

Sarkozy: ¿un nuevo compromiso de Francia con la democracia y los derechos humanos?

Metsa Rahimi
Investigadora Junior,
Programa de Democratización, FRIDE

La herencia de Francia por sí sola debería hacerla valedera del título de promotora de la democracia: los valores republicanos de la libertad, la igualdad y la fraternidad, los escritos de Montesquieu sobre la separación de poderes, y la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Con un gran sentimiento de orgullo nacional, muchos franceses defienden las virtudes democráticas de la República como un hecho.

En 1990, el presidente Mitterand distinguidamente colocó a Francia a la cabeza del compromiso para con la promoción de la democracia con su discurso en Le Baule, al afirmar que “la ayuda francesa no será generosa con los regímenes autoritarios, pero sí con los que eligen el camino hacia la democracia [...] no hay desarrollo sin democracia y no hay democracia sin desarrollo”. No obstante, el período posterior a la Guerra Fría no destacó especialmente por los logros franceses en este sentido y, de hecho, se caracterizó más bien por el apoyo dado a algunos regímenes dictatoriales de África y Oriente Medio en razón de vínculos históricos. Según un diplomático, la actitud francesa hacia la democracia siempre ha parecido o bien reactiva, o bien defensiva, protegiendo a sus “amigos” o sus intereses nacionales. En consecuencia, los expertos en desarrollo han criticado durante años la aportación francesa a la democratización, tachándola, en el mejor de los casos, de vacía o limitada, y en el peor, de perjudicial.

Así, las elecciones presidenciales de 2007 generaron esperanzas de un cambio en la política exterior francesa, dejando atrás los vínculos tradicionales y avanzando hacia un mayor compromiso con la democratización.¹ Desde luego, Nicolas Sarkozy ha adoptado medidas algo atrevidas y muy anunciadas en pos de una nueva definición de la política exterior francesa, pero cabría preguntar si su realismo pragmático es prueba de una nueva visión para la promoción de la democracia.

¹ Por ejemplo, durante la campaña presidencial, una ONG importante, el Comité Católico contra el Hambre y para el Desarrollo (CCFD), propuso que la nueva administración francesa adoptara medidas más activas específicamente dirigidas a la promoción de la democracia.

¿Retórica vacía?

La dimensión de “alta política” de la promoción de la democracia, reflejada en la diplomacia pública y de Estado, los acuerdos comerciales o las intervenciones militares, constituye, de forma inevitable, su aspecto más visible y, por lo tanto, el más analizado. La retórica de la nueva administración sobre valores y principios, y su dedicación a luchar contra la corrupción y los abusos contra los derechos humanos ha sido extraordinaria. Sin embargo, utilizar el prestigio aportado por una serie de valores con el objeto de eclipsar una política de democratización que resultaría, de otro modo, algo aburrida, no es un concepto nuevo. Se utilizó durante la época de Napoleón para justificar el imperialismo como una “misión civilizadora”. Siglos después, las ex-colonias se hicieron eco de la misma queja cuando, tras el discurso de La Baule, los esfuerzos por promover la democracia brillaron por su ausencia. Durante los años noventa, África acusó a Francia de aplicar sus “valores” de forma muy selectiva, afirmando que por muy virtuosa que fuera su retórica política, ésta no podía esconder los fracasos de su proceso de democratización.

Actualmente, se habla de un nuevo comienzo y estamos siendo testigos de la aparición de un gran número de nuevas iniciativas; no obstante, mucho ha estado caracterizado por acuerdos firmados con líderes con valores democráticos algo dudosos. Si bien es cierto que Sarkozy decidió suspender todo contacto diplomático con Siria debido a su implicación en la crisis presidencial del Líbano, no hay que olvidar que el presidente francés ha firmado contratos con Argelia para la obtención de petróleo y gas, y acuerdos de cooperación nuclear con los Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Libia. Asimismo, ha mantenido conversaciones sobre una posible cooperación con Arabia Saudí, a la que ha descrito como el polo de moderación y estabilidad de la región. Inevitablemente, los críticos acusan a Sarkozy de contrarrestar los esfuerzos de democratización y de pasar por alto los principios morales.

Uno de los principales objetivos declarados por el presidente en su discurso de presentación a los embajadores franceses fue, de hecho, el de poner fin a la relación paternalista que mantiene Francia con determinados Estados y el de reorganizar tales vínculos, restableciendo la dimensión moral de la política exterior. Durante su campaña presidencial, afirmó que solo cooperaría con países democráticos y que se negaría a apoyar a las dictaduras y los regímenes corruptos. Esto se hizo en respuesta a las ampliamente criticadas relaciones personales del anterior presidente Chirac con algunas élites africanas y la política de la “Francáfrica”. Para algunos, sin embargo, la firma de tales acuerdos y los elogios dispensados a líderes como Mubarak, de Egipto, y el rey Abdullah de Arabia Saudí, o la bienvenida a líderes africanos como Bongo, de Gabón, Gaddafi, de Libia, o Sassou Nguesso, de Congo-Brazzaville, recuerda demasiado a afiliaciones previas cuestionables. Además, a pesar de haberse adoptado algunas medidas positivas, parece ser que los lazos paternalistas no han cesado: si bien Sarkozy apoyó el juicio contra Hissene Habre, antiguo líder del Chad, que había contado en otras ocasiones con el respaldo francés, durante su visita de Estado a Gabón, país rico en petróleo, también “regaló” al país 50 millones de euros en forma de alivio de la deuda. Incluso ahora, Alemania sospecha de que Francia tenga una agenda escondida al liderar la fuerza europea de mantenimiento de la paz en el Chad. Es comprensible que muchos africanos también sospechen de las acciones del nuevo presidente. Se han firmado varios acuerdos ad hoc, sin una estrategia global concreta. Así, durante su visita a Camerún en octubre de 2007, Sarkozy firmó dos convenciones con el presidente Biya, dos millones de euros para un programa de descentralización y un millón de euros para la modernización de la policía, ambas actividades relacionadas con la gobernabilidad democrática, aunque también diseñadas, explícitamente, para mejorar la seguridad y la estabilidad.

En efecto, la importancia dada al mantenimiento de la estabilidad ha definido desde siempre la política exterior francesa, con implicaciones directas sobre la promoción de la democracia, especialmente cuando se utiliza para justificar una intervención militar en apoyo a un régimen autocrático en África. Actualmente, Sarkozy sigue recurriendo a la estabilidad para justificar actividades de naturaleza cuestionable, como, por ejemplo, apoyar a los gobiernos argelino y egipcio con el fin de afrontar a los talibanes y a la Hermandad Musulmana, respectivamente. No obstante, aunque el nuevo presidente no haya conseguido poner fin, de momento, a la relación paternalista con África, como demuestran los acuerdos militares con el Chad y Togo, y su fracaso en abordar las cuestiones relacionadas con la democracia antes de cualquier otra interacción, cabe recordar que Sarkozy y Chirac proceden de generaciones muy distintas, y que la relación que cada uno de ellos tiene con el continente difiere en profundidad. En lugar de ser personales, las relaciones de Sarkozy con las élites africanas parecen basadas en un enfoque de política exterior pragmático y realista.

Lo más destacable, sin embargo, es que Sarkozy ha justificado sus visitas por medio de una nueva política que, específicamente, vincula sus acciones a la democratización, es decir, una "diplomacia de reconciliación", por la que en lugar de los derechos humanos y la democracia, Francia promocionará la "diversidad", que surge como un valor común para todos, que no obstaculizará la comunicación. Al adoptar esta postura, Sarkozy ha dejado la política de democratización francesa en una posición interesante, que contrarresta no solo los métodos (percibidos) de democratización estadounidenses basados en la "imposición de modelos", sino también los europeos.

En una apuesta similar, Sarkozy ha llegado a defender los acuerdos de cooperación nuclear, afirmando que fomentan el proceso democrático, pues, según él, mientras haya petróleo y gas, y, por tanto, Estados rentistas, dichos países nunca podrán ser democráticos. Así, a través de programas nucleares civiles conjuntos, el Estado tendrá más oportunidades de fomentar un sistema democrático.

Muchos cuestionan la priorización del presidente entre los intereses económicos y los principios morales. Sin embargo, el Ministro de Asuntos Exteriores Kouchner, se hizo cargo de estas críticas en su discurso pronunciado durante el Día de la Cooperación Internacional y el Desarrollo en julio de 2007, al afirmar que la competencia económica de Francia en un mercado globalizado no depende de la debilidad moral; que renunciar a los valores por una serie de contratos nunca ha supuesto la adquisición de poder; y que una actitud firme hacia los valores es la "encarnación más segura de nuestra fuerza, incluida la comercial".

Esto también ha acallado las especulaciones sobre un posible acercamiento a una política de democratización de estilo americano. Las distendidas relaciones entre los dos Estados han dado mucho de qué hablar sobre un cambio en la acérrima oposición francesa al estilo de democratización visto con la Guerra de Irak. Aún así, un funcionario explica que un cambio en este sentido sería intrínsecamente imposible para cualquier líder francés debido a las diferentes experiencias históricas de ambos países. Francia, tras haber alternado en distintas ocasiones entre Imperio y República, cree que no existe ningún modelo eterno de democracia y, por tanto, no hay un único "modelo" de democracia que pueda exportarse. Otra razón histórica en este sentido es el colonialismo, un argumento que Jacques Chirac utilizaba con frecuencia. Tras el fracaso del sistema francés en muchos países, volver a exportar un modelo o, incluso, un "cambio de régimen" resulta inconcebible. Así, si algo parece coherente es el hecho de que las políticas de democratización de Sarkozy no reflejarán relaciones diplomáticas más estrechas entre Francia y Estados Unidos.

Desde luego, no se puede acusar al nuevo presidente de inactividad, no solo en relación a respuestas a crisis, sino en cuanto al lanzamiento de nuevas iniciativas, y su frenético período de prueba no ha amainado. Sin embargo, los comentaristas políticos afirman que es posible que el omnipresente Sarkozy tenga que conciliar su discurso con sus actuaciones, o, de lo contrario, correr el riesgo de desviarse de sus objetivos declarados. Aunque parezca que sus acciones son contrarias a la promoción de la democracia, su retórica sobre los valores la defiende. Hemos de centrarnos en lo contrario: políticas sólidas que defiendan la retórica sobre la democracia y los derechos humanos.

La promoción de la cultura

De la misma manera en la que los valores y los principios franceses se emplean para defender las actividades relacionadas con la promoción de la democracia, su cultura y lengua también lo hacen. La tradicional promoción de la cultura parece ir de la mano de la promoción de la democracia y, tal como afirmó Kouchner en un discurso previo, Francia debe “poner la cultura en el corazón del desarrollo”.

El Ministro de Asuntos Exteriores también ha afirmado que los tres mayores logros de la política exterior francesa han sido los derechos humanos, la influencia académica y la francofonía. Está claro que los franceses consideran que su cultura goza de cierta influencia a nivel internacional en relación con la promoción de la democracia. Esto no es nada nuevo, pero sí se ha resaltado especialmente en los primeros discursos de la nueva administración. Kouchner incluso llega a terminar su discurso diciendo que su deseo es “que no haya una biblioteca en Asia en la que no se encuentre un libro en francés, que no haya un espíritu africano ilustrado en el que no haya un alma francesa, y que no haya un sitio de Internet estadounidense de calidad en el que no figure un enlace a uno francófono”.

En este sentido, según el Gobierno, la Organización Internacional para la Francofonía (OIF) se ha convertido en una importante herramienta para la promoción de la democracia. Sin tratarse estrictamente de una organización francesa, representa la importancia de la cultura y la civilización francesas para ayudar a fomentar la reforma democrática. Aunque se creó originalmente con el objetivo de promocionar la lengua y la solidaridad cultural francesas, desde las declaraciones de Bamako de 2000 ha sumado una dimensión política a sus actividades, cuya finalidad es promover la democracia y los derechos humanos, incluidos los medios financieros para conseguirlo. La organización afirma que la francofonía y la democracia son indivisibles, siendo “la paz, la democracia y la justicia” la segunda actividad prioritaria de financiación en 2004-2005, con 10.165.000 euros, lo que representa un 20% del presupuesto total. Este importe se destina, principalmente, a las misiones de observación electoral, pero otras actuaciones incluyen, por ejemplo, el uso de asesores franceses para formar a los lugareños, o el recorte de la ayuda en respuesta a golpes como el de Mauritania en 2005.

Nadie duda de que la diplomacia cultural tiene, sobre todo, objetivos políticos, pero su papel en la promoción de la democracia parece tomar una posición más definida con Sarkozy y Kouchner, con una visión clara de su potencial como herramienta efectiva en las relaciones diplomáticas.

La financiación de la democracia

Como se ha visto con anterioridad, ha habido mucha actividad al nivel de la alta política y mucha retórica sobre los valores morales en la política exterior. Pero, ¿han cambiado las políticas francesas sobre el terreno, en relación con la financiación ofrecida a los proyectos para la democracia y los derechos humanos?

En su carta de misión al nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, Sarkozy estableció que la ayuda al desarrollo debería definirse teniendo en cuenta el respeto a la democracia y al Estado de derecho, así como la lucha contra la corrupción, dando prioridad a proyectos concretos visibles sobre el terreno. Pero, ¿se está cumpliendo con este objetivo?

El trabajo francés sobre la gobernabilidad democrática está gestionado en su mayor parte por la subdirección para la gobernabilidad democrática de la Dirección General para la Cooperación Internacional y el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta subdirección, a su vez, está formada por cuatro unidades que representan las áreas de la gobernabilidad democrática a las que da prioridad la administración francesa: el Estado de derecho y las libertades públicas, la gobernabilidad financiera, la modernización del Estado y la gobernabilidad local, y la prevención de conflictos y la reconstrucción.

No obstante, resulta difícil valorar el nivel de trabajo realizado específicamente para fomentar la reforma democrática, dado que cada una de estas áreas incluye proyectos que caen fuera de lo que puede definirse como promoción de la democracia. No obstante, si consideramos que los presupuestos son un reflejo de las prioridades, podemos deducir qué áreas son las más favorecidas. Conforme a las últimas cifras disponibles, correspondientes a 2006, la gobernabilidad financiera y estadística recibió la mayor parte de los fondos, con un 23,7%, seguida de la justicia y los derechos humanos (19%), la gobernabilidad local (16,5%), la modernización del Gobierno central (15%), la policía y la defensa civil (13,5%), y la prevención de conflictos (12,2%). Las actividades sobre gobernabilidad democrática no son exclusivas a la subdirección, y algunos proyectos son financiados desde otros departamentos, aunque la mayor parte del trabajo sí recae en ella.

Las asignaciones francesas para la gobernabilidad democrática se dividen en "*crédits centraux*" (créditos centrales), que son los fondos destinados a proyectos gestionados por la subdirección en París, y los "*crédits de postes*" (créditos postales), que son fondos enviados directamente a las embajadas francesas en terceros países, que supervisan los proyectos y los fondos localmente, pero siempre en coordinación con París. Antes de decidir un presupuesto, las embajadas comunican a París los importes que calculan que gastarán en los próximos proyectos, y viceversa, y en función de ello, se solicita al Ministerio de Asuntos Exteriores una línea de crédito. Las cifras indican que las embajadas perciben importes bastante más significativos que la subdirección. Por ejemplo, en 2006, únicamente un 2,7% de los fondos para la justicia y los derechos humanos estuvo bajo la supervisión de la subdirección en París, mientras que la mayoría de los proyectos regionales o multilaterales, como con la Federación Internacional para los Derechos Humanos (FIDH) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se gestionan mediante los créditos centrales en la subdirección.

Esto es particularmente cierto en el caso de la unidad relacionada con el Estado de derecho, donde, en general, las embajadas proponen los proyectos, en lugar de recibir propuestas, y la subdirección envía a los asesores técnicos pertinentes para que les ayuden con el trabajo. Parecería razonable asumir que el trabajo relacionado con la gobernabilidad a nivel del sistema del Estado no puede llevarse a cabo sin la voluntad de las autoridades. Con el objeto de re-

legitimar el Estado, esta unidad trabaja con la idea de que se necesita algo más que elecciones libres para establecer un sistema democrático. Así, la unidad apoya proyectos como la formación de oficiales de policía (21 proyectos), la reforma de los sistemas judiciales (17 proyectos) y los derechos humanos (3 proyectos), con el objetivo de intercambiar conocimientos reales para la formación de jueces y policías locales, y ayudar a reescribir los textos y la documentación, entre otras actividades. En Afganistán, se han desarrollado dos proyectos particularmente exitosos: la formación de jueces y abogados en colaboración con el Gobierno alemán, y la formación de la policía antidroga. Se han desarrollado, igualmente, otros proyectos altamente exitosos a través de la FIDH en colaboración con los españoles, centrados en la democratización del mundo árabe y con un presupuesto de 300 millones de euros cada uno en el periodo 2006-2008.

Durante muchos años, el papel del ejército francés en las labores de democratización ha sido dudoso. Sin embargo, aparte del apoyo, muy discutible, ofrecido a ciertos autócratas africanos en el pasado, la Dirección para la Cooperación y la Defensa Militar, que opera a la par de la actividad diplomática francesa, también tiene un papel potencial en la promoción de la democracia, según afirman algunos funcionarios. Su trabajo incluye el reestablecimiento del Estado de derecho y la colaboración en el entrenamiento de oficiales del ejército para fomentar la rendición de cuentas. Si bien forma parte de una dirección distinta, su trabajo es comparable al de la unidad para el Estado de derecho, con la diferencia de que, en este caso, está dirigido a no civiles.

La recién publicada Estrategia de Gobernabilidad (diciembre de 2006) recoge la doctrina de la subdirección, así como todas sus áreas de trabajo. El documento, que resume las políticas en profundidad y que es el resultado de un año de redacción, servirá, en teoría, como directriz para los proyectos relacionados con la gobernabilidad democrática desarrollados en todos los ministerios gubernamentales y sobre el terreno. Esta revisión de la estrategia supone tres desarrollos clave: la gobernabilidad como proceso, en lugar de objetivos a corto plazo; la noción de apropiación; y la participación de la sociedad civil. Desafortunadamente, aún habrá de pasar algún tiempo hasta que todos los actores se familiaricen con la estrategia y, teniendo en cuenta su estado actual, pecaríamos de optimismo si asumiéramos que las direcciones políticas fueran a considerar la estrategia en una etapa tan temprana.

No obstante, ésta ha sido bien recibida, especialmente en la próxima evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que se revisa cada cuatro años para cada país y que tendrá lugar en mayo de 2008. Particularmente interesante es su clarificación de la postura francesa con respecto a dos cuestiones importantes: el compromiso con la sociedad civil y la noción de condicionalidad.

En el pasado, los esfuerzos franceses hacia la gobernabilidad democrática destacaron por su enfoque excesivamente centrado en el Estado. La mayoría de los proyectos siguen requiriendo el apoyo estatal procedente de los gobiernos locales, como consecuencia del envío de asesores técnicos para discutir y ayudar en los procesos de reforma, reorganización y modernización de los sistemas judiciales, la policía, los parlamentos y los servicios civiles. No obstante, a pesar de este enfoque hacia la democratización, se han dedicado mayores esfuerzos en los últimos años para incluir a la sociedad civil en lo que la subdirección describe como el proceso de democratización. Esto equivale a decir que la "gobernabilidad no es un conjunto de normas o una actividad", refiriéndose, muy probablemente, al continuado compromiso francés de contrarrestar lo que se percibe como el método estadounidense de "exportar" un modelo de democracia. Por lo tanto, este proceso debe incluir a todos los sectores de un país determinado, incluida la sociedad civil. Sin embargo, aún está por ver si una vez que se ponga en marcha

la nueva estrategia, se producirá un cambio considerable lejos del actual enfoque estadista predominantemente.

Un factor polémico que siempre ha resultado de interés es la noción de condicionalidad, consecuencia, tal vez, de las intervenciones militares francesas en Estados africanos no democráticos. Parece ser que la postura sobre la condicionalidad política no ha cambiado y que con su ayuda bilateral "políticamente neutral", los franceses siguen oponiéndose al uso de condiciones para determinar los niveles de ayuda a terceros países. Tal como ha sugerido un diplomático, la frontera entre la condicionalidad y la alienación es tan fina que resulta inquietante. Por lo tanto, la gobernabilidad democrática no es, según la estrategia, un instrumento automático de condicionalidad; más bien los resultados determinarán las modalidades, en lugar de los niveles, de ayuda.

Otro documento importante que se ha publicado recientemente a través de la subdirección es la estrategia sobre los Estados frágiles de la unidad para la prevención de conflictos. Uno de sus objetivos es establecer la necesidad de pasar de un enfoque curativo a uno preventivo, que, en teoría, proporcionará un vínculo entre las políticas de democracia y de gobernabilidad.

La ayuda disminuye

Así, al menos dentro del departamento encargado de las políticas de desarrollo, se ha intentado consolidar y coordinar conscientemente la estrategia de la dirección sobre cómo promover la democracia en terceros países. No obstante, independientemente de esta medida positiva, o cualquier dedicación y esfuerzo en nombre de la subdirección, su trabajo se ha visto limitado inevitablemente por determinados factores, siendo el nivel de financiación quizás el más significativo de ellos. Existe una línea directa de ayuda a la gobernabilidad democrática, pero la credibilidad del Gobierno francés en materia de democratización ha seguido sufriendo durante muchos años, a medida que el presupuesto central destinado al departamento de gobernabilidad democrática recibe, progresivamente, menos fondos cada año:

2002	2003	2004	2005	2006
€86.167.179	€81.012.453	€62.033.869	€53.627.394	€51.652.324

La reducción de los fondos ha mantenido a Francia en puestos muy bajos en la clasificación de aportaciones europeas a la gobernabilidad democrática, a pesar del aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), conforme a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU. Si bien la AOD total de Francia se encuentra entre las más elevadas del mundo, los fondos destinados a la gobernabilidad democrática constituyen menos del 1%.

El presupuesto destinado de forma directa a la gobernabilidad democrática no es la única aportación de Francia. Un funcionario del departamento financiero ha afirmado que el presupuesto para la gobernabilidad ronda los 50-100 millones de euros, lo que sugiere una gran cantidad para las aportaciones discrecionales a la democratización. Por ejemplo, existen medidas de apoyo adicionales a las políticas públicas que afectan a los distintos sectores, incluido el de la gobernabilidad democrática. Es importante tener en cuenta que, por ejemplo, el dinero empleado en enviar a los asesores técnicos a terceros países no se contempla en el presupuesto, a pesar de que desempeñen una función primordial en los proyectos de gobernabilidad.

Los funcionarios citan tres razones para la escasez de la financiación francesa a la gobernabilidad. La primera es la política de cancelación de la deuda. Tal como ha dicho un funcionario, cada año se destinan aproximadamente 200 millones de euros directamente a la cancelación de deudas bilaterales, lo que ha seguido mermando la ayuda disponible desde que se introdujo la iniciativa de alivio de la deuda para los países pobres altamente endeudados (PPAE). Se observa un resentimiento evidente hacia esta política desde ciertos sectores gubernamentales. Un funcionario ha descrito la ayuda francesa como la víctima de las ONG que comenzaron a abogar por esta política a finales de los años noventa.

No obstante, esta correlación negativa entre la AOD y el presupuesto para la gobernabilidad lleva a error. La ayuda francesa se ha incrementado en los últimos años, precisamente para acomodar las operaciones de alivio de la deuda, que constituyeron un tercio de la AOD en 2006. Así pues, si se excluye el alivio de la deuda, vemos que, de hecho, la ayuda francesa ha disminuido muy poco, lo que explica el descenso en el presupuesto para la gobernabilidad democrática.

La segunda razón es que la ayuda francesa al desarrollo se está “multilateralizando”. Durante muchos años, Francia ha expresado su deseo de jugar un papel más influyente en los organismos internacionales y, por lo tanto, ha dado prioridad a los fondos globales, como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que contempla cuestiones de gobernabilidad, y proyectos multilaterales, como los que se gestionan a través del PNUD. Los franceses consideran que los fondos de donantes múltiples son más eficientes y coherentes, y si bien su aportación es relativamente baja en cuanto a la ayuda bilateral, las aportaciones multilaterales de Francia a través de organizaciones internacionales siempre han ocupado un puesto destacado. Francia se encuentra a la cabeza en términos de aportaciones al Noveno FED, con un 23,4% de los fondos. La gobernabilidad democrática no es una excepción y gran parte de los esfuerzos franceses en materia de ayuda se asigna a ese tipo de fondos multilaterales. No obstante, dado que la naturaleza del trabajo de la gobernabilidad democrática es más bilateral que otros sectores, se dice que el compromiso con la ayuda multilateral ha provocado un descenso directo del presupuesto de la subdirección.

Sin embargo, si bien el gasto por la vía multilateral es mayor, los franceses deberían trabajar más para conseguir una posición más influyente con respecto a las estrategias de gobernabilidad democrática de las organizaciones internacionales a las que prestan financiación. A pesar de que sus aportaciones son considerables, su capacidad para influenciar es mucho menor que la del Reino Unido o Estados Unidos. Los franceses poseen los instrumentos adecuados para marcar la diferencia, pero necesitan adaptarlos y hacerse más “presentes” en el campo de la democratización.

Asimismo, a pesar de la preferencia por la financiación multilateral, Jean-Marie Bockel, Secretario de Estado para la Cooperación y la Francofonía afirmó en su discurso de presentación que recuperar la proporción de los fondos previamente destinados a la ayuda bilateral debería ser una prioridad principal. En 2005, éstos consistieron en tan solo 3.000 millones de euros, de un presupuesto de ayuda de 8.000 millones. Este cambio es absolutamente necesario para apoyar mejor a los esfuerzos en materia de gobernabilidad democrática.

Una forma en la que Francia podría estar más presente en este sentido, más en contacto con la sociedad civil y justificar un mayor gasto bilateral, sería acordar mayor importancia a las ONG francesas. Si bien su número sigue en aumento, no existe una tradición de financiación gubernamental y es sabido que Francia tiene una débil red de ONG, en comparación con el resto de sus socios europeos. Tal vez pueda sorprender que, como explicó un funcionario, al parlamento francés nunca le han “gustado” las ONG y que, por ello, no se les asigna demasiados

fondos, dando preferencia a las ayudas a través del sector público. Asimismo, las ONG han mantenido un enfoque muy centrado en el "desarrollo", con objetivos tales como la lucha contra la pobreza, en lugar de la corrupción, por ejemplo. Esto es así porque a los que sí aportan fondos nunca les ha gustado que éstas adopten medidas "políticas", como criticar las prácticas democráticas. De hecho, aún existe una ley (cuyo total cumplimiento, no obstante, no se exige necesariamente) que restringe la politización excesiva de las ONG, estableciendo que éstas solo deben centrarse en "asuntos locales".

Esto nos lleva a la tercera razón que se centra más en la actitud francesa hacia la ayuda al desarrollo. La AOD está gestionada por el parlamento francés, pero los diputados "no suelen ser la clase de gente que apreciaría una politización excesiva de la cooperación", y por lo tanto asignan fondos a la educación, la sanidad y otros asuntos, en lugar de a la gobernabilidad. La idea de que "todo lo que es política corresponde al Estado" ha tenido mucha influencia, lo que significa que cualquier intento de producir cambios políticos no correspondería a los departamentos de desarrollo. Esto, una vez más, juega un papel en la oposición francesa al estilo de democratización estadounidense, que se ha mostrado siempre más político y a corto plazo.

Entrando en un círculo vicioso, el enfoque institucional francés "de arriba abajo" (*top-down*) en cuanto a la gobernabilidad democrática ha implicado que sean cada vez menos las ONG que trabajan en esta esfera y, por tanto, con poca presencia en el terreno más allá de los asesores técnicos, los esfuerzos franceses por incluir más actividades "de abajo arriba" (*bottom-up*) se hace cada vez más difícil.

Por lo tanto, como se puede apreciar, si bien existen razones válidas para explicar por qué el presupuesto de la gobernabilidad democrática es tan pequeño y sigue decreciendo, el problema lo siguen planteando más los puntos de vista contradictorios sobre la democratización entre los elementos políticos y de desarrollo de la política exterior, que cualquier otra cosa. Ciertamente, Nicolas Sarkozy se ha alejado de algunos de los métodos tradicionales franceses, pero si esto tendrá efectos sobre el gasto en materia de gobernabilidad democrática o no, seguirá dependiendo no solo de si se da más importancia a la promoción de la democracia, más allá de un gesto simbólico que represente los valores franceses, sino también de si la democratización se considera una cuestión política o de desarrollo.

Existen pruebas, sin embargo, de que este conflicto se ha hecho patente en los últimos meses y es posible que se produzcan los esperados cambios en relación con la promoción francesa de la democracia. Bockel ha afirmado que "[...] no ponemos suficientes medios en un sector en particular [...] que es la clave del éxito de todas nuestras actividades en temas de desarrollo y cooperación, el de la gobernabilidad democrática". Las reformas que apoyarían positivamente a los esfuerzos de la subdirección en materia de la promoción de la democracia podrían darse en forma de ajustes en la asignación de la ayuda y, posiblemente, un cambio estructural del enfoque sobre el tema.

El reciente cambio de administración ha traído consigo una corriente de cambios al Ministerio de Asuntos Exteriores en general y esto afectará a todos los departamentos, incluido el encargado de las políticas de desarrollo y su sub-sección para la gobernabilidad democrática. No hay duda de que se producirán algunos cambios en la estructura de esta sección, pero aún no está claro cómo exactamente. Hace poco, el presidente ordenó una "Revisión General de la Política Pública" (RGPP) que, al parecer (aún no se ha revelado), contempla la reforma de la asignación de la ayuda y la reorganización de las responsabilidades y, por tanto, seguramente supondrá cambios

considerables en el funcionamiento de las actividades francesas relativas a la gobernabilidad democrática. Han circulado rumores de un posible cambio de responsabilidad en este sentido, pasando de la Dirección General para la Cooperación Internacional y el Desarrollo a la Agencia Francesa para el Desarrollo (la AFD) o, incluso, a la Dirección General para Asuntos Políticos y de Seguridad. Aunque nada de esto es seguro, las cuestiones de la democracia podrían quedar bajo la tutela de la AFD, que aborda los asuntos que no corresponden tradicionalmente al Estado, lo que los franceses llaman las responsabilidades *Régalien*, como la justicia y la seguridad. Por ahora, la AFD no cuenta con un mandato oficial para la promoción de la democracia, salvo para algunos proyectos relacionados con la sociedad civil. Pero si nos centramos en la última sección, la gobernabilidad democrática podría tener un enfoque mucho más político, y gozar, tal vez, de una mayor legitimidad (y por tanto, financiación) en los niveles más altos de la administración.

Conclusión

En resumen, el “enfoque Sarkozy” está creando una confrontación sustancial de voluntades entre las facciones política y de desarrollo de la promoción de la democracia. No hay duda de que el trabajo de Francia en este sentido tiene múltiples facetas, pero esas actuaciones independientes parecen contradictorias. A pesar de la justificación aportada sobre la “diplomacia de la reconciliación”, las propias actuaciones de Sarkozy en el terreno de la política exterior han socavado gravemente su discurso político sobre la defensa de los valores democráticos en todo el mundo, y esto incluso ha comenzado a reflejarse entre sus ministros. Bockel, en una entrevista concedida a *Le Monde* en enero de 2008, afirmó que los esfuerzos de Francia en materia de desarrollo no tienen sentido, si se sigue manteniendo relaciones con países no democráticos, e hizo un llamamiento al presidente a que “firmara el certificado de defunción de la Francáfrica”.

Las actividades de la subdirección para la gobernabilidad democrática (el verdadero núcleo de la ayuda a la democracia) no reflejan la política exterior del nuevo presidente, y ni siquiera influyen en ella. No cabe duda de que se otorga mucha importancia simbólica a la subdirección de gobernabilidad, pero al ser tan solo una sección relativamente pequeña en la jerarquía del Ministerio de Asuntos Exteriores, los éxitos que ha conseguido en los últimos años han pasado algo desapercibidos. Así, a pesar de la reciente publicación de la nueva Estrategia de Gobernabilidad y un documento de alto “standing” sobre los Estados frágiles, y en medio de la posibilidad de un cambio estructural y de responsabilidades, se vive un momento de relativa incertidumbre y ambigüedad en Francia en cuanto a su trabajo en pos de la promoción de la democracia.

Es posible que, hasta el momento, los cambios no hayan sido evidentes, pero con un presidente que parece estar dispuesto a tratar todos y cada uno de los asuntos de Estado, es solo cuestión de tiempo que se introduzca algún cambio con consecuencias. Aún queda por resolver un gran interrogante: si el apoyo a la gobernabilidad democrática debería seguir siendo parte del departamento de desarrollo, o si algunas de sus responsabilidades habrían de desplazarse al aspecto político. Si bien la subdirección se centra en el Estado de derecho y la descentralización como medios para la promoción de la democracia, el trabajo con la sociedad civil, que se considera una prioridad dentro de la nueva estrategia, está restringido por los niveles limitados de ayuda bilateral, ya que, podría decirse, su alcance es demasiado político.

La gobernabilidad democrática en Francia es, por tanto, claramente un *double jeu* (doble juego). Por un lado, el enfoque pragmático del presidente basado en una *realpolitik* para mantener la estabilidad, al tiempo que aumenta la proyección del poder francés, ha supuesto, hasta la

fecha, la continuación de las relaciones con líderes no democráticos, en un intento de mantener los privilegios tradicionales, en el pasado basados en lazos personales, de los que la nueva generación carece. Por otro lado, la nueva estrategia de gobernabilidad le ha dado a Francia, finalmente, una doctrina coherente que puede guiar a los mecanismos de promoción de la democracia a través de todos los departamentos y que ha sido bien recibida por la OCDE, pero a la que le siguen faltando fondos suficientes e implementación. De hecho, algunos comentaristas sugieren que la financiación multilateral es preferible, precisamente porque puede “proteger” las relaciones bilaterales francesas frente a delicadas cuestiones de democracia. Gran parte de la ambigüedad que rodea la postura francesa procede del hecho de que no hay continuidad entre los distintos niveles de intervención, y por tanto, lo que hay que preguntarse es en función de qué acciones pueden juzgarse los logros franceses.

En efecto, Francia no es un gigante del desarrollo y su grado de influencia, incluso en relación con los fondos multilaterales que respalda, está algo estancado. Desde el punto de vista diplomático e incluso cultural, sin embargo, sigue estando en el primer plano. Así, por el momento, la política francesa para la promoción de la democracia pasa actualmente por un período de incertidumbre mientras espera algún cambio, y aún está por ver si los méritos de la estrategia de gobernabilidad serán reconocidos por encima de la visible *hyper-activité* del presidente.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org