos en situacio-

nes de posconflicto bien avanzadas.⁴⁵ Si bien los análisis de los “nuevos” enfoques en materia de resolución de conflictos rutinariamente hacen hincapié en el compromiso de alejarse del humanitarismo “neutral” y avanzar hacia el compromiso con cuestiones de reforma política, en la práctica la ayuda humanitaria de la UE —ayuda directa en situaciones de emergencia a corto plazo a través de ONGs occidentales y no locales— ha sido en casi todos los conflictos mucho mayor que los esfuerzos de capacitación institucional...

2) Segundo, puede observarse que la *naturaleza* de los fondos europeos destinados a la gobernabilidad presenta cada vez con mayor frecuencia un cierto grado de preocupación por la seguridad. Con diferencia, la mayor parte del apoyo europeo en materia de gobernabilidad, está centrado en la capacitación de las instituciones del Estado, en colaboración con los gobiernos socios. Según los encargados de formular las políticas esto refleja en parte el deseo de conseguir la estabilización a través de una reforma consensual negociada. Esta orientación también se refleja en la creciente preferencia por la ayuda de gobierno a gobierno y el apoyo presupuestario directo; este tipo de ayuda sigue siendo mucho mayor que el apoyo a la sociedad civil, los procedimientos democráticos o los poderes en *contra* de los gobiernos.

De hecho, los objetivos relativos a la estabilización detrás de la ayuda destinada a la gobernabilidad han diluido el motor genuinamente *reformista* de la financiación europea. Un ejemplo destacado se encuentra en el apoyo que con frecuencia se presta a las iniciativas anticorrupción lanzadas por los líderes. Estas campañas son invariablemente usadas y manipuladas a instancias de estos últimos, socavando una institucionalización más firme de las medidas anticorrupción. El apoyo de Tony Blair al (por entonces) Presidente Obasanjo es un buen ejemplo. El líder nigeriano fue premiado con un paquete de ayuda para el alivio de la deuda fuertemente promocionado por el Reino Unido —incluso cuando empeoraban todos los indicadores de gobernabilidad de Nigeria.

⁴³ Ministerio de Asuntos Exteriores francés, *Governance Strategy for French Development Assistance*, MFA/Dgcid, diciembre de 2006.

⁴⁴ Tony Chafer, *From confidence to confusion: Franco-African relations in the era of globalisation*, de próxima publicación.

⁴⁵ S. da Câmara and A. Sherrif, (ver la nota 18), p.10 y p.13.

Los actores de la sociedad civil y la política en los países en vías de desarrollo a menudo critican la ayuda de la UE en materia de gobernabilidad por estar muy orientada a las instituciones del gobierno y del Estado. Casi todos los "indicadores de progreso" en cuanto a la capacitación de la Comisión están relacionados con el fortalecimiento de la eficacia de las capacidades y los procedimientos del Estado, y no con la pluralidad democrática.⁴⁶ Esto traiciona un modelo que a menudo aparenta ser de desarrollo y seguridad liderado por el Estado, en vez de un modelo dirigido a fomentar la competición política significativa o la dispersión del poder eficaz. Los análisis concluyen que la UE todavía tiene mucho que hacer para poner en práctica un concepto de "seguridad humana" que incorpore por completo los derechos humanos y la participación individual en la toma de decisiones, en vez de un entendimiento tradicional de "estabilidad política" orientado al Estado.⁴⁷

Una de las principales vertientes de la estrategia de gobernabilidad de 2007 del DfID es el reconocimiento de que brindar mucho apoyo técnico en materia de gobernabilidad a las instituciones del Estado no ha beneficiado los objetivos de desarrollo o de seguridad porque ha ignorado el entendimiento más político de la contención democrática. Se afirma que en el futuro el DfID conseguirá alcanzar un mejor equilibrio entre la capacitación del Estado y el fortalecimiento de la rendición de cuentas, por ejemplo, a través de la participación ciudadana en el control de los gastos públicos. La nueva Estrategia de Gobernabilidad de Francia insiste en que su programa de gobernabilidad también empezará a alejarse de un enfoque totalmente orientado al Estado.

En la práctica, los enfoques de la UE hacia la resolución de conflictos siguen centrando sus esfuerzos a nivel de la élite. Existe una preferencia por los acuerdos de poder compartido muy negociados, que no con-

siguen abordar completamente las causas de la inestabilidad a nivel local. Un ejemplo es el de los Grandes Lagos, donde la preocupación en la RDC, Ruanda y Burundi por equilibrar las porciones de poder entre los diferentes grupos étnicos, según los críticos, ha aumentado los clivajes sociales a nivel local. En estos casos, este tipo de modelo de seguridad ha llevado a la UE a evitar el apoyo a grupos de la sociedad civil multiétnicos que quizás estuviesen mejor posicionados para maximizar el potencial del desarrollo. Según la terminología actualmente de moda, no se ha prestado suficiente atención al "capital puente", con demasiada preferencia por una capacitación de la sociedad civil intra en vez de intercomunal –y esto afecta de manera negativa tanto al conflicto como a la dinámica de desarrollo local.

Si bien la agenda de RSS se ha establecido, indudablemente, de manera más firme como un área de preocupación tras el 11-S, en la práctica, la ayuda proporcionada bajo el emblema de la RSS todavía incluye muchos aspectos de la diplomacia de defensa tradicional. La cooperación en materia de seguridad que incorpora elementos de buena gobernabilidad se ha centrado mucho más en aumentar la eficacia de las fuerzas armadas en países en vías de desarrollo que en mejorar su rendición de cuentas. Por ejemplo, la misión policial de la UE en la RDC luchó por tener el control sobre la reforma civil-militar, en vez de simplemente suministrar equipamiento y formación; de hecho, la corrupción política relacionada con el programa de DDR de los donantes era tan grave que el programa fue cancelado. Un observador lamenta que la UE haya permanecido obsesionada con el suministro de asistencia policial y formación básica en detrimento de un serio análisis de cómo se relacionan con el conflicto las estructuras de seguridad más amplias.

La RSS todavía no ha tenido mucho éxito en vigilar el poder político de los militares, por ejemplo, en Oriente Próximo... Muchas de las propuestas bajo la nueva comunicación de gobernabilidad de la Comisión parecen programas en materia de antiterrorismo bastante estándares, con pocos aspectos de reforma tangibles. Los diplomáticos y algunos expertos sostienen que

⁴⁶ ECDPM, *Governance Impact Assessment*, SEC(2006), 1021, marzo de 2006.

⁴⁷ M. Kaldor, M. Martin y S. Selchow, 'Human security: a new strategic narrative for Europe', *International Affairs*, 83:2, 2007, p. 280.

aumentar la capacidad general en materia de seguridad (no sólo de las fuerzas armadas, sino también de los servicios de inteligencia, la policía y la guardia fronteriza) tiende a ser un precursor del desarrollo de una mayor rendición de cuentas. De hecho, el trabajo de la RSS ha sido objeto de crecientes divergencias entre expertos de desarrollo de la Comisión y del Consejo: el enfoque de los primeros en los “descuidos parlamentarios” de los militares ha engendrado tensiones con funcionarios de la PESD. Se han intensificado las batallas sobre la competencia: quién –los actores de desarrollo o los actores de seguridad– debería repartir la ayuda destinada a la capacitación institucional relativa al sector de la seguridad.

Puesto que el enfoque principal de la UE ha sido apoyar las capacidades de mantenimiento de la paz de la UA, algunos han expresado su preocupación acerca del enfoque que, por ejemplo, fortalece el papel de liderazgo de Nigeria en el envío de tropas a otros conflictos africanos, alegando que ha ido en detrimento de otro enfoque alternativo dirigido a la reforma en materia de gobernabilidad (especialmente de las fuerzas de seguridad) dentro del propio país. Algunos Estados miembros han querido que la PESD tuviera mayor control político sobre esas contribuciones a la UA. Existe un delicado equilibrio. Por un lado, existe el riesgo de que un direccionamiento extremo por parte de la UE resulte en la utilización de los recursos para cuestiones europeas de seguridad y una disminución de la apropiación local. Por otro lado, existe el desafío de combinar el principio de apropiación de la UA con las implicaciones negativas que invariablemente surgen cuando aquellos militares africanos que no están sujetos a un fuerte control civil reciben más recursos y poder de manera incondicional.

La EITI también tiene un ámbito de actuación bastante limitado. De los 27 Estados miembros de la UE, sólo Alemania, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido han aceptado la iniciativa, mientras que una serie de Estados, como España, resisten activamente las presiones de la sociedad civil para incorporarse. La mayoría de los Estados miembros ha rechazado unir la condicionalidad de la gobernabilidad derivada de la

EITI a los incrementos de ayuda al desarrollo de la UE. Los Estados productores clave como Angola también han rechazado la EITI –de hecho, la EITI es más necesaria precisamente donde los gobiernos tienen grandes recursos de petróleo y por lo tanto tienen la firmeza suficiente para rechazar la iniciativa. Además, la EITI sólo cubre la transparencia de pagos a los presupuestos nacionales. Un gobierno podrá rendir cuentas de todos los pagos de las corporaciones multinacionales (MNCs) y las MNCs podrán demostrar que no ha habido sobornos, pero el problema de los favores políticos en la distribución de los presupuestos nacionales puede continuar sin censura. Muchos sugieren que la campaña “Publica lo que Pagas” necesita estar acompañada de un enfoque similar en “Publica cómo lo Gastas”.

3) Tercero, a pesar del condicionamiento de seguridad de la ayuda destinada a la gobernabilidad, por lo general la agenda de buena gobernabilidad permanece más fuertemente vinculada a la formulación de políticas de desarrollo que a la deliberación estratégica. La ayuda política de la UE casi siempre está dirigida a brindar un mejor acceso a la toma de decisiones a los sectores más pobres de la sociedad. Una proporción significativa de los nuevos fondos de gobernabilidad de la UE está dirigida a aumentar la capacidad de organización local, en particular en relación al suministro de servicios esenciales. El uso de los fondos destinados a los derechos humanos y la sociedad civil para apoyar iniciativas dirigidas a monitorear los presupuestos de los gobiernos locales es cada vez más una prioridad distintiva en las estrategias de la UE.

En general, muchos observadores y encargados de formular las políticas afirman que muchas de las innovaciones que vinculan los derechos humanos y las labores en situaciones de posconflicto con la seguridad han de hecho surgido de la comunidad encargada de formular políticas de desarrollo. Éstas se han infiltrado en la “conciencia de seguridad” de la UE –en contraposición de Estados Unidos, donde la visión estratégica ha descendido a otros ámbitos. Si uno se aleja de la retórica de la PESD sobre los derechos humanos o sobre la capacitación institucional y la prevención de conflic-

tos, y observa las iniciativas de ayuda concretas llevadas a cabo para avanzar con estos objetivos, la UE ha adoptado abiertamente un enfoque casi apolítico. Éste se centra en el capital social, las capacidades de toma de decisiones a nivel local y la organización de la sociedad civil alrededor de cuestiones sociales.

Todavía, la opinión general es que los fondos destinados a la gobernabilidad han retenido su estatus de un área relativamente autónoma de la actividad de desarrollo, no dirigida, en la práctica, por una intención o lógica estratégicas. De hecho, la falta de conocimiento sobre qué se está haciendo exactamente en los programas de ayuda al desarrollo y la gobernabilidad por parte de los encargados de formular las políticas de seguridad es aun sorprendente. Una opinión común en Bruselas, las capitales nacionales y entre los analistas es que en vez de usar los fondos destinados al desarrollo de una manera política directa (el temor inicial de muchos y todavía objeto de las familiares críticas de las ONGs), los fondos políticos han sido usados en forma de desarrollo indirectamente.

De hecho, algunos miembros en el Parlamento Europeo lanzaron un debate sobre cómo la IEDDH se había convertido en una iniciativa de financiación de proyectos de la sociedad civil a pequeña escala, sin ningún vínculo a las prioridades de la PESC. (Uno de los proyectos más grandes de la IEDDH tras el 11-S se llevó a cabo en Bolivia, mientras Egipto, por ejemplo, fue excluido como país "meta"). Estos parlamentarios intentaron devolver la gestión de esos fondos al Parlamento Europeo, regresando en términos de la estructura de procedimientos a los orígenes de la Iniciativa en Europa Central y del Este a principios de los años 90. El "lobby del desarrollo" en el Parlamento Europeo, junto con la Comisión, bloqueó esa reforma.

Además, la imposición por parte de la UE de sanciones relativas a la democracia ha sido limitada. No hay evidencia de un uso masivo de medidas punitivas motivadas por la seguridad de manera que interrumpiera el apoyo al desarrollo a largo plazo. Podría decirse que el desequilibrio en las políticas de la UE es a la inversa: la UE ha intentado seguir con la ayuda al desarrollo,

suavizando sus respuestas políticas, incluso si esta ayuda se hubiera vuelto ineficaz debido al conflicto, la corrupción y las fallidas instituciones del Estado. El Parlamento Europeo ha criticado a la UE por no contemplar medidas más firmes en casos como Etiopía, Angola o Ruanda por estos motivos.⁴⁸

Asimismo, los esfuerzos de capacitación institucional de la UE siguen siendo altamente programáticos, e invariablemente no encajan bien con la dinámica política interna de los países socios o comprenden bien las coaliciones cambiantes que se encuentran entre las causas del conflicto y la inestabilidad. Los procedimientos de financiación de la IEDDH son tan lentos que la relevancia de esa iniciativa en momentos —o justo después de crisis es muy cuestionada por las partes locales interesadas.⁴⁹

Una vez más, las limitaciones que surgen de estas tres consideraciones se ven en casos individuales de conflicto. La participación del Reino Unido en Sierra Leona es con frecuencia presentada como un modelo integrado de militares-desarrollo-gobernabilidad, pero podría decirse que sus elementos de reforma política han sido decepcionantemente limitados, y consistían (desde principios hasta mediados de la década de 2000) más en apoyar a Cava que en ampliar la contención política. Según un experto, eso refleja el enfoque excesivamente "estadista" del Reino Unido hacia el conflicto.⁵⁰ Un programa de gobernabilidad basado en las estructuras tribales de Sierra Leona, por ejemplo, ha sorprendido a muchos, dado el papel que este muy desacreditado sistema desempeñó en las causas originales de la década de guerra civil en Sierra Leona.⁵¹ La confianza pública en el Ejército del país sigue siendo baja, en parte debido a la tutela política a la que está sujeto.

En Costa de Marfil, Francia empujó a la UE a ofrecer apoyo presupuestario directo al Presidente Gbagbo, cuando otros Estados miembros de la UE ya se esta-

⁴⁸ Ibid, p.18

⁴⁹ R. Youngs et al, *No Lasting Peace and Prosperity without Democracy and Human Rights*, IMD for the EP, 2004.

⁵⁰ Porteous, op. cit.

⁵¹ ICG, op. cit: 24.

ban cansando del aparente rechazo del Presidente hacia la reforma; a cambio, otros Estados de la UE insistieron en fortalecer la condicionalidad en materia de gobernabilidad.⁵² La gobernabilidad no fue identificada como un sector prioritario de la ayuda francesa. Otros donantes europeos también se limitaron al trabajo apolítico. Tras el aplazamiento de las elecciones en 2005, un diplomático europeo resumió la política europea con la sugerencia de que “Costa de Marfil necesita un equilibrio de poder, no una alternancia de poder”.⁵³

Conclusiones

Al analizar los vínculos entre desarrollo y seguridad de la UE, surgen dos cuestiones. En primer lugar, si estas dos áreas de políticas, de hecho, parecen más “unificadas” que antes. En este sentido, ciertos casos individuales de países demuestran algún progreso, si bien la articulación en la práctica del vínculo entre desarrollo y seguridad, es limitada. Existen importantes casos donde los esfuerzos en materia de desarrollo han sido limitados en situaciones de conflicto, y donde el compromiso en materia de seguridad ha sido, asimismo, limitado en apoyar a los desafíos de desarrollo. En vez de diseñar políticas genuinamente unificadas y holísticas, muchos diplomáticos –en palabras de un experto involucrado– todavía siguen con el dilema del “huevo y la gallina” sobre si la seguridad precede al desarrollo o viceversa.

La segunda cuestión es: ¿quién dicta las reglas de los impulsos dados al vínculo entre desarrollo y seguridad? Persisten las diferencias entre los Estados miembros sobre qué significa el vínculo entre desarrollo y seguridad en términos de evolución de políticas. Las tensiones se han intensificado entre las instituciones de Bruselas. Cada institución/ ministerio afirma que es su propia área de competencia de políticas la que se intenta fortalecer en mayor medida con el tema recu-

rrente de “seguridad-desarrollo”. En referencia a la pregunta de cómo está avanzando este vínculo, los expertos en desarrollo lamentan la primacía de los foros sobre seguridad, mientras que los expertos en seguridad perciben una primacía desequilibrada de las perspectivas de desarrollo.

Ambos lados son culpables de la falta de comprensión mutua: expertos en seguridad pueden ser todavía muy despectivos en relación con la relevancia de acertar en las políticas de desarrollo y gobernabilidad; muchos en la comunidad de desarrollo todavía consideran cualquier cosa que se haga en el ámbito de la seguridad algo siempre negativo y sólo perjudicial para su trabajo. Las opiniones sobre los esfuerzos de la UE por vincular desarrollo y seguridad podrían ser resumidos por la máxima: tu postura dependerá de cómo te sientes.

Sin duda, los enfoques han evolucionado en el ámbito de la gobernabilidad, considerada el pivote vital entre las políticas de desarrollo y seguridad. Una serie de donantes europeos ha avanzado hacia la elaboración de estrategias de gobernabilidad más completas. De manera significativa, si bien el apoyo a la gobernabilidad democrática y los derechos humanos se presenta como algo crucial tanto para el desarrollo sostenible como para la seguridad, en la práctica esa es un área de políticas puestas en práctica de tal manera que están más en consonancia con la agenda de desarrollo que con la agenda de seguridad.

De manera más negativa, la UE corre el riesgo de mezclar dos cuestiones diferentes; por un lado, las condiciones de paz necesarias para fomentar el desarrollo económico en los Estados pobres; y por el otro, la cuestión de los propios intereses de la UE en materia de seguridad y cómo éstos pueden realizarse a través de la inversión en el desarrollo. Para que la UE logre vínculos durables entre las políticas de desarrollo y de seguridad, sin posibilidad de pérdidas, es necesario empezar a invertir en esta valiosa dimensión de la coherencia de políticas con una mayor precisión conceptual.

WORKING PAPERS

- 43** La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, **Richard Youngs**, Septiembre de 2007
- 42** El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, **María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos**, Septiembre 2007
- 41** Donor harmonisation: between effectiveness and democratisation
- 40** La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, **Stefan Meyer**, Julio de 2007
- 39** La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, **Ana Echagüe**, Mayo de 2007
- 38** El papel de la OTAN en la reforma democrática, **Jos Boonstra**, Mayo de 2007
- 37** El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, **Laura Tedesco**, Mayo de 2007
- 36** ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, **Geoffrey Phidham**, Abril de 2007
- 35** Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, **Susanne Gratius**, Abril de 2007
- 34** Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, **Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati**, Marzo de 2007
- 33** Europa y Rusia, más allá de la energía, **Kristina Kausch**, Marzo de 2007
- 32** Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, **Richard Youngs (Editor)**, Enero de 2007
- 31** La Refundación del Estado en Bolivia, **Isabel Moreno y Mariano Aguirre**, Enero de 2007
- 30** Crisis del Estado y dominios civiles en África, **Mariano Aguirre y David Sogge**, Diciembre de 2006
- 29** Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, **David Mathieson and Richard Youngs**, December 2006
- 28** Promoting Democracy Backwards, **Peter Burnell**, November 2006
- 27** Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, **Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda**, Septiembre de 2006
- 26** Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, **Astri Suhrke**, Septiembre de 2006
- 25** The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, **Rebecca Engel**, August 2006
- 24** Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, **Luis Peral**, Julio de 2006
- 23** Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, **David Sogge**, Junio de 2006
- 22** La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, **Megan Burke**, Abril de 2006

WORKING PAPERS

- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, **Richard Youngs**, Marzo de 2006
- 20 Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, **Ben Saul**, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; **Martin Doornbos**, **Susan Woodward**, **Silvia Roque**, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, **Jessica Almqvist**, January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda
Martin Doornbos, December 2005
- 16 The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts,
Irene Aguirrezabal Quijera, November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**,
Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, Octubre
de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy,
Kristina Kausch and **Isaías Barreñada**, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito** and
Jessica Almqvist, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill
Crystal**, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns**, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional,
Laura Feliú, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez**, Abril de
2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración
de un Plan de Acción, **Luis Peral**, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie**, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist**, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito**,
Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin**, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?,
Richard Youngs, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli
withdrawal, **CITPax**, an initiative of **Shlomo Ben-Ami**, November 2004

FRIDE

La Unión Europea (UE) afirma de manera cada vez más rutinaria y con mayor frecuencia que la seguridad y el desarrollo son dos de sus objetivos que se refuerzan mutuamente. Desde hace mucho tiempo, los enfoques de desarrollo con respecto a la seguridad se consideran una parte integral de la particular identidad internacional de la UE. Aunque muy pocos en la UE dudarían de que la seguridad y el desarrollo van juntos, abundan las diferencias sobre las implicaciones de este vínculo para la asignación de los limitados recursos y la naturaleza de los compromisos diplomáticos.

www.fride.org