

# Europa y la democracia en el Norte de África: una segunda oportunidad

Hélène Michou, Eduard Soler i Lecha y José Ignacio Torreblanca (eds.)



COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

© De esta edición

**CIDOB**

(Barcelona Centre for  
International Affairs)

Elisabets, 12  
08001 Barcelona  
Tel. + 34 93 302 64 95  
www.cidob.org

**ECFR**

(European Council  
on Foreign Relations)

C/Felipe IV, 9 - 1º Centro  
28014 Madrid  
Tel. + 34 91 523 48 18  
www.ecfr.eu

**UNED**

(Universidad Nacional  
de Educación a Distancia)

Bravo Murillo, 38  
28015 Madrid  
Tel. + 34 91 398 60 00  
www.uned.es

© 2013 para cada uno de los trabajos: Anthony Dworkin, Richard Gowan,  
Hélène Michou, Javier Nieves Bullejos, Eduard Soler i Lecha, José Ignacio Torreblanca.

Producción  
CIDOB edicions

Revisión de textos: Jordi Quero e Irene Bigas

Depósito legal: B. 14103-2013  
Barcelona, mayo de 2013

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española  
de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).  
Su contenido es responsabilidad exclusiva de "CIDOB-ECFR-UNED" y no refleja  
necesariamente la opinión de la AECID



## SUMARIO

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<i>José Ignacio Torreblanca</i>	
<b>RECOMPONER LOS NEXOS ENTRE POLÍTICA, SEGURIDAD Y DESARROLLO</b>	<b>13</b>
<i>Richard Gowan</i>	
<b>RESPUESTA EUROPEA A LOS CAMBIOS POLÍTICOS EN EL NORTE DE ÁFRICA: LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS</b>	<b>27</b>
<i>Anthony Dworkin</i>	
<b>LA INTEGRACIÓN DE DEFENSA, DIPLOMACIA Y DESARROLLO EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA</b>	<b>41</b>
<i>Hélène Michou y José Ignacio Torreblanca</i>	
<b>TÚNEZ DESPUÉS DE BEN ALI: EL DESEMBARCO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>	<b>57</b>
<i>Eduard Soler i Lecha</i>	
<b>EGIPTO: ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN FRENTE A UNA REVOLUCIÓN INACABADA</b>	<b>73</b>
<i>Hélène Michou</i>	
<b>MAURITANIA: RITMOS DISTINTOS EN UN ENTORNO CONVULSO</b>	<b>87</b>
<i>Javier Nieves Bullejos</i>	
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>99</b>
<i>Hélène Michou, Eduard Soler i Lecha y José Ignacio Torreblanca</i>	

---



## INTRODUCCIÓN

---

**S**eamos sinceros: la Primavera Árabe nos cogió por sorpresa. Ciertamente que algunos alertaron sobre las tensiones y los problemas, y lo hicieron en ocasiones de forma muy insistente. Pero nadie previó los acontecimientos que se iniciaron en Túnez en enero de 2011. Estos acontecimientos, que tan radicalmente han cambiado el Norte de África y Oriente Medio, no estaban en la pizarra donde se dibujaba el futuro de estos países. Para la mayoría de los observadores, así como para los diplomáticos de Europa y Estados Unidos responsables de diseñar las políticas hacia la región, los regímenes de la zona no solo eran estables desde el punto de vista político, sino económicamente exitosos. Más aún, dichos regímenes eran socios estratégicos en materia de seguridad. Excepto en lo relativo al tráfico de drogas, a la lucha contra el terrorismo o el control de los flujos migratorios, tan sensibles para las opiniones públicas de la ribera Norte del Mediterráneo, los regímenes de la región se mostraban siempre como socios fiables. Esa colaboración no solo era apreciada en las capitales europeas, sino considerada una prioridad absoluta en materia de política exterior y, también, de política interior.

Obviamente, se sabía que esos regímenes no eran democráticos y que muchos de ellos violaban sistemáticamente los derechos humanos, pero en la mayoría de los casos se consideraba que la falta de libertades era un *mal menor* frente a la alternativa islamista o, que en cualquier caso, era un *mal pasajero*, pues el desarrollo económico acabaría promoviendo la democratización de dichos países. Esa manera de entender la región no era improvisada, sino que estaba anclada en las experiencias del pasado. En la década de los noventa, los europeos habían quedado traumatizados por la rapidez con la que la aparentemente laica y socialista Argelia se había deslizado por una espiral de islamismo fanático y violencia tras la interrupción del proceso electoral en 1992, por el miedo a una inminente victoria del Frente Islámico de Salvación (FIS) en la segunda vuelta de las elecciones legislativas. En la siguiente década, los atentados del 11-S, seguidos de los de Madrid y Londres, no hicieron sino reforzar la conceptualización del Norte de África como un patio trasero que había que mantener estable a toda costa. El problema es que, paradójicamente, para una Unión Europea que presumía de principios y valores democráticos, su política hacia la región había acabado por diferen-

ciarse en muy poco de la política estadounidense hacia Centroamérica en los años setenta y ochenta, cuando en el marco de la guerra fría, Washington apoyaba regímenes dictatoriales anticomunistas .

En ese contexto, aunque las diplomacias occidentales decían promover la democracia y los derechos humanos, lo hacían de una manera más bien retórica. Como se demostraría en numerosas ocasiones, si bien estaban dispuestos a premiar los avances en materia de democracia y derechos humanos, nunca o raramente estaban dispuestos a condenar los retrocesos. Peor aún, casi siempre estaban dispuestos a autoengañarse al alabar como avances en la buena dirección democrática cambios que eran puramente cosméticos o irrelevantes e ignorando deliberadamente retrocesos flagrantes en los pequeños espacios de libertad que las sociedades civiles disfrutaban. Así, como resultado de esta autoimpuesta ceguera, en lugar de aplicar políticas de condicionalidad, los europeos y los estadounidenses acabaron por aplicar políticas de *incondicionalidad*: desde Rabat hasta Ammán, los regímenes de la región sabían que, mientras cumplieran sus compromisos en materia de seguridad y cerraran el paso al islamismo radical, contarían con el apoyo total y completo de Washington y sus aliados europeos y evitarían las preguntas incómodas sobre derechos humanos o corrupción.

Ahora sabemos, sin embargo, que esa combinación de estabilidad política y desarrollo económico era ficticia y que dichos regímenes no solo no eran estables, sino que más bien se asemejaban a una olla a presión a punto de estallar. Peor aún, más que contener el islamismo, lo alimentaban y lo legitimaban al convertirlo en alternativa al autoritarismo y la corrupción. E incluso, desde la perspectiva europea, observando la evolución de la región después de 2011, a veces no podemos evitar la tentación de pensar que, aunque ahora tengamos una segunda oportunidad, esta quizá haya llegado demasiado tarde y el daño a la credibilidad de la UE como promotor de la democracia sea irreversible.

Es cierto que criticar conociendo cómo se han desenvuelto los hechos es fácil: retrospectivamente, las piezas del puzzle siempre tienden a encajar. Pero en este caso concreto, lo realmente sorprendente es nuestra ceguera. Solo unos años antes de las revueltas árabes, Kofi Annan había liderado un proceso de reflexión en las Naciones Unidas que le llevaría a proclamar en 2005, en un discurso de profundísimo impacto en el mundo de la cooperación al desarrollo (*In Larger Freedom*) que «no disfrutaremos de desarrollo si no hay seguridad, no disfrutaremos de seguridad sin desarrollo, y no disfrutaremos de ninguno de esos dos elementos sin respeto por los derechos humanos. (...) Ninguno de esos elementos puede ser conseguido independientemente del otro», concluía Annan<sup>1</sup>.

Sin embargo, en el caso del Norte de África, esas vinculaciones se desecharon sistemáticamente. ¿Por qué? ¿No habían dejado en evidencia año tras año los informes de desarrollo humano publicados por el PNUD el lamentable estado de las libertades, la corrupción y las duras condiciones en las que se desenvolvía el día a día las poblaciones civiles en la región? ¿No teníamos a nuestro alcance decenas de indicadores sobre el lamentable estado de los derechos humanos y los retrocesos en esa materia, desde Marruecos hasta El Cairo? ¿No era evidente que el proceso de sucesiones dinásticas puesto en marcha por Mubarak, Gadafi e incluso Ben Ali no significaban un progreso sino la consolidación de

1. Kofi Annan, «In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All», disponible en <http://www.un.org/largerfreedom/summary.html>

satrapías corruptas y patrimonialistas? ¿Cómo es posible entonces que teniendo todos esos datos delante nuestro optáramos por mirar hacia otro lado e incluso, bajo presidencia española, propusiéramos conceder a Túnez el estatuto avanzado en sus relaciones con la UE?

Tan desentrenado tenía el músculo democrático en su política exterior, que la UE ni siquiera respondía a estímulos tan claros como el levantamiento popular en Túnez. Por eso, si algo refleja bien la ceguera europea fue el error histórico de Michelle Alliot-Marie, Ministra del Interior de Francia, al responder al levantamiento de la población en Túnez enviando material antidisturbios a Ben Ali para que pudiera *controlar* la revuelta.

La vergüenza que supuso la colaboración europea hasta el último minuto con los regímenes de la región fue tan profunda y tan mayúscula que grabó en la conciencia de los europeos el deseo de no volver a caer en el mismo error. Y también fue visto como una segunda oportunidad para hacer las cosas bien, de lograr un nuevo comienzo en el que la diplomacia estuviera al servicio de los ideales que la UE decía defender, apoyando los procesos de transición, poniéndose por fin al lado de la sociedad civil, la democracia y los derechos humanos. Que muy pronto esto se mostrara bastante complicado de lograr, es otra cuestión. Lo importante es que tras la caída de Ben Ali en Túnez, la posterior salida del poder de Mubarak, la muerte de Gadafi, el fin de su régimen y el descenso de Siria a los infiernos de la guerra civil, el consenso dominante en Europa se invirtió de forma tan profunda como irreversible.

Si en el pasado se había priorizado la seguridad y la estabilidad a costa de todo lo demás, ahora parecía haberse aprendido la lección acerca de la imposibilidad de soslayar el vínculo entre democracia, desarrollo económico y seguridad. Llegó pues el momento de hacer realidad el discurso de Kofi Annan. Por eso, más que crear un nuevo paradigma, el desafío que los europeos se auto-impusieron fue el de *restaurar* el vínculo roto entre desarrollo, democracia y seguridad, que es el objeto central e hilo conductor de este libro<sup>2</sup>. Este *nuevo consenso* quedaría perfectamente ejemplificado en la nueva política europea hacia la región, aprobada en abril de 2011, que representaba un sincero y profundo *mea culpa* acerca de los errores, contradicciones e inconsistencias de las políticas pasadas. A partir de ahora, diría la Unión Europea, no se sacrificaría la democracia y los derechos humanos en pro de la seguridad o el desarrollo económico, sino que se aspiraría, bajo el manto de una intensa condicionalidad política y económica, a lograr una «democracia de verdad» o *deep democracy*, utilizando el término inglés que han acuñado las instituciones europeas.

Hasta qué punto esta nueva política es viable o no es una de las preguntas que se intenta responder en este libro. Restaurar ese vínculo entre democracia, desarrollo y seguridad es una tarea enormemente compleja cuyo éxito dista de estar garantizado. Esa tarea, sostenemos, exige cambios muy profundos en las maneras de pensar y trabajar de numerosos actores, también en sus culturas administrativas y operacionales. La comunidad formada por los cooperantes y las instituciones de Ayuda Oficial al Desarrollo tiene su propia lógica, inercias y maneras de ver el mundo. Esta no coincide siempre con la de los diplomáticos, acostumbrados a procesar el mundo en función de los intereses del Estado y, menos aún, con las visiones de las fuerzas armadas, cuya visión de la seguridad se centra mucho más en los aspectos militares que en

2. El concepto del «Broken Link» se debe al artículo escrito por Ana Palacio, donde sostiene la necesidad de «restaurar el vínculo roto entre seguridad, democracia y desarrollo humano por inversión en la buena gobernanza, desarrollo regional, y educación». Ana Palacio, «The Arab Spring and Europe's Turn », Project Syndicate, 1 de junio 2011.

los relacionados con la seguridad humana. Pero incluso en el mejor de los casos, esos esfuerzos pueden fracasar si las condiciones locales no son favorables. Las recientes experiencias en Irak y Afganistán no han resultado muy alentadoras pues incluso con la mejor de las voluntades y recursos, la construcción de estados viables, democráticos, prósperos y seguros se ha demostrado tremendamente difícil. En el caso del Norte de África, el desafío es también enorme, aunque facilitado por el hecho de que los procesos de cambio han sido iniciados por las poblaciones locales, no impuestos desde el exterior. Aún así, como se mostrará en este libro, el empeño no es fácil y corre un riesgo evidente de descarriar. La UE ha gozado de la fortuna de tener una segunda oportunidad de restaurar ese vínculo entre democracia, desarrollo y seguridad de tal manera que unos y otros se refuercen y no se debiliten mutuamente. En este libro discutimos de qué manera esa segunda oportunidad, aunque haya llegado tarde y algo dañada, puede resultar exitosa.

## Estructura del libro

Para ello, hemos estructurado el argumento de la siguiente manera. Los dos primeros capítulos ofrecen el marco conceptual del debate sobre el desarrollo, la seguridad, y la democracia. Los tres siguientes apartados ofrecen el marco empírico, con tres casos de estudio que recogen las buenas y las malas prácticas de los actores de cooperación en países del Norte de África. La última sección examina la trayectoria y la integración de los tres pilares de la acción exterior española, vale decir la defensa/seguridad, la cooperación al desarrollo, y la diplomacia. Las conclusiones recogen los argumentos principales de cada capítulo y ofrecen unas recomendaciones tanto a nivel español como europeo.

En concreto, el primer capítulo, titulado «**Recomponer los nexos entre política, seguridad y desarrollo**» se basa en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* del Banco Mundial que aboga por una visión más amplia de la seguridad y la buena gobernanza. El autor subraya que los pactos políticos exitosos surgen en general cuando los reformadores nacionales logran resultados concretos sobre el terreno. A la par, la «Agenda para el Cambio» de la Comisión Europea aboga por una acción conjunta entre los objetivos de desarrollo, democracia, derechos humanos, gobernanza y seguridad. El capítulo concluye que pasados más de dos años desde el comienzo de la Primavera Árabe, las agencias de desarrollo de la UE no se han adaptado completamente a los retos que representan los estados frágiles en el sur del Mediterráneo. Sin pretender cambiar el ADN de la región, el autor indica que existen alternativas para ayudar al mundo árabe, concretamente centrándose en avances a corto plazo hacia unas condiciones básicas de seguridad, justicia y empleo en toda la región.

En el segundo capítulo, titulado «**Respuesta europea a los cambios políticos en el Norte de África: La democracia y los Derechos Humanos**», el autor detalla el intento de la UE para presentar un *mea culpa* a los países en revolución del Norte de África y para reformular su política hacia la región. Concluye que estos cambios no han estado a la altura de los acontecimientos. Sin respaldar sus políticas con una estrategia política y una condicionalidad firme, la UE corre el riesgo de retroceder a viejas prácticas y no poder reaccionar adecuadamente a las regresiones que se están produciendo en Túnez y Egipto.

En el tercer capítulo, «**La integración de defensa, diplomacia y desarrollo en la política exterior española**», se argumenta que si bien la política exterior de España aspira formalmente a integrar de manera eficaz «las tres D», en la práctica, los tres pilares todavía se despliegan, en gran medida, sin coordinación. Aunque el consenso retórico se plasma en documentos como la «Estrategia de Seguridad Nacional» elaborado por Javier Solana en el 2011, el actual Gobierno no ha sabido aprovecharlo (ni las consultas interministeriales que desembocaron en su elaboración). Los eventos de la Primavera Árabe refuerzan la lógica de una visión estratégica global y de una acción diplomática que la apoye. Pero dado los recortes drásticos sufridos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el gobierno español corre el riesgo de que su política exterior sea víctima de un cortoplacismo miope atribuido al actual clima de austeridad económica.

En el cuarto capítulo, titulado «**Túnez después de Ben Ali: El desembarco de la cooperación internacional**», se aborda el caso de un estado donde los cambios políticos han mejorado significativamente las condiciones para la cooperación en ámbitos en los que habría sido inconcebible bajo Ben Ali. El interés concertado de actores internacionales y de la sociedad civil local para consolidar una transición democrática hace que el incumplimiento de promesas por parte de la UE (en concreto, en materia de movilidad y migraciones), sea visto con un grado de frustración elevado. Para reducir la posibilidad que estas decepciones desemboquen en nuevos levantamientos, la UE debe garantizar que una cooperación reforzada en materia de seguridad no socave los derechos y las libertades de los ciudadanos tunecinos y sus demandas populares.

El caso de Egipto, analizado en el apartado titulado «**Egipto: estrategias de cooperación frente a una revolución inacabada**», explora cómo la incertidumbre en torno al proceso político del Gobierno principiante está exacerbando la precaria situación económica del país. Actores de la comunidad internacional se enfrentan al reto de decidir cómo apoyar a un presidente elegido democráticamente que, a su vez, está poniendo en peligro el incipiente proceso que le llevó al poder. En Egipto, al igual que en Túnez y en Libia, la democracia debe demostrar que puede ofrecer la cohesión política y las mejoras económicas y sociales a las que aspiran las poblaciones que llevaron a cabo la revolución. La dificultad en el caso de la UE radica en diseñar e implementar una condicionalidad netamente definida cuando la situación en Egipto es cualquier cosa menos blanca o negra.

El capítulo sobre Mauritania, titulado «**Mauritania: Ritmos distintos en un entorno convulso**», ofrece un ejemplo de un estado que vivió su punto de inflexión y el inicio de un proceso de transición a la democracia antes de la Primavera Árabe pero donde, a día de hoy, la primacía de los asuntos de seguridad sigue distorsionando las relaciones bilaterales con sus socios europeos. Aunque los últimos acontecimientos en el país vecino, Malí, demuestran la importancia de la cooperación regional para contener los riesgos potenciales del desbordamiento de una insurgencia armada, este protagonismo no debería repercutir negativamente en el avance del reconocimiento y protección de los derechos humanos y la consolidación de la democracia.

## Justificación del proyecto

Esta publicación es el resultado del proyecto de investigación titulado «The Broken Link: la integración de la promoción de la democracia, los derechos humanos, y la seguridad humana en las políticas de desarrollo españolas: casos de estudio, lecciones aprendidas y propuestas para una mejor coordinación y una mejor eficacia de la ayuda», financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y dirigido por José Ignacio Torreblanca en calidad de profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

El proyecto ha contado con la participación de un consorcio de investigación formado por expertos del *European Council on Foreign Relations* (ECFR), el CIDOB, el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York (NYUCIC, por sus siglas en inglés), y dos investigadores independientes. El objetivo principal del proyecto «Broken Link» ha sido la promoción del debate sobre las sinergias (o su ausencia) entre la promoción de la democracia y los derechos humanos en las políticas de desarrollo y de seguridad españolas y de otros estados miembros de la UE. A través de una serie de estudios de casos, este proyecto ha examinado si el equilibrio entre la promoción de la democracia y los derechos humanos, por un lado, y la seguridad y estabilidad, por otro, continúa siendo dominante en el pensamiento político actual, o si los intentos de la UE para revisar la Política Europea de Vecindad, desde los acontecimientos de 2011, han dado lugar a un cambio cuantitativo y cualitativo en la práctica política.

## Metodología

Todos los capítulos son el resultado de la investigación realizada por parte de los expertos en la materia. Los casos de estudio cuentan con trabajo de campo elaborado por el autor del capítulo, llevado a cabo entre mayo y junio de 2012, con actualizaciones posteriores dada la velocidad de cambios en la región. En cada uno de los tres casos de estudio se han realizado viajes de investigación al terreno con una duración de una semana y alrededor de 20 entrevistas. Los entrevistados se dividen en dos grupos: los actores de la sociedad civil local incluyendo ONGs, analistas, periodistas, y activistas; y los actores de la comunidad internacional incluyendo cooperantes, tecnócratas, embajadores, delegados europeos, etc.

Dada la riqueza de estas entrevistas y la franqueza con la que se permitieron hablar la mayoría de los entrevistados, hemos decidido no citar directamente a dichas personas –ni por nombre ni por cargo– salvo en el caso donde ellos insistieron, por acuerdo de confidencialidad.

## Agradecimientos

El director de este proyecto y el resto de investigadores implicados en su ejecución agradecemos a la AECID por el apoyo, tanto por parte de sus servicios centrales como de las Oficinas Técnicas de Cooperación en los países estudiados. Los resultados de esta investigación no hubiesen sido posibles sin el tiempo dedicado por los actores de la cooperación española pero también por parte de un nutrido grupo de activistas, expertos,

diplomáticos y representantes gubernamentales que desinteresadamente nos dedicaron su tiempo en Túnez, Mauritania y Egipto.

Desde UNED, agradecemos también la generosidad y el apoyo del embajador español en El Cairo por su hospitalidad y por dejarnos participar en las reuniones de coordinación de la AECID entre las OTCs de la región, con representantes de Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano, y los Territorios Palestinos.

Por último, los autores de este libro agradecen a los equipos de edición, maquetación y publicación que hay detrás del producto final. Este libro es fruto de su tiempo y dedicación.

**José Ignacio Torreblanca,**  
Profesor Titular de Ciencia Política, UNED



**Richard Gowan**

*Director Asociado, Managing Global Order, Universidad de Nueva York*

### Agenda de Seguridad

¿Cómo puede el desarrollo ayudar a estabilizar estados frágiles? Las agencias de desarrollo han sido cautelosas frente al riesgo de «securitización» y «politización» de su ayuda. No obstante, los principales donantes de ayuda y las organizaciones internacionales –incluida la Unión Europea (UE)– empiezan ahora a enfatizar la idea de que la agenda de desarrollo y la de seguridad no pueden permanecer separadas. A veces esto no va más allá de un pronunciamiento retórico, pero en los últimos años las estrategias de desarrollo para los estados frágiles han sido rediseñadas incluyendo la seguridad como una de sus prioridades elementales. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial (IDM)* de 2011 elaborado por el Banco Mundial subrayó que muchos de los países más pobres del mundo estaban atrapados en ciclos de violencia que socavaban cualquier esfuerzo por impulsar el crecimiento económico y la mejora de la educación y la salud pública<sup>1</sup>. Mientras que aquellos países en desarrollo con situaciones estables han registrado un progreso significativo hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) desde su aprobación en 2000, «ningún país frágil y de renta baja ha alcanzado un solo ODM y se espera que pocos logren los objetivos para 2015» (BIRD y BM, 2011: 63). También la Comisión Europea se ha sumado a esta nueva narrativa abogando por «una aproximación coordinada a la seguridad y la pobreza» que refleje que «los objetivos de desarrollo, democracia, derechos humanos, gobernanza y seguridad están entrelazados»<sup>2</sup>. Siguiendo la misma tendencia, a finales de 2011, los principales donantes de ayuda y los estados frágiles se reunieron en la conferencia de Busan (Corea del Sur) –bajo los auspicios de la OCDE– a fin de lograr un «nuevo acuerdo» para fomentar la seguridad y el crecimiento económico (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2011).

Todos estos cambios nos hacen pensar que, al menos en teoría, existe un consenso acerca de que los donantes de ayuda al desarrollo deberían incluir los temas de seguridad en sus estrategias de cooperación. Como se detalla en este capítulo, existe también un consenso sobre cómo fomentar la seguridad en los países en conflicto mediante: 1) el establecimiento de unas coaliciones políticas más estables entre diferentes actores para promover la paz en los países en conflicto; 2) el fomento

1. De aquí en adelante *IDM 2011*.
2. *Increasing the Impact of EU Development Policy: An Agenda for Change*, comunicado de la Comisión Europea, 13 de octubre de 2011.

El concepto de «democracia profunda» impulsa la reforma de las fuerzas del orden y el establecimiento del control democrático sobre las fuerzas armadas

de una reforma del Estado de derecho y del sector de la seguridad para consolidar un nivel aceptable de seguridad ciudadana; y 3) la creación de empleo –como elemento principal– para proporcionar a la población joven (especialmente varones) una alternativa a la violencia.

Aunque es más fácil identificar estas prioridades que hacerlas efectivas, los responsables de la Unión Europea han intentado aplicar este marco en algunos países de Oriente Medio y Norte de África. En mayo de 2011, la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior propusieron un «nuevo enfoque» hacia los países vecinos de la UE en la ribera sur del Mediterráneo, haciendo hincapié tanto en la creación de puestos de trabajo nuevos y sostenibles en la región como en la necesidad de «una democracia profunda y sostenible»<sup>3</sup>. Según este enfoque, el concepto de «democracia profunda» no solo abarcaría la celebración de elecciones libres y justas en las que se garantizaran ciertos derechos como la libertad de asociación, sino que también incluiría una dimensión de seguridad, mediante la implementación de una reforma de la seguridad y de las fuerzas del orden (incluida la policía) y el establecimiento del control democrático sobre las fuerzas armadas y cuerpos policiales.

Aunque estos objetivos reflejan la doctrina actual sobre los vínculos entre la seguridad y el desarrollo, existe también la preocupación de que ello se traduzca «en una larga lista de acciones sin ordenar que, tal y como ha sucedido en el pasado, podrán ser burladas por los socios árabes más hábiles» (Witney y Dworkin, 2012). Si los obstáculos para el desembolso de la ayuda, la apertura de los mercados o la creación de empleo son importantes, todavía lo son más los relativos a la seguridad. En Egipto, por ejemplo, aunque la jerarquía militar se aferró al poder tras la caída de Mubarak, el presidente Morsi ha conseguido afianzar su autonomía destituyendo a los más altos mandos militares de la era Mubarak. Mientras tanto, el ejército está intentando mantener el orden y lidiar con los insurgentes en el Sinaí. En Libia el Gobierno recién elegido ha tenido dificultades para mantener un mínimo de control sobre las milicias y se enfrenta a una guerra tribal en el sur del país. En Siria, los militares y los servicios de seguridad han participado en una sangrienta campaña tanto contra los grupos rebeldes como contra los ciudadanos pacíficos, y es difícil que algún día lleguen a aceptar supeditarse a un poder civil elegido democráticamente.

En tales circunstancias, la reconstrucción del sector de seguridad y del sistema judicial representa un objetivo difícil de alcanzar a corto plazo. El *IDM 2011* apuntó cuánto tardaron ciertos países en lograr una gobernanza eficaz –aunque a menudo imperfecta– a lo largo del siglo XX. Dicho informe concluye que «los 20 países que fueron más rápidos tardaron un promedio de 17 años en apartar al ejército de la política, 20 años en conseguir una administración funcional y 27 años en poner la corrupción bajo un control razonable» (BIRD y BM, 2011: 108). Lo más sorprendente fue que los países que más rápidamente se reformaban tardaron un promedio de 41 años en crear unas instituciones jurídicas con una autoridad sólida y efectiva. A diferencia de países como Afganistán o Sudán del Sur, los de Oriente Medio y Norte de África pueden apoyarse en unos sistemas administrativos ya establecidos y una sociedad civil altamente movilizada. Sin embargo, esta ventaja comparativa no garantiza una consolidación rápida de los diferentes elementos que integran la «democracia profunda y sostenible» en los términos previstos por la Comisión Europea y el Servicio de Acción Exterior.

3. *A New Response to a Changing Neighborhood*, comunicado conjunto del alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión Europea. 2011, p. 3.

Además, los gobiernos de los países árabes recelan de la injerencia externa. Incluso las nuevas autoridades libias, cuyo ascenso al poder fue posible gracias a la campaña aérea liderada por Francia y Reino Unido, limitaron rápidamente la influencia de actores externos en sus asuntos internos, negándose incluso a acoger una reducida misión de observadores electorales de la ONU en su territorio. Los nuevos gobiernos árabes han tomado decisiones en temas como el trato de los antiguos opositores o los derechos de la mujer que han dejado a los países donantes en una posición incómoda. Aunque la UE base su oferta de colaboración en la fórmula «más por más» (es decir, el incremento de la ayuda en respuesta al progreso hacia la democracia), los gobiernos de la región son conscientes de que antes de la Primavera Árabe la ayuda también estaba condicionada a las reformas democráticas.

En general, los donantes deberían aceptar que cuando se trata de países que salen de una guerra o de un régimen represivo, las posibilidades de un éxito absoluto son limitadas. El objetivo es alcanzar, progresivamente, un nivel «aceptable» de estabilidad y seguridad y, más concretamente, «crear un período de calma y abrir suficiente espacio político para que los agentes de poder locales puedan negociar» (Gowan, 2012a). Esta concepción de mínimos se ha reflejado frecuentemente en debates sobre la cooperación. En su presentación de la nueva estrategia alemana para los estados frágiles acordada por los ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores y Desarrollo, el ministro de Asuntos Exteriores, Guido Westerwelle, observó que en muchos casos conformarse con una «gobernanza aceptable» representa el mejor objetivo posible<sup>4</sup>.

Pero ¿qué significa una «gobernanza aceptable», especialmente en el ámbito de la seguridad? ¿Y qué pasos pueden dar los estados europeos para promoverla en los países del Norte de África y Oriente Medio? Este capítulo revisa brevemente los conceptos clave del *IDM* y analiza cómo varias agencias de desarrollo europeas afrontan los temas políticos y de seguridad en esta región. El análisis concluye que, a pesar de que los responsables de la creación de políticas hayan identificado correctamente gran número de retos, la actual política de desarrollo sigue demasiado centrada en los objetivos más tradicionales y técnicos. Debido a ello, existe el riesgo de que los países árabes se deslicen hacia nuevas crisis antes de poder lograr los objetivos de desarrollo a largo plazo. Por ello, deberían establecerse programas de desarrollo que prioricen tanto los ámbitos de política y seguridad como los relacionados con justicia y empleo a fin de evitar un retroceso en los procesos de reforma que vive la región.

Existe el riesgo de que los países árabes se deslicen hacia nuevas crisis antes de poder lograr los objetivos de desarrollo a largo plazo. Por ello, deberían establecerse programas de desarrollo que evitasen un retroceso en los procesos de reforma que vive la región

## La seguridad y la gobernanza «aceptables»

### Cambiar las actitudes hacia la seguridad y el desarrollo

Los creadores de las políticas de desarrollo y cooperación han tardado en reconocer los profundos vínculos entre seguridad y desarrollo. Durante gran parte del período de posguerra fría, los especialistas en cooperación han pretendido mantener la ayuda libre de injerencias políticas. Este, por ejemplo, fue uno de los argumentos que hubo detrás de la decisión del Gobierno británico de separar el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Ministerio de Asuntos Exteriores en 1997. Pero

4. Véase «Fragile States a Security Challenge», Federal Foreign Office, 19.09.2012.

Los avances de muchos países europeos hacia la integración de las «3D» (desarrollo, diplomacia y defensa) han sido más bien lentos y superficiales

tras el 11-S, a medida que Estados Unidos y los países de la UE dedicaban un alto porcentaje de su ayuda al desarrollo en Afganistán e Irak, se hizo cada vez más difícil mantener separados los ámbitos de seguridad y desarrollo. En sus últimos años como secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan destacó que «la seguridad y el desarrollo en última instancia dependen del respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho»<sup>5</sup>. Mientras la «seguridad» seguía siendo una palabra delicada en los debates sobre desarrollo, la necesidad de una «buena gobernanza» surgió como un elemento de consenso entre los donantes y muchos receptores, especialmente en África.

La ONU, que tenía entre manos gran parte de la asistencia a Irak y a Afganistán, pero también a gran número de países africanos afectados por la guerra como Liberia, Sudán y la República Democrática del Congo (RDC), puso un mayor énfasis en las estrategias de consolidación de la paz a largo plazo, que incluían la estabilidad, el desarrollo institucional y el crecimiento. La ONU fue respaldada por las instituciones europeas y muchos estados miembros, sobre todo Dinamarca, Suecia y el Reino Unido, que fueron los principales defensores de la nueva Comisión de Consolidación de la Paz que se reunió por primera vez en la sede de la ONU en Nueva York a mediados de 2006. Esta Comisión no ha podido cumplir con las expectativas iniciales ya que tiene demasiados miembros y muy poca influencia formal. Pese a ello, los donantes europeos han continuado invirtiendo en el Fondo de Consolidación de la Paz de la ONU y apoyando sus esfuerzos en casos concretos como el de la RDC. Así, uno de los subproductos de la inversión de las potencias europeas en la ONU ha sido la creación de un marco político y operativo para muchas de las iniciativas de seguridad propias de la UE, como la ayuda electoral y las operaciones de paz lideradas por la UE en la RDC y Chad (Gowan, 2012b).

Los donantes europeos aceptaron «el nexo entre la seguridad y el desarrollo» con diferentes niveles de entusiasmo. Gran Bretaña, condicionada por sus experiencias en Irak y Afganistán, tomó una actitud más inclinada hacia la seguridad. Al final de la etapa laborista en 2010, una quinta parte de toda la ayuda al desarrollo británica iba destinada a estados frágiles o afectados por conflictos. El actual Gobierno de David Cameron prometió aumentar esta cifra argumentando que «en demasiadas partes del mundo en desarrollo la prosperidad seguirá siendo un sueño lejano a menos que, y hasta que, consigamos acabar con muchos de los conflictos que obstruyen el desarrollo»<sup>6</sup>. En la práctica, este enfoque no solo generó un aumento de la ayuda a los países frágiles, sino que también desencadenó un renovado énfasis en los enfoques que implicaban a todo el Gobierno –con una cooperación estructurada entre la Agencia Británica de Desarrollo (DFID en sus siglas en inglés), el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Defensa– tanto en la prevención de los conflictos como en la consolidación de la paz. Otros miembros de la UE, como los Países Bajos, también dieron prioridad a mecanismos similares.

No obstante, los avances de muchos países europeos hacia la integración de las «3D» (desarrollo, diplomacia y defensa) han sido más bien lentos y superficiales. Un informe de la Internacional Peace Academy (IPA) de 2007 descubrió que los diferentes ministerios franceses se coordinaban únicamente «de forma ocasional» en los asuntos de prevención de conflictos y reconstrucción posconflicto, y añadió que «la

5. Discurso de Kofi Annan, «Secretary-General's Address» (en línea) <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=2357>.

6. Discurso de Andrew Mitchell, «Development in a Conflicted World», 16 de septiembre de 2010.

pauta común en Francia es volver a inventar la rueda con cada nueva eventualidad» (Patrick y Brown, 2007: 92-97). Durante 2012, dirigentes franceses empezaron a explorar cómo mejorar su coordinación interdepartamental basándose en el modelo británico. El cambio de Gobierno en 2012 ha favorecido este cambio de enfoque puesto que el Gobierno de Sarkozy mostró una clara preferencia por un fuerte control desde arriba, lo que dificultaba la cooperación interdepartamental en niveles más bajos. Alemania también trató de ponerse al día. En el informe de la IPA de 2007 se decía que «Alemania se queda atrás en comparación con algunos otros donantes en la tarea de conceptualización, y aún más en la del diseño de las políticas frente a los estados frágiles», y que «no parece que vayan a surgir en Alemania, en un futuro próximo, un criterio y una estrategia de implementación comunes para aplicar frente a los estados frágiles» (Patrick y Brown, 2007: 115). Sin embargo, como ya destacamos en la introducción de este capítulo, el Gobierno alemán anunció en 2012 la creación de una estrategia de cooperación específica para los estados frágiles. En ella, se estipula que los responsables de Desarrollo, Defensa y Asuntos Exteriores deberían crear grupos de trabajo conjuntos para tratar las situaciones de crisis. Alemania ya ha puesto en práctica esta nueva estrategia formando equipos de esta naturaleza para afrontar las situaciones en Siria y Sahel.

Aunque hablar de la necesidad de contar con respuestas «flexibles» y «adaptables» es sencillo, en la práctica la competencia entre unidades burocráticas puede suponer un obstáculo importante

Las instituciones europeas también están intentando encontrar un mejor equilibrio entre las prioridades de seguridad y de desarrollo. Como ha señalado Marco Overhaus, en Bruselas existen dos líneas de pensamiento principales y para una de ellas, «la ayuda para la cooperación al desarrollo debería usarse exclusivamente para lograr objetivos a largo plazo de la cooperación al desarrollo» (Overhaus, 2012: 10). Los partidarios de esta línea argumentan que la UE puede lidiar con las situaciones en países en conflicto y en estados frágiles a través de otros mecanismos como el Instrumento de Estabilidad. La otra línea sostiene que es «necesario reformar todos los instrumentos financieros [en el ámbito del desarrollo] para reflejar mejor la diferencia entre las demandas de los países en desarrollo “normales” y las de los países en conflicto». Este enfoque tiene cada vez más adeptos. Las propuestas de la Comisión para las perspectivas financiera 2014-2020 aluden a la necesidad de «un enfoque global en respuesta a las crisis y catástrofes así como a las situaciones de fragilidad y conflicto, entre ellas las transiciones» (Comisión Europea 2011). Los dirigentes europeos han llevado a cabo revisiones de las estrategias por países con el objetivo de encauzar mejor la ayuda en los casos de países afectados por conflictos<sup>7</sup>.

En el contexto europeo, persiste la duda sobre la capacidad del Servicio de Acción Exterior y de la Comisión para coordinar efectivamente sus respuestas en casos de estados frágiles. Lo mismo sucede con relación a los esfuerzos de los estados miembros en esta materia. Incluso los gobiernos pioneros en este ámbito, como Gran Bretaña, frecuentemente encuentran difícil fomentar una cooperación que implique a todo el Gobierno. Como ya hemos señalado, la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU ha tenido un bajo rendimiento y los esfuerzos para integrar el trabajo de las numerosas agencias de la ONU en situaciones posconflicto no han sido satisfactorios. Aunque hablar de la necesidad de contar con respuestas «flexibles» y «adaptables» es sencillo, en la práctica la competencia entre unidades burocráticas puede suponer un obstáculo importante.

7. Overhaus (2012: 6) y conversación con un funcionario europeo, octubre de 2012.

La generación de consenso institucional se ve a menudo como una tarea para diplomáticos –y a veces militares–, aunque no para los expertos en desarrollo

Sin embargo, tener una política de desarrollo efectiva en los países frágiles no depende solo de la eliminación de obstáculos burocráticos. Requiere un entendimiento estratégico del abanico de resultados potenciales en los países frágiles y de los actores nacionales con los que hay que tratar. Las experiencias de los conflictos en Irak y Afganistán siguen presentes en el recuerdo, como casos en los que los donantes (y los militares occidentales) perseguían objetivos ambiciosos y mal concebidos en materia de promoción democrática. Una alternativa es el enfoque que persigue una «gobernanza aceptable» y elementos básicos de seguridad.

### Seguridad básica y buena gobernanza

La aceptación de los vínculos entre la seguridad y el desarrollo ha sido gradual entre los donantes internacionales y todavía más rápida en círculos académicos. Esta sección del capítulo expondrá los elementos clave del marco estratégico marcado por el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 2011 para la actuación en los estados frágiles. El *IDM* ya ha empezado a tener impacto sobre los modos de entender el papel de la seguridad y de la gobernanza del Banco Mundial y de los mayores donantes de ayuda.

El *IDM* deja claro que la violencia y la inseguridad impiden el desarrollo y que «el reforzamiento de las instituciones y gobiernos legítimos que ofrecen seguridad, justicia y empleo a los ciudadanos es crucial para romper los ciclos de violencia» (BIRD y BM, 2011: 2). Pero, como se ha señalado, el informe también advierte de que los países pueden tardar décadas en establecer y consolidar unas instituciones de Gobierno robustas, independientes y transparentes. A corto plazo, el principal objetivo en cualquier país que se encuentra en riesgo de conflicto o se recupera de un conflicto previo es convencer a los líderes políticos para que reafirmen su compromiso con un desarrollo pacífico (BIRD y BM, 2011: 119-138). Si existe un pacto político creíble entre los principales actores políticos, se puede crear un espacio político para que las instituciones, aún imperfectas, evolucionen con el tiempo. Por ejemplo, es imposible crear una fuerza policial perfecta de la noche a la mañana, pero se podría tranquilizar a la ciudadanía promoviendo el convencimiento de que la policía no es el ejército privado de una de las facciones políticas en liza.

La formación de pactos políticos como base para la reconciliación y el desarrollo institucional se ve a menudo como una tarea para diplomáticos –y a veces militares–, aunque no para los expertos en desarrollo. Sin embargo, el *IDM* destaca que los pactos políticos exitosos surgen en general cuando «los reformadores nacionales logran ciertos resultados sobre el terreno» inmediatamente después del pacto (BIRD y BM, 2011: 119). Ejemplos de estos resultados inmediatos podrían ser el restablecimiento o la mejora de los servicios básicos como el suministro de agua y electricidad o un mejor control de las fuerzas de seguridad. Establecer una remuneración regular a los soldados también puede ser un buen primer paso para asegurar que estos no abusen de la población civil (un problema que la UE intentó solucionar en la RDC). Aunque los ejércitos que han participado en guerras civiles sirviendo a regímenes opresivos suelen tener entre sus filas a responsables de abusos de derechos humanos, es necesario en muchas ocasiones asegurar al soldado raso que su

supervivencia no está amenazada, antes de poder pasar a perseguir a los verdaderos infractores de violaciones de derechos humanos. Como resultado, «unas fuerzas de seguridad grandes a corto plazo pueden ser una necesidad inevitable aunque causen una sangría de recursos financieros» (BIRD y BM, 2011: 149).

En el ámbito de la justicia también se necesita un enfoque pragmático. En el pasado, los donantes de ayuda y las organizaciones internacionales intentaron revisar a fondo los marcos legislativos de los estados frágiles, lo que a veces puede ser contraproducente. El *IDM* manifiesta que «poner atención en las funciones administrativas básicas, reemplazar los procedimientos obsoletos y dirigir las mejoras a procedimientos concretos, tendían a producir mejores resultados que los grandes planes de reforma legal y judicial» (BIRD y BM, 2011: 154). El informe recomienda también una aproximación más directa al fomento de las economías de los estados frágiles. Antes que dar prioridad a programas largoplacistas de liberalización de la economía, resultaría necesario concentrarse en la creación de empleo, sobre todo para los jóvenes que de otro modo se verían probablemente arrastrados por el crimen o por movimientos políticos violentos. Muchos de esos jóvenes tienen poca formación y posiblemente la mejor manera de mantenerlos ocupados a corto plazo sean los proyectos de construcción de nuevas infraestructuras (BIRD y BM, 2011: 158-161). Estos proyectos podrían llegar a ser un éxito en todos los sentidos ya que asegurarían el empleo y las mejoras de servicios básicos a corto plazo mientras los líderes políticos ganarían apoyo público para la agenda de pacificación. Dichas propuestas tal vez supongan una peligrosa falta de ambición ya que no ofrecen una visión a largo plazo del futuro de los estados frágiles y ponen las necesidades más inmediatas por delante del cumplimiento estricto e inmediato de los derechos humanos. Sin embargo, es difícil progresar hacia una implementación exhaustiva de dichos principios si no se cuenta con un nivel de seguridad y estabilidad básica. La reforma de las instituciones es un proceso continuo y la solución de los problemas de la seguridad elemental y del empleo deberían ser los primeros pasos. El *IDM* también destaca que los esfuerzos en los ámbitos de la seguridad elemental, justicia y empleo deberían incluir a actores del sector privado y así abrir oportunidades para que los ciudadanos construyan sus propios instrumentos de influencia. Asimismo destaca la importancia de ampliar las oportunidades de las mujeres a través de reformas políticas y económicas (BIRD y BM, 2011: 163-164).

Estos son, por lo tanto, los principios fundamentales de una «gobernanza aceptable»: la creación de un nivel básico de seguridad, justicia y actividad económica (que no significa necesariamente una prosperidad inmediata) que permita a los países frágiles una evolución institucional y política. Lo que es fácilmente asumible por parte de los responsables políticos no siempre es fácil de aplicar por la administración. Desde un enfoque burocrático, uno de los grandes retos es cómo apoyar a los gobiernos frágiles y las fuerzas de seguridad manteniendo un alto nivel de rendición de cuentas. En estados frágiles la corrupción es una realidad muy presente y además cuesta encontrar a gestores de alto nivel. Para muchos donantes de ayuda acostumbrados a apoyar proyectos de cooperación a largo plazo en países estables, tal nivel de riesgo suele ser intolerable. A fin de sortear este problema, las agencias donantes frecuentemente acuden a contratistas internacionales para que se hagan cargo de gran parte de los proyectos. Pero, al hacerlo, reducen los beneficios económicos potenciales

Uno de los grandes retos es cómo apoyar a los gobiernos frágiles y los servicios de seguridad manteniendo un alto nivel de rendición de cuentas. Para muchos donantes tal nivel de riesgo suele ser intolerable

Aunque los donantes reconocieron formalmente el principio de la «apropiación nacional», dicho concepto puede ser incompatible con las demandas de los donantes

para el Estado frágil y socavan la autoridad del Gobierno nacional. El *IDM* alega que las agencias de ayuda necesitan una nueva política presupuestaria y unos mecanismos de supervisión que tengan en cuenta estos retos y que elaboren indicadores capaces de medir el progreso a corto plazo en asuntos como la seguridad y el crecimiento sustituyendo los habituales indicadores de desarrollo a largo plazo.

Detrás de estos problemas burocráticos reside otro reto político mucho más importante. Si, como argumenta el *IDM*, la base de todo desarrollo en un Estado frágil es un pacto eficaz entre las diferentes facciones nacionales, parece consecuente pensar que son los líderes con credibilidad los que deben alcanzar y mantener tal pacto. Las agencias de desarrollo no pueden decidir quién es un líder creíble en un Estado débil. Un pacto político tiene que involucrar figuras políticas que cuenten con un apoyo popular real, sea cual sea su ideología y procedencia. En la mayoría de los países en conflicto hay una amplia gama de líderes imperfectos que representan la mejor opción posible.

### **El liderazgo y la condicionalidad**

Como se ha visto anteriormente, en Busan se gestó un acuerdo sobre la hoja de ruta del desarrollo para los estados frágiles que pone un renovado énfasis en la necesidad de «liderazgo y la apropiación nacional». El problema de la apropiación, es decir, del derecho de un Estado débil a definir sus propias prioridades de desarrollo ha sido un tema recurrente en los debates sobre la cooperación en las últimas décadas. Aunque los donantes reconocieron formalmente el principio de la «apropiación nacional», dicho concepto puede ser incompatible con las demandas de los donantes. «Reconocemos que la apropiación viene emparejada con la responsabilidad de definir nuestras necesidades y ser responsables de los resultados», declaró una coalición de estados frágiles en 2010, añadiendo, sin embargo, que «debemos concedernos un período de transición para reforzar nuestras capacidades y que no se nos impongan condiciones y procedimientos complejos y lentos» (Wyeth, 2012: 3). Además de parecerse a las advertencias del *IDM* sobre el hecho de que las agencias de desarrollo deberían volver a calibrar su tolerancia al riesgo en los estados frágiles, esta postura también levanta dudas sobre cómo se comportan en la práctica los gobiernos de los países frágiles con relación al principio de apropiación. ¿Los gobiernos realmente fundamentan sus demandas de desarrollo en las necesidades del país y no en las prioridades de facciones políticas concretas? Y si los gobiernos presentan propuestas que a los donantes no les parecen sostenibles, ¿los donantes deberían retirar o limitar su ayuda?

En Busan, donantes y receptores de ayuda llegaron al acuerdo de que debían esforzarse por lograr una visión conjunta y un plan de ayuda al desarrollo adaptado a cada Estado frágil. También aceptaron que tales visiones deberían reflejarse en un «diálogo inclusivo y participativo» dentro de cada país. Los acuerdos anteriores sobre la «apropiación nacional» no incluían este tipo de lenguaje. Pero, como ha notado Vanessa Wyeth, no todo el mundo está convencido de que el nuevo lenguaje signifique una refundación del enfoque en la cooperación internacional: «a muchos les preocupa que el proceso sea insuficiente, que no llegue hasta los grupos marginalizados, que no se organice de modo que la gente pueda participar fácilmente o no sea tomado en serio por los diri-

gentes» (Wyeth, 2012: 4). Todavía no está claro si los líderes de muchas sociedades profundamente divididas tendrán suficiente voluntad política para permitir auténticos debates políticos sobre el tema del desarrollo<sup>8</sup>.

La preocupación sobre las actitudes de los líderes nacionales respecto a la democracia y el desarrollo plantea preguntas sobre el uso de la condicionalidad en las políticas de ayuda. Como ya apuntamos en la introducción de este capítulo, la UE continúa con su política de «condicionalidad positiva» (aumentar la ayuda en respuesta al progreso hacia las reformas democráticas) en su trato con los gobiernos que surgieron de la Primavera Árabe. En teoría, debería ser posible incentivar a los líderes del mundo árabe a que acepten o refuercen las prácticas democráticas a través de la condicionalidad. La UE ha establecido una serie de grupos de trabajo (*Task Forces*) para trabajar con Túnez y Jordania sobre estas bases. Sin embargo, la implementación de la condicionalidad presenta muchos obstáculos. Primero, como ya hemos señalado, el recuerdo respecto a cómo la UE trató a los líderes autocráticos de la región antes de los procesos de cambio en 2011 está profundamente arraigado. Segundo, como apunta Rosa Balfour, los líderes en la región otorgan un valor especial a la soberanía y puede que esto sea aún más cierto por parte de los gobiernos posrevolucionarios que han ganado poder y legitimidad a través de la agitación revolucionaria y las elecciones (Balfour, 2012: 6). Tercero, la voluntad del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) de aplicar el concepto de la condicionalidad positiva solo tendrá impacto si los países miembros de la UE siguen las directrices de Bruselas. En la última parte de este capítulo se analiza cómo los gobiernos y las instituciones europeas han ajustado sus políticas hacia el Norte de África y Oriente Medio desde comienzos de 2011 y en qué modo los principios que deben orientar el trato a los estados frágiles y afectados por conflictos –expuestos en el *IDM 2011*– pueden guiar la política de desarrollo frente a la región en el futuro.

De todos los países árabes que han pasado por procesos de cambio en los últimos dos años, tal vez solo Yemen se asemeja al «clásico» Estado fallido

## La seguridad y la gobernanza aceptable en el mundo árabe del Norte de África

¿Qué vigencia tienen las recetas del *IDM 2011* en los países del Norte de África y Oriente Medio? A primera vista, podría parecer que contribuciones del *IDM* como el énfasis en la seguridad básica y la construcción de infraestructuras se adaptan más a la realidad de la República Democrática del Congo o de Afganistán que a la de los países del Mediterráneo meridional. De todos los países árabes que han pasado por procesos de cambio en los últimos dos años, tal vez solo Yemen se asemeja al «clásico» Estado fallido. Además, si el mensaje central del *IDM* es que el desarrollo de los estados frágiles tiene que basarse en unos acuerdos políticos creíbles, muchos países de la región ya han hecho un progreso ostensible en esa dirección. Túnez, Libia y Egipto han tenido elecciones creíbles; Yemen ha conseguido una transición presidencial; y solo Siria se encuentra actualmente atrapada en una situación donde los acuerdos políticos de paz nacional parecen prácticamente imposibles.

No obstante, la insistencia del *IDM* en la importancia de los acuerdos políticos y la seguridad ciudadana, justicia y empleo sí que son plenamente aplicables a toda la región. Muchos de los acuerdos políticos conseguidos en los países árabes después de las revoluciones de 2011 y 2012 son frágiles y el control por parte de los islamistas de

8. Intercambio de correos electrónicos con un ex funcionario de la ONU, octubre de 2012.

La región necesita un programa basado en la seguridad, la justicia y el empleo, sostenido por continuos esfuerzos por mantener unos acuerdos políticos creíbles y ampliamente inclusivos

las instituciones del Estado podría provocar enfrentamientos con los sectores laicos e incluso con las fuerzas de seguridad. Por su parte, los políticos libios tienen dificultades para formar un Gobierno estable, mientras que en Jordania las reformas se han ido retrasando tanto que parte de la población niega ya su apoyo al Gobierno. Siria permanece en estado de guerra civil y la violencia parece extenderse hasta el Líbano. El Gobierno de Libia no ejerce el control sobre muchas de las milicias en su territorio. La crisis en Malí podría afectar no solo a otros países en el Sahel, sino también a los países del Magreb. En materia judicial las deficiencias son visibles y el trato represivo que reciben los manifestantes en Egipto muestra los límites de la justicia en la era pos-Mubarak. Incluso en Túnez, donde se han hecho importantes reformas legislativas después de la caída del régimen de Ben Ali, la policía y la justicia siguen teniendo graves problemas de administración y coordinación. Finalmente, en materia de empleo, la situación es dramática en toda la región. Egipto debería crear unos 700.000 empleos al año para responder a las tendencias demográficas (Dennison y Dworkin, 2011: 4). En Jordania, el desempleo se encuentra entre el 13% (número oficial) y el 30% (según valoraciones solventes) (Barnes-Dacey, 2012: 4). La tasa de desempleo en Argelia es del 10%, pero el 24% de los jóvenes menores de 30 años no tiene trabajo (Darbouche y Dennison, 2011: 3).

Todo ello indica que un programa basado en la seguridad, la justicia y el empleo, sostenido por continuos esfuerzos por mantener unos acuerdos políticos creíbles y ampliamente inclusivos, es decisivo para Oriente Medio y el Norte de África. Como han señalado Nick Witney y Anthony Dworkin, «por muy tentador que fuese tener éxito y lograr una "democracia profunda" (*deep democracy*) en todos sus aspectos, Europa debería centrar su atención en el núcleo de la legitimidad política, en otras palabras, en el grado de responsabilidad y receptividad de los sistemas políticos de la región respecto al conjunto de la población. El enfoque europeo de "premiar" reformas será más aceptable cuando parezca estar en línea con las aspiraciones del país que cuando intente anticipar en qué deberían consistir dichas aspiraciones» (Witney y Dworkin, 2012: 58).

Sobre el papel, los donantes europeos han intentado contribuir por igual a la consolidación de los acuerdos políticos que dieron paso a la democracia y a la promoción de empleo en los países árabes desde principios de 2011. El Reino Unido, siguiendo un enfoque que implicaba a «todo el Gobierno», creó el *Arab Partnership* que, gestionado por el DFID, se dotó con 75 millones de libras para el fomento del empleo, y un fondo con 40 millones de libras para las iniciativas políticas del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>9</sup>. No obstante, según Richard Youngs, Gran Bretaña «solo gastó realmente seis millones de libras esterlinas en las reformas políticas en 2011» (Youngs, 2012: 4). Es más, la lista de subvenciones llevadas a cabo bajo el paraguas del *Arab Partnership* muestra que los mayores receptores de ayuda fueron institutos occidentales, y mayoritariamente británicos como el *think-tank* Chatham House –que puso en marcha un proyecto de diálogo para Egipto– o el *British Council*. Sin entrar a valorar las contribuciones de estas organizaciones, cabe preguntarse si esta es la forma más eficaz de conectar con los Hermanos Musulmanes o con el ejército egipcio.

9. Véanse los detalles en <http://www.fc.gov.uk/en/global-issues/mena/uk-arab-partnership/the-arab-partnership-strategy>.

En su artículo, Youngs enumera otras iniciativas europeas para la reforma política en el mundo árabe. Muchas de esas contribuciones, como por ejemplo la financiación de la formación de periodistas o la creación de plataformas de encuentro para grupos de la sociedad civil, parecen intentos tradicionales de promover un discurso político liberal (Youngs, 2012: 3). Una vez más, dichas iniciativas suelen tener un valor en sí pero hay dudas sobre su eficacia real con relación a los poderes fácticos. Por el contrario, los donantes parecen haber rehuído emprender nuevos proyectos para abrir «diálogos inclusivos y participativos» sobre la manera de ejecutar la ayuda al desarrollo. En su lugar, muchos siguen centrados en una ayuda técnica bastante tradicional, elaborada de Gobierno a Gobierno (o de funcionario a funcionario) con relativamente poco alcance. Este caso se da sobre todo en Egipto, donde «la mayoría de los responsables sigue centrándose en “gestionar buenos proyectos” incluso con una preocupación añadida en ajustar los programas de ayuda individuales a las situaciones de inseguridad política de cuasi transición. Varios diplomáticos europeos admiten incluso que han instado a sus contactos en las ONG a que «frenen su presión sobre el consejo militar» (Youngs, 2012: 5).

Muchos donantes siguen centrados en una ayuda técnica bastante tradicional, elaborada de Gobierno a Gobierno (o de funcionario a funcionario) con relativamente poco alcance

El análisis es doblemente preocupante porque implica una relativa falta de atención respecto a la evolución de los acuerdos políticos en Egipto y una aparente falta de atención sobre seguridad ciudadana. Según Witney y Dworkin, Europa no ha sabido abordar los temas de seguridad a pesar de que la reforma del sector de seguridad represente un reto de primer orden para los gobiernos árabes posrevolucionarios. Se argumenta que esta cuestión no se puede resolverse solo a través de los mecanismos de desarrollo, pero, si la UE piensa tomarse el tema de la seguridad en serio, deberá además encontrar financiación adicional para proyectos en el ámbito de la seguridad (Witney y Dworkin, 2012: 68).

También hay dudas acerca del compromiso real de los europeos con la creación de empleo en los países árabes a pesar de que este objetivo aparezca a menudo en los documentos oficiales y que se destinen fondos específicos a él. A modo de ejemplo, cabe señalar el caso del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) cuyo mandato se ha ampliado a Oriente Medio y el Norte de África. El BERD invertirá a corto plazo 200 millones de euros en proyectos piloto –hacia finales de año–, y está considerando realizar inversiones por valor de 2.500 millones de euros hasta el 2015 con el objetivo de crear nuevos puestos de trabajo y pequeñas empresas<sup>10</sup>. Aunque esto supone un paso positivo, el progreso en la implementación de otros estímulos económicos ha sido lento. Las propuestas de la Comisión Europea para liberalizar el libre comercio en general han progresado lentamente y las negociaciones sobre los «partenariados de movilidad» que permitirían a un mayor número de ciudadanos de países árabes trabajar en Europa, aliviando de tal manera parte de la presión del desempleo en el Norte de África, avanzan con la misma lentitud.

Rosa Balfour ha puesto de relieve que, aunque la UE ofreció unos «acuerdos de libre comercio profundos e integrales», estos tienen «demasiados objetivos a largo plazo» (Balfour, 2012: 21). Esto contradice las directrices del *IDM* que indican que a los estados frágiles y los objetivos de la ayuda tendrían que ser a corto plazo: creación de puestos de trabajo, suficiente seguridad y gobernanza aceptable para tranquilizar a la población y reducir las posibilidades de nuevas crisis y conflictos. Es un *cliché* que la UE es

10. Véase «Marruecos, Jordania y Túnez obtienen los primeros fondos del BERD para la "Primavera Árabe"». *Reuters*, 18.09.2012.

Los miembros de la UE necesitarán mejorar en los mecanismos que impliquen a «todos los departamentos del Gobierno», para asegurarse de que los esfuerzos en el campo de la diplomacia, de la seguridad y del desarrollo avanzan en la misma línea

eficaz en las transformaciones de las sociedades a largo plazo, pero menos en la gestión inmediata de las crisis. Sin embargo, muchos de los países árabes todavía se encuentran en una zona intermedia, entre la estabilidad a largo plazo y la erupción de nuevas crisis. A menos que los donantes europeos puedan ayudarlos a salir de esa tierra de nadie, los objetivos a largo plazo serán irrelevantes.

## Conclusiones y prioridades de investigación

Pasados más de dos años desde el comienzo de la Primavera Árabe, las agencias de desarrollo de la UE no se han adaptado completamente a los retos que representan los estados frágiles en el sur del Mediterráneo. Este capítulo ha evaluado su rendimiento contrastándolo con las últimas ideas sobre la seguridad y el desarrollo, y ha mostrado que existen alternativas para ayudar al mundo árabe, concretamente centrándose en avances a corto plazo hacia unas condiciones básicas de seguridad, justicia y empleo en toda la región.

Un programa de este tipo no pretendería cambiar el ADN político del mundo árabe. Con la excepción de Siria, implicaría la colaboración con los gobiernos en el poder y se basaría en los acuerdos que han surgido ya, o están siendo elaborados, en los países de Oriente Medio y Norte de África. El objetivo sería consolidar y avanzar hacia una «gobernanza aceptable» en la región, manteniendo una política participativa, incrementando la seguridad, la justicia y la creación de empleo.

Los responsables europeos de los programas de desarrollo pueden alegar que ya están haciendo muchas de estas cosas, y, como hemos mostrado, han diseñado algunos marcos conceptuales para ello, a menudo de acuerdo con las ideas del *IDM 2011*. Sin embargo, en este análisis también se refleja el consenso entre los expertos de que la realidad actual de la cooperación en la región no responde a los principios que deberían guiarla. En ese contexto, se plantean cuatro preguntas:

- ¿Qué iniciativas diplomáticas y políticas pueden emprender los países europeos para sustentar unos pactos políticos creíbles e inclusivos en los países árabes como base del desarrollo institucional?
- ¿De qué manera las agencias de desarrollo europeas y, donde sea viable, los responsables de seguridad pueden contribuir a la seguridad pública, la disminución de conflictos y la reforma del sector de seguridad en los países árabes?
- ¿Qué pasos se requieren para mejorar el acceso básico a la justicia en cada uno de los países?
- ¿Qué iniciativas pueden emprender los donantes europeos para crear nuevos puestos de trabajo en la región y en cada uno de los países concernidos?

Para ocuparse de esas cuestiones, los miembros de la UE necesitarán mejorar en los mecanismos que impliquen a «todos los departamentos de Gobierno», para asegurarse de que los esfuerzos en el campo de la diplomacia, de la seguridad y del desarrollo avanzan en la misma línea. También, se requiere un enfoque que implique a toda la UE para mejorar así la coordinación entre los donantes, evitar la duplicidad y usar los recursos limitados con mayor eficacia.

## Referencias bibliográficas

Balfour, R. « EU Conditionality After the Arab Spring ». IEMed, *Papers IEMed/EuroMesco n°16*, 2012.

Barnes-Dacey, J. « Europe and Jordan: Reform Before It's Too Late ». ECFR, 10 de abril de 2012..

Darbouche, H., y Dennison, S. « A "Reset" with Algeria: The Russia to Europe's South ». ECFR, diciembre de 2011.

Dennison, S., y Dworkin, A. « Europe and the Arab Revolutions: A New Vision for Human Rights and Democracy ». ECFR, noviembre de 2011.

Gowan, R. « The Case for Cooperation in Crisis Management ». ECFR, *Policy Brief*, 2012a.

– « The UN and European Strategy », en: Sven Bishop y Richard G. Whitman (eds.). *The Routledge Handbook of European Security*. Routledge, Nueva York, 2012b.

Overhaus, M. « EU Reconstruction Aid in Conflict States: The Foreign Policy Instruments in the Grey Area of Security and Development ». SWP, *Research Paper 2012/RP05*, febrero de 2012.

Patrick, S., y Brown, K. « Greater than the Sum of its Parts? Assessing "Whole of Government" Approaches to Fragile States ». Academia Internacional de la Paz, Nueva York, 15 de junio de 2007.

Witney, N., y Dworkin, A. « A Power Audit of EU - North African Relations ». ECFR, 3 de septiembre de 2012.

Wyeth, V. «B usan and Beyond: Implementing the "New Deal" for Fragile States ». Instituto Internacional de la Paz, *Issue Brief*, julio de 2012.

Youngs, R. « Funding Arab Reform? ». German Marshall Fund, *Policy Brief*, agosto de 2012.

### Otros documentos:

Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo; Banco Mundial. «World Development Report 2011: Conflict Security and Development». *Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y Banco Mundial*, 10 de abril de 2011 (en línea) [http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011\\_Full\\_Text.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf).

Comisión Europea. «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council». *Comisión Europea*, 7 de diciembre de 2011 (en línea) <http://eur-lex.europa.eu/staging/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0840:FIN:EN:HTML>.

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. « A New Deal for Engagement in Fragile States ». *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding* , Busan, noviembre de 2011 (en línea) <http://www.newdeal4peace.org/wp-content/themes/newdeal/docs/newdeal-for-engagement-in-fragile-states-en.pdf>.

**Anthony Dworkin**

*Investigador Principal, ECFR*

## Introducción

El apoyo a los derechos humanos y a la democracia ha sido el objetivo central de la Unión Europea en sus relaciones exteriores durante más de dos décadas. El Tratado de Maastricht de 1992 incluyó el desarrollo y la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos como objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común. Desde aquel momento, la UE ha ido enfatizando cada vez más el respeto por los derechos humanos y la promoción de la democracia en su política exterior, culminando en el Tratado de Lisboa de 2009. En él, se establece que las actividades de la UE en el exterior serán guiadas por los principios de «la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional».

Con el fin de llevar este compromiso a la práctica, la UE ha ido desarrollando un paquete de medidas que incluye: directrices sobre los derechos humanos; diálogo y consultas; cláusulas de derechos humanos en los acuerdos bilaterales de la UE; apoyo programado a las organizaciones de la sociedad civil; misiones de observadores electorales; mecanismos de gestión del comercio; declaraciones; gestiones y sanciones. No obstante, a pesar de toda esta panoplia de instrumentos, muchos funcionarios europeos y analistas independientes han comprendido que los logros de la UE en este ámbito se quedaban muy cortos con respecto a sus ambiciones. Debido a ello, la UE ha lanzado una serie de iniciativas diseñadas para renovar o dar un impulso adicional a su apoyo a los valores universales. En especial, en noviembre de 2009, el Consejo Europeo aprobó la «Agenda para la promoción democrática en las relaciones exteriores de la UE» que prometía un enfoque más amplio y más coherente en el apoyo de la democracia y, en 2010, la Alta Representante, Catherine Ashton, lanzó una revisión estratégica de las políticas europeas de derechos humanos que culminó en el Marco Estratégico y Plan de Acción sobre derechos humanos y democracia anunciado en junio de 2012.

Antes de las revoluciones, el sur del Mediterráneo posiblemente constituía el reto más difícil en la agenda europea de promoción de los derechos humanos

Las revueltas árabes de 2011 convirtieron Oriente Medio y el Norte de África en un laboratorio para calibrar el éxito de los esfuerzos de la UE a la hora de poner en marcha un enfoque más eficaz en el apoyo de la democracia y los derechos humanos más allá de sus fronteras. Antes de las revoluciones, el sur del Mediterráneo posiblemente constituía el reto más difícil en la agenda europea de promoción de los derechos humanos: se trataba de una región limítrofe con Europa y con múltiples vínculos con la UE que, sin embargo, sufría grandes déficits democráticos y violaciones generalizadas de los derechos humanos. A partir de las revoluciones, la UE ha elaborado una nueva estrategia para la región, recogiendo ideas novedosas que ya habían ido apareciendo en el contexto europeo, mediterráneo e internacional. Este capítulo analiza, en primer lugar, por qué el sur del Mediterráneo fue un área especialmente problemática para la agenda europea de derechos humanos y democracia antes de la llamada Primavera Árabe. A continuación, examina las medidas que ha aprobado la UE a modo de respuesta y, finalmente, ofrece una valoración preliminar de hasta qué punto estas tienen posibilidades de constituirse en un enfoque alternativo más eficaz.

### **Bloqueos en el Mediterráneo: el fracaso de la política europea ante las revoluciones**

Tradicionalmente, la agenda europea de derechos humanos y democracia operaba en dos niveles. El primero tenía por objetivo modificar la conducta de regímenes con graves déficits democráticos ofreciendo incentivos, amenazando con represalias e intentando persuadir para que se llevasen a cabo reformas. Este incluía la condicionalidad en la dotación de ayuda, acuerdos comerciales y otros beneficios, así como diálogos y otras iniciativas diseñadas para hacer constar las objeciones de la UE frente a ciertas acciones de estos regímenes. El segundo nivel ofrecía apoyo a la sociedad civil a través del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) y asistencias puntuales en forma de, por ejemplo, misiones de observación electoral.

La ampliación de la UE hacia los países de la Europa Central y Oriental, generalmente aceptada como el máximo logro de la acción exterior de la UE en el campo de los derechos humanos y la democracia, mostró en qué circunstancias la combinación de estos dos niveles puede resultar eficaz. En lo relativo a los procesos de ampliación, la UE contaba con la oportunidad de ofrecer un incentivo (es decir, el acceso a la UE con todos los beneficios que ello conlleva) lo suficientemente atractivo para poder exigir a cambio procesos de transformación política y económica de largo alcance en línea con los Criterios de Copenhague. Los países candidatos estaban fuertemente orientados hacia la UE, y además tenían un pasado político y cultural que les facilitó la adopción de un «modelo europeo» de organización política y social. Al mismo tiempo, la UE apoyó a las organizaciones no gubernamentales, facilitando que la sociedad civil desempeñara un papel dinámico en el acompañamiento y supervisión de los procesos de transición democrática. Los procesos de condicionalidad y socialización a través de la presión ejercida por la sociedad civil se complementaban mutuamente; según un estudio sobre los factores que influenciaron en el cambio político en los países candidatos, «la condicionalidad exigida para adherirse a la UE (...) motivó la mayor parte de decisiones políticas aunque estas fueron frecuentemente guiadas por los esfuerzos basados en la socialización y el aprendizaje» (Kelley, 2004:426).

Concluida la ampliación de 2004, la UE intentó apoyar los derechos humanos y la democracia en el sur del Mediterráneo a través de la Política Europea de Vecindad (PEV). Una política fuertemente inspirada en la experiencia de la ampliación. Comparado con el Proceso de Barcelona, el marco que establecía las relaciones de la UE con sus vecinos del sur desde 1995, la PEV se comprometía a impulsar tanto la reforma política como la económica (Del Sarto y Schumacher, 2005: 20-23). En el centro de la PEV residía la oferta de una relación privilegiada con los vecinos de la UE, que se construiría sobre «un compromiso mutuo de respeto a los valores comunes principalmente dentro de los ámbitos del Estado de derecho, buena gobernanza, respeto de los derechos humanos –incluyendo los derechos de las minorías–, promoción de buenas relaciones entre vecinos y principios de economía de mercado y desarrollo sostenible» (Comisión Europea, 2004: 3). Es más, el carácter condicional del refuerzo en las relaciones se expresaba explícitamente ya que el documento estratégico de la PEV establecía que «el grado de ambición de la UE en las relaciones con sus vecinos tomará en cuenta hasta qué punto dichos valores se comparten realmente» (Comisión Europea, 2004: 3).

El hecho de que los islamistas fueran el elemento más visible de la oposición política, hizo que los gobiernos europeos recelaran de las consecuencias que podría tener un movimiento brusco de apertura política

Con todo, en los años anteriores a las revueltas árabes, la PEV tuvo escaso impacto en el nivel de protección de los derechos humanos y la democracia en el Norte de África. El problema fundamental era que en la UE, y en especial en los estados miembros del sur que tienen frontera con el Mediterráneo, los regímenes de la región eran percibidos como socios valiosos para asegurar una serie de intereses directos, y por tanto la UE recelaba de procesos que conllevaran un aumento de la inestabilidad. A diferencia de Europa Central y Oriental, en el Norte de África la UE se enfrentaba a regímenes que no tenían como objetivo «entrar en Europa» o adoptar sistemas políticos europeos; los dirigentes europeos percibieron el peligro de que una mayor presión en materia de derechos humanos y de democracia podría llevar a estos países a reducir su cooperación en ámbitos como la lucha contra el terrorismo y la inmigración. Al mismo tiempo, el hecho de que los islamistas fueran el elemento más visible de la oposición política hizo que los gobiernos europeos recelaran de las consecuencias que podría tener un movimiento brusco de apertura política. En palabras de un funcionario de la UE, las prioridades de los países europeos del sur eran «seguridad, seguridad y seguridad»<sup>1</sup>. O, como destaca el experto francés Olivier Roy, «la seguridad fue la palabra clave de la política de cooperación (...) los regímenes fueron por lo tanto vistos como un baluarte contra el radicalismo, necesario mientras la sociedad civil no madure lo suficiente para rechazar el radicalismo por sí sola» (Roy, 2012).

Ante este panorama, las medidas de protección de los derechos humanos acordadas conjuntamente por los países del sur del Mediterráneo y la UE tendían a ser aquellas que no amenazaban la división fundamental del poder en la sociedad. Algunos avances significativos fueron conseguidos en el ámbito de los derechos de la mujer y de la infancia; por ejemplo, los informes de progreso de los planes de acción de la PEV en 2009 tomaron nota de la penalización de la mutilación genital femenina en Egipto y de los avances hacia una mejor representación política de las mujeres en Marruecos (El-Fegeiry, 2010). No obstante, el hecho que los planes de acción incorporasen objetivos acordados mutuamente recibió numerosas críticas. A menudo se ha apuntado que los planes de acción fueron negociados sin tener suficientemente en cuenta los puntos de

1. Entrevista con un alto cargo de la Comisión Europea, 26.05.2010.

La retórica de los valores compartidos en materia de democracia y derechos humanos hizo que el compromiso continuado de la UE con los países del Norte de África fuera entendido como un consentimiento tácito a sus políticas

vista de la sociedad civil. También se ha criticado que estos planes tuvieran «unos objetivos políticos muy amplios» y que carecieran «de marcos temporales y mecanismos de seguimiento» (comentario de las organizaciones de la sociedad civil egipcia sobre el Plan de Acción de 2007 para Egipto) y que la UE fracasase en su intento de que los países socios adquirieran compromisos que pudieran ser evaluados con posterioridad (REMDH, 2011; Dworkin *et al.*, 2011). Además, el incumplimiento de los objetivos en materia de derechos humanos y democracia contemplados en los planes de acción no alteraba las relaciones de estos países con la UE, fundamentalmente porque los países europeos tenían sus propias razones para estar interesados en mantener buenas relaciones con los regímenes del Norte de África.

Por lo tanto, el principio de condicionalidad encaminado a la mejora de la situación de los derechos humanos y la democracia que estaba en las bases de la PEV en realidad resultó ser solo un tema menor. A cambio, el elemento principal de la PEV terminó siendo un proceso más amplio y difuso de modernización, visto principalmente en términos de administración política y económica. En efecto, algunos analistas propusieron que la PEV se entendiese como una tercera vía de promoción de la democracia, complementando los enfoques tradicionales de influencia y socialización a través del apoyo a la sociedad civil. De acuerdo con esta opinión, dicha tercera vía consistiría «en la promoción de las normas de gobernanza democrática a través del acercamiento de terceros países a las políticas sectoriales de la UE, es decir, en la cooperación funcional (...). El enfoque funcional opera sobre los principios democráticos arraigados en la gestión de ámbitos políticos individuales y se desenvuelve a través de la profundización de lazos transgubernamentales, horizontales entre las administraciones públicas de la UE y terceros países» (Lavenex y Schimmelfennig, 2011: 887). El fuerte énfasis que la PEV puso en la cooperación y en la apropiación local de las reformas hizo que la ambición reformista dependiera de la voluntad de los países socios.

Si los regímenes no tenían un interés real en la apertura política, el apoyo a la modernización administrativa contribuía escasamente a consolidar los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos. Aunque en algunos países como Marruecos y Túnez se trabajaba para reformar y modernizar los sistemas judiciales y penitenciarios, se dejaban desatendidos temas fundamentales como la concentración de poder, la libertad de expresión y asociación y la rendición de cuentas ante el electorado (Paciello, 2011; Kausch, 2010). No es casualidad que la mejora en las capacidades de la administración de los sistemas judiciales en el Norte de África haya beneficiado los intereses de seguridad de la UE. La despolitización del enfoque europeo se reforzó con la creación de la Unión para el Mediterráneo en 2008; una estructura multilateral pensada para impulsar proyectos de cooperación entre las dos orillas del Mediterráneo y que, deliberadamente, dejaba los temas políticos fuera de la ecuación.

Es más, la retórica de los valores compartidos en materia de democracia y derechos humanos hizo que el compromiso continuado de la UE con los países del Norte de África fuera entendido como un consentimiento tácito a sus políticas. En el proceso que se ha descrito como «la trampa de la aprobación», los líderes europeos parecieron silenciar sus críticas sobre los abusos de derechos humanos en los países del Norte de África, incluso llegando a reconocer que reconocían un progreso que no existía, a

fin de facilitar la cooperación que buscaban por otros motivos (Dennison y Dworkin, 2012). Por ejemplo, el presidente Sarkozy en el año 2008, cuando intentaba conseguir apoyo para su propuesta de la Unión para el Mediterráneo, afirmó que en Túnez existía una «esfera de libertades» en aumento a pesar de todas las pruebas contrarias a esta afirmación. En palabras de un analista de la región, «gracias a su silencio y a veces hasta su apoyo directo, [la UE] contribuyó a la consolidación en el poder de los líderes de estos países» (Driss, 2012). A mediados de 2010, solo unos meses antes del inicio de las revueltas árabes en Túnez, la UE dio su visto bueno a la solicitud de este país de abrir conversaciones sobre la posibilidad de que se le otorgase el «estatuto avanzado» de acuerdo con la PEV, mientras que el comisario de Ampliación y Vecindad, Stefan Füle, describía Túnez como «un socio importante y fiable»<sup>2</sup>.

El último componente de la política europea de fomento de la democracia y del respeto por los derechos humanos en el Mediterráneo meridional era el apoyo a la sociedad civil, especialmente a través del IEDDH. Aun así, los recursos financieros previstos para este instrumento seguían siendo escasos en comparación con el presupuesto general de la UE destinado al apoyo de los países del Norte de África. Por otra parte, solo una minoría de los estados miembros dio prioridad a la financiación de grupos de la sociedad civil. En palabras de un investigador, «solo un pequeño número de gobiernos de estados miembros destinaron unos importes no desdeñables al apoyo de la democracia y los derechos humanos, prefiriendo, en líneas generales, llevar a cabo los proyectos a través de la Comisión (...) La tendencia principal consistía más bien en aumentar la partida de ayuda para el apoyo presupuestario directo (es decir, la que fluía directamente a los cofres del Estado) que en invertir de manera significativa en el apoyo de la democracia» (Youngs, 2008). Además, la normativa europea dificultó el acceso de las ONG locales, en general pequeñas y muchas veces ni siquiera registradas, a la financiación del IEDDH. Este instrumento fue criticado por centrar su atención en los grupos que operaban dentro de un marco sociopolítico laico y democrático, fueran o no independientes del poder, desatendiendo así a grupos con orientación religiosa que tenían mayor arraigo social (Tocci y Cassarino, 2011: 5-6). Los estudios sobre la ayuda europea a la democracia en la región llegaron a la conclusión de que esta estaba «centrada en un sector limitado de sociedad civil (como las organizaciones laicas reconocidas y frecuentemente vinculadas a los gobiernos socios) y en los servicios comunitarios no políticos privilegiados» (Lavenex y Schimmelfennig, 2011: 900). Un ejemplo es el apoyo europeo a la Initiative Nationale du Développement Humain marroquí que, «mientras que supuestamente tenía como objetivo alentar el desarrollo humano y social en las zonas más pobres de Marruecos, en la práctica le sirvió a la monarquía como medio de encubrimiento para poder controlar y utilizar las ONG» (Tocci y Cassarino, 2011: 5).

Las dificultades con las que se topó la UE para fomentar la democracia y los derechos humanos en el sur del Mediterráneo hunden sus raíces en circunstancias específicas de la región pero también evidencian las carencias del conjunto de la política exterior europea. En un «mundo posoccidental» en el que la capacidad de la UE para marcar la agenda global se reduce significativamente, la UE tiene más dificultades para apoyar la democracia y los derechos humanos y se enfrenta a una tensión cada vez mayor entre sus objetivos en materia de derechos humanos

Las dificultades con las que se topó la UE para fomentar la democracia y los derechos humanos en el sur del Mediterráneo hunden sus raíces en circunstancias específicas de la región pero también evidencian las carencias del conjunto de la política exterior europea

2. EU and Tunisia agree to work towards advanced status, EU Neighbourhood Info Centre, 11 de mayo de 2010, disponible en [http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id\\_type=1&id=21537](http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id_type=1&id=21537)

La UE ha reconocido un error de cálculo al apostar por líderes no representativos para garantizar la estabilidad y la seguridad; asumiendo ahora que un desarrollo estable solo podía conseguirse con gobiernos responsables y legítimos

y otros intereses directos (Dennison y Dworkin, 2010). Para responder a estos cambios de contexto, se ha sugerido que la UE adopte una estrategia tridimensional, que incluya una «batalla de ideas» para presentar abiertamente la democracia y los derechos humanos como respuesta a las inquietudes locales; que se centre en «puntos de presión» o medidas clave en cada país con las que la UE tuviera impacto; y, finalmente, que busque nuevos socios en sociedades no occidentales y en el mundo en desarrollo que permitan a la UE rebatir la acusación de tener como objetivo encubierto occidentalizar los sistemas políticos de la región.

### **Adaptarse a un mundo diferente: los intentos de la UE de cambiar de rumbo**

Las revoluciones árabes de 2011 revelaron de manera dramática las carencias de la política de la UE hacia el Norte de África. En su compromiso muchas veces falto de sentido crítico con los regímenes autocráticos, la UE no tomó en cuenta el deseo generalizado de reforma política en las sociedades de la región. La propia UE ha reconocido un error de cálculo al apostar por líderes no representativos para garantizar la estabilidad y la seguridad; asumiendo ahora que un desarrollo estable solo podía conseguirse con gobiernos responsables y legítimos a los ojos de sus ciudadanos. Además, la UE constató su desconexión tanto con los grupos y movimientos que protagonizaron las revoluciones como con las fuerzas islamistas emergentes.

La UE respondió revisando íntegramente su estrategia para la región. El nuevo enfoque fue presentado a través de dos comunicados conjuntos del alto representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión Europea. Primero, en marzo de 2011, la UE anunció la creación de la Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con el Sur del Mediterráneo; ello representó un reconocimiento implícito de que la política europea no había cumplido con su compromiso de apoyar la democracia y los derechos humanos y prometió esfuerzos significativos en su apoyo a los procesos de transición. Posteriormente, en mayo de 2011, se publicó el comunicado titulado «Una Nueva Respuesta a una Vecindad Cambiante» que, de forma sistemática, revisaba la aplicación de la PEV a la luz de los cambios políticos (Comisión Europea, 2011).

Esencialmente, la nueva estrategia insiste en el compromiso de la UE con la condicionalidad. Aunque antes de 2011 la condicionalidad formaba parte de la retórica de la PEV, ahora se hizo más explícita a través del principio de «más por más». La UE afirmó que «un incremento de apoyo de la UE a sus vecinos está condicionado(...). Cuanto más y cuanto más rápido progrese un país en sus reformas internas, más apoyo recibirá de la UE» (Comisión Europea, 2011). Estos beneficios se concretaban en las llamadas «3M» [*money, mobility, market access*]: dinero, movilidad (es decir, las negociaciones sobre la facilitación del acceso de los ciudadanos de estos países en la UE) y acceso al mercado europeo. De acuerdo con la creciente conciencia de los dirigentes europeos de que la democracia debe ser entendida de un modo más amplio y no solo como un mero proceso electoral, la UE especificó que el apoyo iría dirigido a ayudar a los socios comprometidos con la construcción de una «democracia profunda y sostenible» y el fomento del respeto de otros derechos civiles y humanos. La estrate-

gia también prometía una mayor diferenciación entre las necesidades específicas de los países socios y una mejor coordinación entre diferentes miembros de la UE en su propuesta de apoyo de la democracia y los derechos humanos, de nuevo en línea con las conclusiones de la reciente revisión estratégica europea sobre este asunto.

Dentro de esta lógica del «más por más», se creó el programa SPRING, con un presupuesto de 540 millones de euros adicionales para el período 2011-2013, destinado al apoyo de las reformas democráticas y del desarrollo económico sostenible. Los países elegidos en un principio para el programa fueron Túnez, Egipto, Marruecos y Jordania; luego se fue ampliado para incluir a Argelia, Líbano, Libia y Siria en 2012. Además, se reservaron otros 600 millones de euros para respaldar los objetivos de reforma democrática y modernización económica. El mandato del Banco Europeo de Inversiones se amplió para cubrir los países de la región, y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), que se creó para financiar la transformación de la Europa Central y Oriental, también extendió su ámbito de actuación para incluir a Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez. El BERD anunció que tenía la intención de invertir hasta 200 millones de euros en estos cuatro países antes del final de 2012<sup>3</sup>. Asimismo, la UE estableció los grupos de trabajo (*Task Force*) con el objetivo de alentar la inversión conjunta de las instituciones financieras internacionales y el sector privado, vinculándolo a la vez con un claro compromiso de los países socios hacia una reforma política.

En estos contextos, algunos países miembros han aumentado su ayuda directa a los países del sur del Mediterráneo. Italia y Alemania, sobre todo, han ofrecido importantes canjes de deuda por inversión. Sin embargo, en general, la cantidad de ayuda económica se ha tenido que limitar debido a los problemas económicos en Europa. Si bien ha habido un modesto aumento de la financiación, se ha progresado mucho menos respecto a las otras dos «M». Se han autorizado negociaciones de nuevos acuerdos de libre comercio con Jordania, Túnez, Marruecos y Egipto, pero hasta ahora los progresos son escasos y las negociaciones podrían demorarse varios años. A pesar de las reticencias de España, la UE tuvo la oportunidad de firmar un acuerdo comercial ampliado con Marruecos en el área de agricultura. Asimismo se han abierto las negociaciones sobre los «partenariados de movilidad», pero los responsables europeos admiten que los estados miembros tienen poco interés en su avance. Las negociaciones llegaron a punto muerto en muchos casos debido a la insistencia europea en que incluyeron la devolución de los inmigrantes ilegales a su país de procedencia, aunque este no fuera su país de origen.

Hubo un intento de hacer que los mecanismos de la PEV funcionaran con más eficacia. La UE ha asumido el compromiso de ampliar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la preparación y supervisión de la próxima generación de los planes de acción (Comisión Europea, 2012). Los responsables también indican que los próximos planes de acción se concentrarán en algunas prioridades y que estas se supervisarán de una manera más efectiva<sup>4</sup>. Incluso antes de que los nuevos planes entren en vigor, la UE piensa elaborar sus informes de progreso de cada país de manera que «evalúen el progreso de modo cada vez más directo, sobre todo cuando se trata del progreso hacia una democracia profunda y sostenible» (Comisión Europea, 2012).

La UE estableció las *Task Forces* con el objetivo de alentar la inversión conjunta de las instituciones financieras internacionales y el sector privado, vinculándolo a la vez con un claro compromiso de los países socios hacia una reforma política

3. Véase «Marruecos, Jordania y Túnez obtienen los primeros fondos del BERD para la Primavera Árabe», Reuters, 18.09.2012.

4. Alar Olljum, en su declaración a ECFR, 20.09.2012.

Los países del sur de Europa tienden a enfatizar la importancia de mantener buenas relaciones con unos países con los que tienen muchos vínculos e intereses compartidos y prefieren reservar la posibilidad de cortar el compromiso solo para casos en los que haya violaciones masivas de derechos humanos

Sin embargo, sigue habiendo desacuerdo entre los estados miembros de la UE sobre cómo se debe interpretar en la práctica el principio de «más por más», lo que supone un obstáculo para el desarrollo del Instrumento Europeo de Vecindad que dominará la próxima fase de la PEV. Se pone en duda si la financiación adicional, disponible para la mayoría de los países más avanzados en sus reformas, debería compensarse con la reducción de la financiación u otros posibles beneficios en los países donde el proceso de reforma está parado o en retroceso. Los estados del norte de la UE, como Suecia, Finlandia, Dinamarca, Reino Unido, Alemania y los países bálticos han presionado para que se añada explícitamente una cláusula de «menos por menos». Sin embargo, los países del sur de Europa se resisten a esta idea; tienden a enfatizar la importancia de mantener buenas relaciones con unos países con los que tienen muchos vínculos e intereses compartidos y prefieren reservar la posibilidad de adoptar sanciones solo para casos en los que haya violaciones masivas de derechos humanos, como es el caso de Siria.

También se han dado pasos para reforzar las relaciones de la UE con la sociedad civil en la región. Los dirigentes de la UE dicen que el segundo objetivo de la política hacia la región es «desarrollar un partenariado con las sociedades, paralelo con las relaciones [de la UE] con los gobiernos»<sup>5</sup>. La UE ha introducido un nuevo Instrumento para la sociedad civil dentro de la PEV pensado para ir más allá del IEDDH en la región, involucrando a la sociedad civil de modo más eficaz en los diálogos políticos dentro de los países socios, y en la valoración de las reformas y programas de la UE. El presupuesto inicial era de 26 millones de euros anuales para el período 2011-2013. Las normas que rigen el IEDDH también han sido objeto de revisión a fin de facilitar que la financiación se desembolse de manera más rápida y flexible, que haya menos requisitos de cofinanciación y que se concedan subsidios a grupos no registrados. Las asignaciones para Egipto, Túnez y Libia se ha duplicado en 2012 (Youngs, 2012).

Asimismo, la UE ha introducido una nueva iniciativa diseñada para mejorar su apoyo a las reformas políticas en momentos cruciales, la Fundación Europea para la Democracia (FED). El Consejo de Asuntos Exteriores de la UE aprobó la creación de la FED en diciembre de 2011, mientras que los estatutos del nuevo órgano fueron acordados en junio de 2012. La FED que inicial aunque no exclusivamente se centrará en la vecindad europea, tiene el mandato de «fomentar e impulsar la democratización y una democracia profunda y sostenible en los países en transición política y en las sociedades que luchan por la democratización», en otras palabras, se centrará en las sociedades que se encuentren en la fase justo anterior a la transición hacia la democracia o ya hayan comenzado el proceso. La FED será una fundación autónoma, separada de la UE, lo que permitirá que opere con más flexibilidad y asuma más riesgos respecto a los grupos que financia. Sus estatutos indican que se centrará en los movimientos a favor de la democracia, líderes emergentes y medios de comunicación independientes; colectivos que podrían tener un papel importante en la transición hacia la democracia y para los que no hubiera sido fácil conseguir la financiación europea antes de la creación de la FED. De este modo, la FED señala la renovada concienciación de la UE sobre la importancia de los que trabajan para conseguir un mayor espacio de activación y un debate público más abierto sobre temas políticos, algo que se ve asimismo reflejado en el énfasis que pone el Marco Estratégico sobre derechos humanos y democracia sobre la libertad de expresión.

5. Véase la nota de prensa del Comisario Europeo para la Ampliación y la Política Europea de Vecindad « One Year after the Arab Spring», 24.01.2012.

Sin embargo, hay una serie de interrogantes sobre la futura eficacia de la FED. Sigue siendo incierta la cantidad de fondos que va a recibir. Aunque la Comisión Europea ha prometido una partida de seis millones de euros para cuatro años, solo dos de los estados miembros, Polonia y Suecia, han anunciado una ayuda de entre cinco y diez millones de euros (Richter y Leininger, 2012). Los debates dentro del grupo de trabajo también revelaron diferencias entre los estados miembros respecto a cómo apoyar la transición democrática en sociedades cerradas sin interferir aparentemente en temas de política nacional. Sobre todo, no se ha resuelto el tema de si la FED debería ser capaz de financiar partidos políticos, de tal manera que sus estatutos han dejado esta cuestión abierta. Por último, existen dudas sobre la complejidad de la estructura de la FED, que cuenta con una junta directiva que incluye representantes de instituciones europeas, estados miembros y sociedad civil, y también sobre si las instituciones europeas y los estados miembros permitirán que la FED funcione de una manera realmente independiente (Richter y Leininger, 2012).

Aunque limitados por su capacidad presupuestaria, algunos países de la UE también emprendieron pasos para financiar la sociedad civil y otras iniciativas políticas fuera del ámbito gubernamental. Por ejemplo, el Gobierno del Reino Unido lanzó un programa para la Primavera Árabe (Arab Spring Partnership) con recursos de 40 millones de libras esterlinas con el objetivo de promover la «participación política, la voz pública y la libertad de expresión, y la buena gobernanza» (UK Government, 2012). En el periodo 2012-2013, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania ha destinado 100 millones de euros para el apoyo de las transformaciones democráticas y del Estado de derecho en el mundo árabe. Dichas iniciativas representan intentos de los estados miembros, a pequeña escala pero no por eso menos importantes, de dar respuesta a las nuevas necesidades de los países en transición de la región. Tal como señalan en este volumen José Ignacio Torreblanca y Hélène Michou, la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo también ha puesto en marcha el programa MASAR con un presupuesto inicial de cinco millones de euros para el período 2012-2013 con el objetivo de acompañar y apoyar procesos de gobernanza en la región.

La financiación adicional para los «reformadores avanzados» no alterará significativamente los cálculos políticos de los regímenes del Norte de África, por no hablar de los acuerdos de libre comercio y de movilidad que tardarán años en concretarse

## Apoyar antes que instigar las reformas políticas

Con su respuesta a los cambios políticos de 2011, la UE da a entender que ha aprendido las lecciones del pasado y está comprometida a llevar a cabo una política radicalmente distinta hacia el Mediterráneo. En términos prácticos, no se ha ido tan lejos. Los cambios realizados por la UE suponen una adaptación de la estrategia ya existente más que un cambio radical de rumbo. Aunque el nuevo enfoque suponga una respuesta acorde al nuevo clima político en el sur del Mediterráneo, se ve obstaculizada por tensiones no resueltas y ciertas debilidades inherentes.

Aunque la UE ha situado la condicionalidad en el núcleo de su estrategia, no está claro qué es lo que pretende conseguir. ¿Piensa la UE utilizar sus recursos para animar a los países socios a emprender reformas? De ser así, hay motivos para dudar de la eficacia del enfoque actual. Como se ha destacado anteriormente, la financiación adicional para los «reformadores avanzados» no alterará significativamente los cálculos políticos de los regímenes del Norte de África, por no hablar de los acuerdos de libre comercio

Para poder apoyar a las fuerzas reformistas sin caer en la tentación de silenciar las críticas por las deficiencias democráticas, lo que supondría una devaluación de los estándares europeos en materia de derechos humanos y democracia, la UE necesitará una aproximación prudente y llena de matices

y de movilidad, que tardarán años en concretarse. Además, la presión que pueda ejercer la UE se resiente debido a la falta de consenso entre los estados miembros a la hora de penalizar aquellos países sin ímpetu reformista o que den marcha atrás. Algunos estados mantienen relaciones bilaterales intensas con países como Marruecos y Jordania cuyos regímenes siguen en el poder pero que han anunciado reformas. Difícilmente pondrán en peligro estas relaciones, especialmente si afectan temas vinculados a la seguridad y la inmigración, como respuesta a una desaceleración de las reformas. Por otro lado, la llegada al poder de los gobiernos islamistas en Egipto y Túnez, interlocutores desconocidos para muchos estados europeos, incrementa la voluntad de mantener buenas relaciones con sus socios habituales.

También existen problemas inherentes al uso de mecanismos de condicionalidad con países como Egipto y Túnez, que han vivido revoluciones y están liderados por unos gobiernos elegidos democráticamente. Si se es demasiado estricto en la evaluación de sus progresos, ello podría desencadenar reacciones negativas, especialmente después del compromiso acrítico de la UE con sus predecesores autocráticos. Por ello, la revisada Política de Vecindad tendrá grandes dificultades para presionar a los regímenes reticentes a reformar o determinar qué rumbo tomarán los regímenes reformadores. Probablemente tendría más sentido entender la condicionalidad como un mecanismo que comprometiese a la UE a concentrar la mayor parte de la financiación disponible en aquellos países que estén en un proceso de reforma sostenido.

Esto no significa que la UE no tenga impacto en las decisiones políticas de los países socios de la región. El mantenimiento de buenas relaciones con la UE podría suponer para algunos gobiernos, especialmente para los del Magreb, su reconocimiento como agentes modernizadores. Esto da a la UE un canal de influencia que no pasa por la dimensión técnica de la PEV, sino por los gestos y mensajes de tipo político. Teniendo en cuenta que en la región existe un impulso hacia la reforma y la participación popular, la UE puede intentar aprovechar la coyuntura y enfatizar el hecho de que la transparencia política representa el mejor camino hacia una futura estabilidad y unas buenas relaciones con Europa. Este mensaje solo será efectivo si lo transmiten los estados miembros que tienen unos vínculos más fuertes con sus vecinos meridionales.

Este enfoque puede comportar tanto peligros como oportunidades. En su respuesta a los cambios, la UE parece considerar a todos los países como reformadores. Por ejemplo, Marruecos y Jordania se colocan en el núcleo de la nueva programación europea junto con Egipto y Túnez. Existe el peligro de que el deseo de la UE por mantener su compromiso directo con esos dos países y el acento que pone en la idea de «más por más» reavive la «trampa de la aprobación». Es decir, que la UE otorgue importancia a cualquier movimiento reformador y minimice retrocesos en ámbitos como la libertad de expresión o de asociación. Para poder apoyar a las fuerzas reformistas sin caer en la tentación de silenciar las críticas por las deficiencias democráticas, lo que supondría una devaluación de los estándares europeos en materia de derechos humanos y democracia, la UE necesitará una aproximación prudente y llena de matices.

Aunque las capacidades de la UE para alterar los equilibrios políticos de sus socios son limitadas, podría tener mayor alcance a través de reformas administrativas mutuamente acordadas. Como ya se ha apuntado,

este es un enfoque que logra escasos avances en países que carecen de voluntad reformista. Sin embargo, la situación cambia sustancialmente si se tiene enfrente a gobiernos comprometidos genuinamente con la agenda de reformas. Medidas como la asistencia electoral y la reforma del sector judicial en Túnez, la cooperación con Egipto en la lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero y la mejora de la transparencia en el presupuesto y la administración en Marruecos ayudarían a consolidar la democracia y la reforma política en estos países<sup>6</sup>. La reforma del sector de seguridad, un tema vital, quedaría como un reto pendiente.

Por último, la estrategia de promover los cambios a través del apoyo a la sociedad civil tiene potencial para convertirse en un pilar central en el nuevo marco político de la UE. Se han asignado mayores recursos financieros pero estos posiblemente siguen siendo limitados con relación a los cambios que atraviesa la región y sus implicaciones para Europa. Las iniciativas para incrementar la flexibilidad del IEDDH y la creación de la FED podrían ayudar a encauzar la financiación europea hacia los grupos con mayor probabilidad de desempeñar un papel más decisivo en la transición política, asumiendo que se superasen los peligros de la rigidez burocrática y su aversión al riesgo. Al mismo tiempo, en los países en los que no ha habido procesos revolucionarios y en los que la UE sigue manteniendo una relación estrecha con los regímenes en el poder –sobre todo Marruecos y Jordania– la sociedad civil está criticando que la financiación europea siga focalizándose en los grupos aceptados por el Gobierno; así, los responsables europeos han reconocido que en Marruecos «se destinan pocos recursos a las ONG que no están bien vistas por la monarquía» (Youngs, 2012). Mientras tanto, activistas egipcios señalan que el apoyo europeo a la sociedad civil se resiente del hecho de que siga en vigor la ley de ONG de la era Mubarak y de que no haya indicios de que la UE esté presionando para que se revoque<sup>7</sup>. Algunos informes han apuntado que el Gobierno dispone de un borrador de una nueva ley de las ONG que seguiría prohibiendo a grupos de la sociedad civil recibir financiación extranjera sin el consentimiento directo del Gobierno<sup>8</sup>.

## Conclusiones

Antes de las revoluciones, el sur del Mediterráneo representaba quizás el mayor reto respecto a la afirmación de que la política exterior de la UE apoyaba los derechos humanos y la democracia. La UE y sus estados miembros dieron prioridad a la seguridad y la estabilidad y no encontraban la forma para que la promoción de la democracia y los derechos humanos fuese compatible con estas prioridades. Pero las revoluciones han cambiado radicalmente el escenario, dando paso a una serie de transiciones políticas y a una aceptación de que la estabilidad de los regímenes depende en gran parte de su legitimidad ante la población. Frente a cambios sustanciales en la región, la UE ha optado por una mera revisión de sus políticas. En otras palabras, sus políticas han cambiado mucho menos que la región en las que se implementan. La transformación en curso, tanto a escala europea como en los países socios, representa una oportunidad para que la UE apoye de forma más eficaz la promoción de los derechos humanos y la democracia. Queda por responder si la UE será capaz de sacar el máximo provecho a la oportunidad que se le brinda y también si sus políticas habrán cambiado lo suficiente como para evitar retomar viejas prácticas en caso de que se produzca una involución en el proceso de reformas en los países árabes.

Frente a cambios sustanciales en la región, las políticas de la UE han cambiado mucho menos que la región en las que se implementan

6. Todos los programas mencionados fueron iniciados en el período 2011-2012 o bien planificados para el período 2012-2013 (CE, 2012).
7. Conversación del autor con un activista para el diálogo con la sociedad civil, El Cairo, 10.10.2012.
8. Véase «Draft Law: Foreign NGOs and funding still require permits», *Ahram Online*, 03.10.2012.

## Referencias bibliográficas

Del Sarto, R.; Schumacher, T. «From EMP to ENP: What is at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? ». *European Foreign Affairs Review*, n.º 10, 2005.

Dennison, S.; Dworkin, A. «Towards an EU Human Rights Strategy for a Post-Western World». ECFR, Policy Brief, septiembre de 2010.

Driss, A. «The EU Response to the Arab Uprising: a Show of Ambivalence», en: Alcaro, Riccardo; Haubrich-Secop, Miguel (eds.) *Rethinking Western Policies in Light of the Arab Uprisings*, IAI Research Papers, 2012.

Dworkin, A.; Korski, D.; Witney, N. «Egypt's Hybrid Revolution: A Bolder EU Approach». ECFR, Policy Brief, mayo de 2011.

El-Fegeiry, M. «Human Rights and the European Neighbourhood Policy: Europe Retreats, Southern Mediterranean States Hostile to Human Rights in the Ascendant». ECFR, septiembre de 2010.

Kausch, K. «Morocco's Advanced Status: Model or Muddle? ». FRIDE, Policy Brief, marzo de 2010.

Kelley, J. «International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions». *International Organization*, n.º 58 (julio de 2004).

Lavenex, S.; Schimmelfennig, F. «EU democracy promotion in the European neighbourhood: from leverage to governance?». *Taylor & Francis Online - Democratization*, vol. 18, n.º 4 (agosto de 2011).

Paciello, M.C. «Tunisia: Changes and Challenges of Political Transition». MEDPRO, Technical report, mayo de 2011.

Richter, S.; Leininger, J. «Flexible and Unbureaucratic Democracy Promotion by the EU? The European Endowment for Democracy between Wishful Thinking and Reality». Stiftung Wissenschaft und Politik, 26 de agosto de 2012.

Roy, O. «Europe and the Mediterranean: When Obsession for Security Misses the Real World». European University Institute, mayo de 2012.

Tocci, N.; Cassarino, J.P. «Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11». IAI, Working Paper, marzo de 2011.

Youngs, R. «Funding Arab Reform? ». German Marshall Fund of the United States, Policy Brief, agosto de 2012.

– «Overview: Assessing European Democracy Support in the Neighbourhood», en: Youngs, Richard (ed.) *Is the European Union Supporting Democracy in its Neighbourhood?*, FRIDE/ECFR, 2008.

## Otros documentos

Comisión Europea. «European Neighbourhood Policy Strategy Paper». Comisión Europea, 12.05.2004 (en línea) [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf).

– «Delivering on a New European Neighbourhood Policy». Comisión Europea, 15.05.2012 (en línea) [http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012\\_enp\\_pack/delivering\\_new\\_enp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/delivering_new_enp_en.pdf).

– «A New Response to a Changing Neighbourhood: A review of European Neighbourhood Policy». Comisión Europea, 25.05.2011 (en línea) [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf).

Red Euromediterránea de Derechos Humanos. «Open Letter on EU-Egypt Neighbourhood Policy Action Plan». Red Euromediterránea de Derechos Humanos, 4 de julio de 2011 (en línea) <http://www.euromedrights.org/en/news-en/emhrn-releases/emhrn-statements-2011/9910.html>.

UK Government. «The Arab Partnership: Leading the UK Government's strategic response to the Arab Spring». UK Government, 2012 (en línea) <http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/mena/uk-arab-partnership/>.



# LA INTEGRACIÓN DE DEFENSA, DIPLOMACIA Y DESARROLLO EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

---

**Hélène Michou**

*Investigadora, ECFR, Madrid*

**José Ignacio Torreblanca**

*Profesor Titular de Ciencia Política, UNED*

## Introducción

Al igual que muchos de sus homólogos europeos y occidentales, los responsables políticos españoles son conscientes desde hace tiempo de la necesidad de una integración más eficiente de los tres pilares de su política exterior: defensa, diplomacia y desarrollo<sup>1</sup>. Se reconoce que dicha integración favorecería los intereses de España en materia de seguridad y reforzaría su capacidad en las organizaciones multilaterales (ONU, OTAN, UE, etc.) que trabajan en aras de un entorno internacional más seguro, más justo y más próspero. Como se ha puesto de manifiesto con la llamada Primavera Árabe, para llegar a este objetivo se necesitan múltiples actuaciones a distintos niveles y, sobre todo, reconocer que no es suficiente apoyarse únicamente en los medios de seguridad tradicionales. Además, en un contexto de crisis económica como el actual, la ausencia de coordinación entre diplomacia, defensa y desarrollo (las tres D) supone malgastar unos recursos ya escasos (y que siguen reduciéndose). Por consiguiente, conseguir una mayor integración entre estos tres pilares debería constituir una de las prioridades de la política exterior española en general y hacia el mundo árabe en particular.

Sin embargo, como ocurre con frecuencia en la vida política, cuando se trata de reconocer la necesidad de cambiar, es más fácil decirlo que hacerlo. A pesar de la aparición de un nuevo paradigma teórico, la cultura organizativa y los procedimientos de conformación de la política de los departamentos pertinentes del Gobierno (Defensa, Asuntos Exteriores y Cooperación para el Desarrollo) se han resistido al cambio. Uno de los factores que ha impedido un cambio completo ha sido la ausencia de liderazgo al más alto nivel. En comparación con los presidentes González (1982-1996) y Aznar (1996-2004), ni Rodríguez Zapatero (2004-2011) ni Rajoy (2011 hasta la fecha) se han volcado en la política exterior. Esto ha hecho que el tipo e intensidad de la coordinación dependiese del peso político relativo del responsable de cada departamento, limitándose Presidencia del Gobierno a ejercer poco más que una coordinación difusa. Este es uno de los factores que explica por qué, cuando ha habido una integración de las tres D, no ha sido fruto de un proceso de planificación política sino más bien de la necesidad de resolver problemas

*Los autores quieren expresar su agradecimiento a todas las personas entrevistadas para este informe por la valiosa contribución que han supuesto sus observaciones, su visión y su análisis.*

**1.** Aunque el concepto de seguridad es mucho más amplio que el concepto de defensa, en este informe utilizamos los términos de manera intercambiable.

inmediatos, con una lógica de abajo arriba y siguiendo el método de ensayo y error<sup>2</sup>. Es más, la cultura organizativa tradicional ha impedido, hasta ahora, que se produjera una integración más eficaz.

El propósito de este capítulo es cartografiar estos procesos con el objetivo de demostrar que, al tiempo que el marco normativo para un enfoque gubernamental integral gana terreno, en el plano práctico todavía no se ha diseñado una hoja de ruta practicable. Tras examinar algunos episodios en los que ha habido una mayor presión para conseguir esta integración, se analizan las políticas de España hacia la región de Oriente Medio y el Norte de África, un espacio particularmente idóneo para una integración eficaz entre desarrollo, defensa y diplomacia.

## Trayectoria de las tres D en España

### Defensa

La recuperación de la democracia en España conllevó cambios drásticos en la política exterior y de seguridad ya que democratización e internacionalización fueron de la mano. Con Franco, la seguridad y la defensa eran fundamentalmente temas de política interior, y las Fuerzas Armadas se dedicaban, casi de manera exclusiva, a sostener al régimen. Ya en democracia, el país se incorporó a la OTAN en 1982<sup>3</sup>, y cuatro años después, se integró en lo que hoy es la Unión Europea. Se produjo una europeización gradual de la política de seguridad que se reflejó en las sucesivas Directivas de Defensa Nacional (DDN) que establecen los objetivos y las estrategias de la política de defensa.

Desde la primera Directiva de Defensa Nacional, publicada siendo Felipe González presidente del Gobierno en 1992, en la que solo se hacía una tímida referencia a la seguridad «fuera de nuestras fronteras», hasta la DDN más reciente publicada en 2012 bajo el gobierno vigente de Mariano Rajoy, la definición de seguridad se ha ampliado considerablemente. La Directiva de 1996, publicada con José María Aznar en el poder, subrayaba la importancia de lograr una Europa más segura y un orden internacional más estable y se comprometía a reforzar la participación de España en organizaciones internacionales y misiones de mantenimiento de la paz. La segunda Directiva de Defensa Nacional elaborada por el gobierno de Aznar (2000) ampliaba el papel de las Fuerzas Armadas más allá de las misiones de disuasión y de defensa como un «instrumento de la acción exterior del Estado [y] de nuestra presencia en Europa», en concreto de su contribución a la entonces incipiente Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Los atentados del 11-S tuvieron una clara repercusión en las directivas de Defensa y en la orientación de la política exterior española. El ejemplo más notable es el apoyo a la invasión de Irak encabezada por Estados Unidos, a la que contribuyó con una Brigada una vez completada la ocupación del país. Sin embargo, la política exterior de España dio un giro radical tras los atentados del 14 de marzo de 2004 en Madrid y la llegada al gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), liderado por José Luis Rodríguez Zapatero. Una de las primeras decisiones del gobierno fue la retirada de las tropas españolas de Irak, lo que provocó una considerable tensión con

2. El proceso de ensayo y error no es necesariamente un proceso inútil. Un ex director de planificación política del Departamento de Estado de Estados Unidos, reflexionando sobre la necesidad de evaluar la eficacia de los enfoques diplomáticos existentes, admitió que: «Todavía no tenemos la respuesta pero, a pesar de todos los problemas en Irak y en Afganistán, hemos aprendido mucho. Debemos preservar ese conocimiento y concebir nuevas estrategias sobre cómo utilizarlo» (Conflict Prevention and Resolution Forum, 2010).

3. El voto sobre la entrada de España en la OTAN estaba sujeto a varias salvedades: la no incorporación de España a la estructura militar integrada de la Alianza (una condición que se modificó posteriormente en 1997), la reducción de la presencia militar estadounidense en España (que, de todas formas, se produciría una vez terminada la Guerra Fría) y un compromiso de no instalar armas nucleares en el territorio español.

Estados Unidos. El nuevo Gobierno decidió aumentar significativamente el presupuesto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y declaró que España lucharía contra el terrorismo mediante una combinación de medidas legales y policiales, la reducción de la pobreza y la promoción de los derechos humanos (Tanner *et al.*, 2009). En línea con su apoyo al multilateralismo, el gobierno aumentó el número de efectivos españoles desplegados en Afganistán bajo mando de la OTAN (ISAF), decidió participar activamente en la fuerza UNIFIL en el Líbano y, junto a Turquía, lanzó el proyecto de la «Alianza de Civilizaciones» en el marco de Naciones Unidas. Aun así, con Rodríguez Zapatero como presidente, hubo una fuerte tensión entre el mantenimiento de su promesa electoral de que la intervención militar solo se contemplaría como último recurso (y siempre con un mandato de la ONU) y la necesidad de preservar la relación bilateral con Estados Unidos.

En la Directiva de Defensa Nacional de 2008, publicada durante el segundo mandato de Rodríguez Zapatero, se defendió por primera vez la necesidad de una solución integral que incluyera herramientas políticas, económicas y militares ante unos conflictos cada vez más complejos. Abriendo nuevas vías para vincular las tres D, se hacía referencia a la amenaza de los estados débiles o fallidos, junto a otras cuestiones menos «tradicionales» como el acceso a recursos como el agua y la lucha contra el cambio climático. Carme Chacón fue la primera titular del Ministerio de Defensa que subrayó la importancia de las tres D en la resolución de conflictos y la importancia de una estrategia coordinada del Gobierno<sup>4</sup>. Durante su mandato (2004-2008), el Ministerio de Defensa elaboró y aprobó un Plan de Diplomacia de Defensa en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>5</sup>.

Con el objetivo de institucionalizar esta reevaluación estratégica, en 2010 se encargó a Javier Solana, ex secretario general de la OTAN y ex alto representante de la UE, la elaboración de la primera estrategia de seguridad nacional de España<sup>6</sup>. Hasta entonces, Defensa, Asuntos Exteriores y Cooperación para el Desarrollo habían contado con sus propios procesos de planificación de políticas. En paralelo, el Ministerio del Interior disponía de su propia Estrategia Nacional de Seguridad Interior, centrada en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el crimen transnacional y la inmigración ilegal.

La Estrategia Española de Seguridad resultante (EES), desarrollada por el Departamento de Estudios y Análisis de la Presidencia del Gobierno y aprobada en junio de 2011 con el título *Una responsabilidad de todos*, fue fruto de un proceso de consultas entre un amplio elenco de actores, incluidos partidos políticos, ministerios, además de los de Defensa e Interior, y varios centros de pensamiento o *think tanks* (Gobierno de España, 2011). El resultado fue un ambicioso documento de 90 páginas que contribuyó a elevar el incipiente consenso normativo al ámbito político. Reconociendo que «solo un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, puede responder a los complejos retos a los que nos enfrentamos», la EES también subrayaba la inexistencia de un órgano colegiado con capacidad ejecutiva para coordinar este nuevo enfoque.

La Estrategia Española de Seguridad de 2011 hizo una incursión en la necesidad de integrar las tres D, situando a la propia estrategia en el círculo central del hipotético «diagrama de Venn» (gráfico 1) en el que convergen elementos de defensa, diplomacia y desarrollo.

4. Véase la nota de prensa «Defensa, diplomacia y desarrollo son la clave para resolver conflictos». Ministerio de Defensa de España, 15.07.2011.
5. El Ministerio de Defensa colaboró estrechamente con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para garantizar la seguridad de los cooperantes encargados de los programas de desarrollo en la provincia afgana de Bagdhis, donde España había desplegado 1.400 efectivos.
6. Desde 2007, los Países Bajos, el Reino Unido y Alemania, y más recientemente Francia en 2008, han desarrollado y han hecho públicas estrategias de seguridad nacional. Estas estrategias emanan de la necesidad que tienen los estados modernos de actualizar el modelo de seguridad que han ofrecido a sus sociedades, y permiten una reorganización de las herramientas y de los procedimientos con los que pueden contar los gobiernos para hacer frente a nuevos riesgos en materia de seguridad. Anteriormente, los gobiernos europeos nunca habían puesto por escrito aquello que perciben como sus problemas en materia de seguridad. Algunos tenían libros blancos sobre Defensa o Interior, pero nunca se habían decidido a emular la tradición estadounidense o el precedente de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 (Arteaga, 2008).

Gráfico 1. Diagrama de Venn



Fuente: Elaboración propia

La Estrategia concede la misma importancia estratégica a la cooperación para el desarrollo, a las Fuerzas Armadas, a los servicios de inteligencia y a la diplomacia. Reconoce que, en un mundo globalizado, las amenazas pueden surgir debido tanto a la pobreza crónica en regiones remotas como a las desigualdades sociales en el propio país.

En términos de estructura institucional, la Estrategia proponía convertir el Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis (DISSC) en un Consejo Español de Seguridad (CES) que ofreciese un paraguas institucional más sólido bajo el que pudieran actuar diversos ministerios. Dicho Consejo también dispondría de una capacidad de reacción rápida, similar a la de sus contrapartes británica y francesa, permitiendo al Gobierno desplegar a expertos civiles junto a los efectivos militares.

Con el cambio de gobierno las recomendaciones de la Estrategia Española de Seguridad han quedado algo olvidadas. Aparte de establecer el Consejo Español de Seguridad, el nuevo gobierno ha mostrado escaso entusiasmo por la doctrina subyacente a la estrategia, que considera demasiado blanda y demasiado centrada en el desarrollo a expensas de cuestiones como la promoción económica y la seguridad, que ocupan un lugar más destacado en su agenda exterior<sup>7</sup>.

La última Directiva de Defensa, titulada *Por una defensa necesaria, por una defensa responsable*, llega en un momento marcado por las críticas hacia la política de defensa, especialmente por el peso de una importante deuda (más de 32.000 millones de euros) que se remonta a programas excesivamente ambiciosos y al gasto desmesurado durante mandatos de anteriores gobiernos, tanto del PP como del PSOE<sup>8</sup>. También ha sido objeto de una de las críticas tradicionales a las directivas de Defensa: la falta de transparencia e integración en su elaboración. Normalmente el documento se presenta como un *fait accompli* al Parlamento, y no como un borrador sometido a debate y discusión<sup>9</sup>.

Tanto en la forma de redactar la directiva como en el fondo, este documento representa una regresión respecto a la Estrategia de 2011 (Arteaga, 2012). En lugar de hacer referencia a la seguridad como pilar

7. El Ministro de Defensa ha solicitado desde entonces a los altos mandos militares (la JEMAD) que elaboren un documento titulado *Visión 2025* que podría, a su vez, servir de base para elaborar una nueva Estrategia de Defensa Nacional o como directriz general para los presupuestos de Defensa anuales. Véase Marsal, J. «Presente y futuro del presupuesto de Defensa», Infodefensa.es, 30.04.2012.

8. Véase el nuevo documento de trabajo de Vernardo Navazo «El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción simulada», Fundación Alternativas, marzo 2013 (en línea) <http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/el-impacto-de-la-crisis-economica-en-la-defensa-autonoma-irrelevancia-o-accion-combinada>.

9. Véase; «Directiva de Defensa Nacional» en Nuevatribuna.es (5.01.2012) (en línea) <http://www.nuevatribuna.es/opinion/colectivo-utopia-contagiosa/directiva-de-defensa-nacional-i/201201052150496871>.

complementario de actividades diplomáticas y de cooperación en la política exterior, esta directiva adopta un enfoque restringido que contrasta con el enfoque más amplio que han adoptado otros estados miembros de la UE en sus revisiones estratégicas de su política de seguridad y defensa (HM Government, 2010). Además, España abraza, en este ámbito, una diplomacia comercial agresiva, y el Ministerio de Defensa ha pedido a la industria española de defensa que se oriente hacia la exportación, siguiendo el camino abierto por los bancos, las empresas de telecomunicaciones y las compañías eléctricas de España<sup>10</sup>.

## Desarrollo

Mientras que defensa ha funcionado tradicionalmente como un pilar aislado de la política del Gobierno, este no es el caso de la política de desarrollo. Aunque no representa una tercera pata independiente que sustente la política exterior, puede garantizar una actuación eficaz, visible y reforzada en colaboración con otros actores, impulsando la presencia internacional de España. Esta presencia depende, necesariamente, de mantener un «alto perfil político de cooperación para el desarrollo como parte de su actuación en materia de política exterior» (Cascante *et al.*, 2012). Como sostienen otros donantes internacionales, una ayuda administrada de manera eficaz y que cuente con la coordinación de capacidades civiles para responder a las crisis, aumenta el *smart power* o «poder inteligente» de un Estado.

En el caso de España, esta aspiración se topa con el hecho de que las políticas de cooperación al desarrollo han sido las más afectadas por los recientes recortes presupuestarios. Tras haber sufrido un recorte de más de la mitad de su presupuesto, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) se enfrenta a la difícil tarea de hacer más con menos o, como mínimo, de salvaguardar los progresos realizados en cooperación para el desarrollo hasta hoy. Algunos sostienen que las cifras recientemente publicadas del Presupuesto General del Estado para 2013 ponen en peligro el concepto mismo de política pública de cooperación para el desarrollo<sup>11</sup>. Antes de analizar las perspectivas actuales, veamos el progreso que la cooperación para el desarrollo ha realizado en los últimos años.

La cooperación internacional para el desarrollo de España en la última década puede dividirse en dos grandes categorías: las políticas expansivas de 2004-2008 y las limitaciones estructurales a partir de 2009 (Martínez y Martínez, 2012). El denominado primer ciclo incluyó un aumento cuantitativo significativo (el presupuesto casi se triplicó) y un cambio cualitativo importante (la dimensión multilateral ganó terreno, aplicándose marcos de referencia internacionales e intentando que los mecanismos institucionales estuvieran en consonancia con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda)<sup>12</sup>. En el segundo ciclo se experimentó, si no una reversión, al menos una ampliación de la brecha entre aspectos normativos y positivos de este proceso. Los avances doctrinales no se acompañaron de los mecanismos de implementación y evaluación correspondientes, lo que no cabe atribuir a un mero ajuste fiscal; las visiones encontradas de la cooperación para el desarrollo dentro de la AECID también contribuyeron a una falta de coherencia global sobre cómo utilizar mejor la cooperación internacional española como pilar eficaz de la política exterior (Martínez y Martínez, 2012).

La AECID se enfrenta a la difícil tarea de hacer más con menos o, como mínimo, de salvaguardar los progresos realizados en cooperación para el desarrollo hasta hoy

10. Valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo del Borrador 2.0 del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.

11. Véase « Interview Pedro Morenés, Spanish Minister of Defense », publicado por el Ministerio de Defensa el 08.03.2012.

12. La creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) en 2005, por ejemplo, supuso el reconocimiento de la necesidad imperativa de mejorar la eficiencia de la ayuda, lograr una evaluación más sistemática y un análisis más riguroso.

El proceso de planificación política de la AECID se basa en planes directores plurianuales (PD) y planes anuales (PACI). En paralelo, el MAEC publica iniciativas estratégicas regionales ad hoc, como el Plan Asia y el Plan África. Hasta la fecha, los planes directores han utilizado la lucha contra la pobreza como su «columna vertebral» directriz a la hora de cumplir la agenda de desarrollo internacional (fundamentalmente los Objetivos del Milenio). La estabilidad de la región del Magreb y la necesidad de un «enfoque coordinado» se reconocen ya en el primer Plan Director como «primordiales» para los intereses españoles (MAEC, 2000). El segundo Plan llevó este interés estratégico a un nivel superior, proponiendo la elaboración de una Estrategia Regional de la Cooperación Española para los Países del Mediterráneo (MAEC, 2005). También incluía la construcción de la paz como una de las prioridades del sector, basándose en gran medida en un informe de gran alcance elaborado por Jesús Núñez en 2007, la Estrategia Española de Construcción de la Paz (MAEC, 2007). Desarrollada en coordinación con los ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y fruto de consultas con actores clave de la sociedad civil, el documento defiende que la construcción de la paz debería ser una prioridad estratégica de la política de desarrollo de España, teniendo en cuenta la trayectoria del país en esta materia y su capacidad para contribuir al bien global a través de misiones internacionales de construcción y mantenimiento de la paz.

El tercer Plan Director (2009-2012) contemplaba consolidar el progreso realizado en los dos planes anteriores con vistas a que la cooperación para el desarrollo española pudiera entrar en una «fase de madurez» (MAEC, 2009). Basado por primera vez en una evaluación de estrategias de desarrollo anteriores y en la necesidad de adaptar las estrategias nacionales a las agendas de París y Accra y al Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda de la UE, el tercer Plan Director afirmaba que sería «el Plan Director del 0,7 %»<sup>13</sup>. Reconocía la importancia de implementar una cooperación técnica basada en evaluaciones de las necesidades locales. Además, contemplaba eliminar progresivamente la condicionalidad política y económica.

El actual Gobierno ha descartado poder mantener el compromiso presupuestario y España oscila ahora en torno al 0,2 %, una regresión a niveles de la AOD de los años noventa<sup>14</sup>. La austeridad prima sobre la solidaridad y, como ha advertido recientemente un responsable de Intermon Oxfam en España, dar un paso atrás respecto a este compromiso conlleva un riesgo para España: las pérdidas en cuanto a la posición internacional y las inversiones a largo plazo (no solo financieras) en países en desarrollo superan con mucho los beneficios inmediatos de la limitación de fondos<sup>15</sup>. El Gobierno ha publicado recientemente el Plan Director 2013-2016, que se presenta como un intento concertado de «concentrar y consolidar» su cooperación para el desarrollo (MAEC, 2013). En respuesta a las críticas por la amplitud de su mandato y sus ambiciosas competencias (OCDE, 2011), la AECID ha intentado restringir su cooperación para el desarrollo a tres sectores geográficos clave (los países más pobres de América Latina, los países del Norte de África en transición y la región subsahariana) y dar prioridad a sus esfuerzos temáticos horizontales (buen gobierno, lucha contra la pobreza y el hambre, servicios de salud, agua y alcantarillado, entre otros). Sin embargo, algunas voces críticas alegan que se ha producido un giro hacia la «cooperación orientada a resultados; no se

13. El 0,7 % se refiere al compromiso de los países del CAD de dedicar un mínimo de su PIB a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) cada año.

14. Si bien no se puede señalar solo a España por la reducción de la AOD, en términos relativos supone más de la mitad de la caída total de la AOD de los países del CAD. Véase <http://www.congde.org/uploads/documentos/330de2e15b4cf6a92873cb2355f068d3.pdf>.

15. Véase la presentación de Atienza, J. «Repensando la Marca España ¿Qué lugar para el desarrollo, la inversión extranjera directa y la cooperación al desarrollo?», Real Instituto Elcano, 18.02.2013.

coopera por cooperar» (Oliví, 2012). Este proceso ha generado críticas. Destaca la del principal órgano de coordinación de las ONG para el desarrollo españolas, la CONGDE, quien boicoteó la presentación del borrador del Plan 2013-2016, alegando que sus recomendaciones no se habían tenido en cuenta, que los mecanismos de diálogo con el sector de las ONG no habían sido suficientemente transparentes ni inclusivos, y que «un Plan Director sin recursos ni voluntad política es papel mojado»<sup>16</sup>. La AECID responde a estas críticas señalando que los problemas de la política de cooperación, especialmente en cuanto a visión estratégica, son el resultado de carencias estructurales de la política exterior en un sentido amplio<sup>17</sup>.

## Diplomacia

A pesar de los avances de España en el escenario internacional tras la recuperación de la democracia y su ingreso en la OTAN y la UE, su política exterior sigue careciendo de coherencia y de visión estratégica. Esto se debe en parte a razones históricas, reflejo del legado de un país semiaislado, pero también a motivos administrativos y políticos. En comparación con los países anglosajones, la Administración Pública española está rígidamente compartimentada en diferentes categorías profesionales, un sistema similar al francés que dificulta la coordinación y la cooperación administrativas. Ocurre tanto en los ministerios como en las embajadas: el Ministerio de Exteriores no goza de un estatus preeminente sobre el resto del Gobierno en materia internacional, y las embajadas no están concebidas como una única unidad encabezada por el embajador, sino como una réplica de la Administración nacional, con agregados militares, comerciales, de cooperación, servicios de inteligencia e interior, que responden ante los titulares de sus departamentos en Madrid.

A pesar de que se trata de un problema secular de la diplomacia española, la experiencia pone de manifiesto que es posible superar las limitaciones de la cultura organizativa si existe la voluntad política de hacerlo. En el caso de la coordinación de políticas de España con la UE, tanto el secretario de Estado para la UE como la Representación Permanente en Bruselas combinan de manera eficaz diferentes departamentos de la Administración bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores. En teoría, los diferentes departamentos de la Administración deberían comportarse como piezas de un mecano cuya disposición puede variar periódicamente al servicio de un objetivo en concreto. En la práctica, la inercia se impone.

En el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores, esta ausencia de liderazgo estratégico se suma a una carencia en estrategia y planificación de políticas. Mientras que el Ministerio de Defensa lleva a cabo revisiones estratégicas desde hace dos décadas, el Ministerio de Asuntos Exteriores todavía no ha elaborado un documento público que explique su visión de España en el exterior, los retos a los que se enfrenta y qué tiene previsto hacer el Ministerio al respecto. Cuando, en 2008, se encargó a Javier Solana que elaborase una estrategia de seguridad nacional para combinar de manera eficaz las estrategias de diferentes departamentos, todos los ministerios implicados, excepto el de Asuntos Exteriores, disponían ya de una estrategia que podían presentar<sup>18</sup>.

La Administración Pública española está rígidamente compartimentada en diferentes categorías profesionales dificultando la coordinación y la cooperación administrativas

16. Véase [http://www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id\\_noticia/1762](http://www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1762).

17. Entrevista con un representante de la AECID, junio de 2012.

18. Además, una vez hecha pública la estrategia, se vio claramente en la configuración del Consejo Español de Seguridad que el Ministerio de Asuntos Exteriores no había conseguido, una vez más, hacerse con el liderazgo del mismo.

Conscientes de esta laguna, se ha convertido en una tradición que cada nuevo ministro de Asuntos Exteriores, al tomar posesión de cargo, prometa una reforma exhaustiva y en profundidad del Ministerio, una promesa que, pese a la crisis, se ha puesto en marcha con la presentación pública en marzo de 2013 del anteproyecto de la futura Ley de Acción Exterior, cuyo objetivo es coordinar mejor la acción exterior de la Administración. El ministro García-Margallo ha resumido así el reto al que se enfrenta actualmente la política exterior española: «con esas restricciones presupuestarias tenemos que esforzarnos en hacer más con menos; ahondar en la calidad, la eficacia, la transparencia y en el impacto»<sup>19</sup>. En esa línea, García-Margallo ha reconocido la importancia de un enfoque coordinado de la política exterior. En la lucha contra la pobreza, por ejemplo, insta a que se utilicen todos los instrumentos de los que dispone España de acuerdo con las agendas de Monterrey y de Doha para reducir la dependencia de la ayuda en aras de un mayor crecimiento económico y de las capacidades productivas de actores de terceros países (OCDE, 2008).

Asimismo, por lo que respecta a la seguridad y la diplomacia, García-Margallo aboga por una política de «poder inteligente» que combine recursos de poder duro y de poder blando. En la práctica, esto requiere una mejor coordinación entre las capacidades militares y civiles sobre el terreno, respuestas interministeriales a la hora de abordar las crisis y una diplomacia económica más robusta. La diplomacia tradicional está dejando paso a una combinación de diplomacia económica y diplomacia pública, que se presenta en España y en el extranjero con la etiqueta de «Marca España»<sup>20</sup>. García-Margallo también ha destacado la necesidad de un servicio de acción exterior español más flexible y de que el MAEC «se reforme para adaptarse al siglo XXI»<sup>21</sup>. En una línea similar, y reconociendo la lógica de reducir la representación diplomática de España en algunos lugares, al inicio de su mandato García-Margallo se reunió con Catherine Ashton, Alta Representante de la UE para la PESC, y con Pierre Vimont, secretario general del Servicio de Acción Exterior europeo, para proponer que los diplomáticos españoles se incorporasen a las oficinas de la Delegación de la UE en algunos países menores en los que España está considerando el cierre de sus embajadas.

Sin embargo, la reducción de la capacidad diplomática en otras áreas no se ha aceptado tan fácilmente ni resulta sencillo justificarla. García-Margallo fue objeto de duras críticas por eliminar el cargo de «director general de Asuntos Multilaterales» en febrero de 2012, una decisión que fue criticada por la oposición aduciendo que perjudicaba a la aspiración de España a ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el período 2015-2016<sup>22</sup>. La reducción presupuestaria en materia de cooperación también se ha presentado como una opción ideológica y, a modo de ejemplo, la portavoz socialista Elena Valenciano utilizó el propio programa electoral del PP, que presentaba el objetivo del 0,7 % como un compromiso propio de «sociedades avanzadas», preguntándose si es que España ya no se considera una sociedad avanzada<sup>23</sup>.

En pocas palabras, el Gobierno de Mariano Rajoy sigue apelando a la necesidad de un enfoque coordinado de la política exterior, pero algunas de sus decisiones lo alejan de este objetivo. Por un lado, las políticas de desarrollo han sido las más afectadas por la política de recortes mientras

19. Véase la comparecencia del ministro García-Margallo ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Senado de España, 10.05.2012. Transcripción disponible en [http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_C\\_10\\_48.PDF#page=22](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_10_48.PDF#page=22).

20. Véase <http://marcaespana.es/>.

21. *Íbidem* nota 18.

22. La última vez que España formó parte del Consejo fue en 2003 y 2004 y ahora disputará el puesto a Turquía y Nueva Zelanda en el grupo Estados Europeos y Otros.

23. Véanse los comentarios de la portavoz socialista, Elena Valenciano, durante la comparecencia de García-Margallo ante la Comisión de Asuntos Exteriores, Congreso de los Diputados, 22 de febrero de 2012. Transcripción disponible en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Declaracionesydiscursos/Paginas/comparenciaministro20120222.aspx>.

que el Ministerio de Defensa se ha salvado de unos recortes tan severos y está engullendo, de hecho, un enorme presupuesto debido a la necesidad de pagar todo el equipamiento adquirido por las Fuerzas Armadas durante los años de bonanza. Por otro lado, los recortes en materia de cooperación contrastan con la prioridad dada a la internacionalización de las empresas españolas como estrategia de recuperación económica. La consecuencia de todo ello es una acción exterior caracterizada por la suma de recortes en la ayuda al desarrollo, una menor capacidad operativa del Ejército y de su capacidad para mantener operaciones en el exterior, un Ministerio de Asuntos Exteriores demasiado centrado en la promoción de la economía y una visible falta de coordinación interministerial. Un diagnóstico nada halagüeño para una mayor integración entre las tres D.

Los recortes en materia de cooperación contrastan con la prioridad dada a la internacionalización de las empresas españolas

## Integración de las tres D: el proceso de ensayo y error de España

La experiencia y no la doctrina explica por qué, en determinadas circunstancias, se han integrado eficazmente los tres pilares de su política exterior. En los procesos de construcción de paz en América Central en los años ochenta, España desempeñó un papel importante en el establecimiento de una paz inclusiva y duradera<sup>24</sup>. Luego, en los años ochenta en el conflicto de Yugoslavia, España intentó implementar una estrategia diplomática en la que seguridad y desarrollo tenían el mismo peso. Estos dos ejemplos contribuyeron a que sucesivos gobiernos entendieran la necesidad de contar con una política de desarrollo que reforzase los esfuerzos diplomáticos y políticos. La profesionalización de la cooperación española, tanto en el ámbito de la ayuda en situaciones de emergencia como en materia de cooperación para el desarrollo, le permitió intervenir con eficacia en otras crisis humanitarias en el exterior, a menudo bajo el paraguas militar.

La naturaleza del método de ensayo y error en la integración de las tres D es notable a la vista de la inversión de funciones: en Afganistán, el Ejército no solo garantizaba la seguridad de los cooperantes, sino que terminó prestando los servicios que se suponían que estaban protegiendo (obras públicas, salud, etc.). Los funcionarios de la Agencia, por su parte, se quejan de que Defensa dé por hecho su capacidad de implementación<sup>25</sup>. No es sorprendente que, tradicionalmente, el Ministerio de Defensa y la AECID no hayan mantenido las mejores relaciones de trabajo; en ausencia de una estrategia clara (que el Ministerio de Asuntos Exteriores no era capaz de imponer y que interesaba poco a la Presidencia del Gobierno), en lugar de reforzarse, los dos organismos tendían a debilitarse mutuamente. Así pues, la coordinación entre desarrollo y seguridad ha sido más predicada que practicada.

Lo mismo puede decirse sobre desarrollo y diplomacia. Tras la «crisis de las vallas» en Ceuta y Melilla en 2005 y la «crisis de los cayucos» en 2007, cuando las islas Canarias se vieron desbordadas por la llegada de 30.000 inmigrantes subsaharianos, el Gobierno intentó responder implicando al conjunto del Gobierno. Los ministerios de Sanidad, Transportes, Interior, Defensa y Cooperación para el Desarrollo se vieron obligados a hacer frente a esta situación de forma conjunta. Sin embargo, no fue el Ministerio de Asuntos Exteriores el que asumió la coordinación, como cabría esperar, sino la entonces vicepresidenta la que estableció unas

24. Véase Project on Justice in Times of Transition (PJTT). «Lessons Learned on regional Peace-building: the Experience of the Central American Peace Process», marzo 2006.

25. Entrevistas realizadas por los autores, Madrid, junio de 2012.

España ha mantenido tres culturas que no interactúan. Diplomáticos, militares y cooperantes abordan los mismos temas con prismas diferentes, sin que haya nadie por encima de ellos que les diga hasta qué punto sus diferentes visiones podrían complementarse

estructuras de coordinación ad hoc que no consiguieron sobrevivir o institucionalizarse una vez resuelta la crisis. El Gobierno español también fomentó la intervención multilateral para reforzar los mecanismos de cooperación europeos de protección de las fronteras exteriores de la Unión (en particular por medio de la actuación de FRONTEX). En el marco de una nueva «diplomacia migratoria», se presentó un Plan de Acción para África Subsahariana y se impulsó, con apoyo franco-marroquí, la celebración en Rabat de la Conferencia Ministerial Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo donde se trataron simultáneamente temas de cooperación en materia de migración regular, el control de la inmigración irregular y el desarrollo de los países de origen (Pinyol, 2008).

No obstante, algunas voces críticas calificaron este episodio como el «naufragio de una política» (Ruiz Miguel, 2006), arguyendo que se instrumentalizaba la política migratoria y se manipulaban los criterios de cooperación para el desarrollo para reducir el coste político de la crisis. Una vez más, España dio absoluta prioridad a la seguridad y llegó a acuerdos disfrazados de «diplomacia migratoria» con los gobiernos «amigos» de la región, es decir, aquellos que aceptaban la repatriación de sus ciudadanos (Pinyol, 2008).

Al no haber conseguido integrar las tres D de forma espontánea, en 2010 España optó por un modelo de planificación. En la redacción de su Estrategia Española de Seguridad, los funcionarios de la Presidencia del Gobierno realizaron varias visitas al Reino Unido y a otros países para estudiar sus experiencias. Les interesaba, en particular, la Unidad de Estabilización, cuyo cometido primordial era asegurar una integración fluida de los tres pilares en Afganistán y que agrupaba a personal de los tres departamentos (militares, diplomáticos y cooperantes del DFID –el Departamento de Desarrollo Internacional–) del Reino Unido. También había un gran interés en la cuestión de las capacidades civiles en materia de crisis. Tras un crítico informe publicado por el European Council on Foreign Relations en 2009, en el que se exponían las debilidades de los estados miembros de la UE a la hora de formar, desplegar y recabar informes de sus capacidades civiles, la Comisión de Asuntos Exteriores española aprobó una resolución haciendo un llamamiento para que el Gobierno mejorara la coordinación y la integración de capacidades civiles en su política exterior (Korski y Gowan, 2009).

Sin embargo, este intento por importar buenas prácticas quedó truncado con los cambios políticos y unos recortes presupuestarios que, como hemos visto, tenían un efecto desigual en los presupuestos de cooperación y de defensa. En lugar de tres pilares, España ha mantenido tres culturas que no interactúan. En otras palabras, diplomáticos, militares y cooperantes abordan los mismos temas con prismas diferentes, sin que haya nadie por encima de ellos que les diga hasta qué punto sus diferentes visiones podrían complementarse.

### **Las tres D en la práctica: la respuesta española a la Primavera Árabe**

Si el proceso de ensayo y error en Afganistán ha permitido que las agencias de desarrollo y los efectivos militares reconozcan su interdependencia, los acontecimientos que se están produciendo en los países del sur del

Mediterráneo deberían reforzar la lógica de una acción diplomática y de desarrollo mutuamente beneficiosa. La Estrategia Española de Seguridad elaborada por Solana en 2011 destacaba que la paz y la prosperidad en los países del sur del Mediterráneo eran esenciales para la seguridad española y europea. El documento defendía el interés de una respuesta española coordinada a los cambios políticos en la región, sosteniendo que el desarrollo democrático, económico y social, en consonancia con las expectativas de la población local, podía ser una oportunidad para aumentar la estabilidad en la región y limitar los flujos migratorios de quienes pretenden escapar de las desigualdades sociales y económicas de sus países.

Esto contrasta con las escasas menciones a la Primavera Árabe en la Directiva de Defensa Nacional de 2012, que se limita a advertir de «el incremento de la inestabilidad en nuestro entorno cercano» y la necesidad de disponer de mecanismos de «disuasión». Las imprecisas referencias al terrorismo yihadista, encapsuladas dentro de la categoría de «actores no estatales» contrasta con la complejidad de los retos en materia de seguridad en el Magreb y el Sahel (Barón, 2012). En esta región se impone una visión de la seguridad que va más allá de la lógica militar y, a título de ejemplo, la reforma del sector de la seguridad se perfila cada vez más como un ámbito en que podría producirse una coordinación eficaz de las tres D. Tras haber dirigido con éxito misiones de reforma del sector de la seguridad en Guinea Bissau y haber participado en otras en el Líbano, España puede brindar una experiencia valiosa en este campo.

España también disfruta de una larga trayectoria de cooperación para el desarrollo, con una reputación internacional en el ámbito de la igualdad de género, los servicios de salud y el Estado de derecho. En efecto, la AECID ha sido la que ha llegado más lejos intentando ofrecer una respuesta estratégica a la Primavera Árabe, llevando a cabo ejercicios *de reflexión estratégica* a partir de una serie de revisiones de políticas de sus contrapartes británica y estadounidense. Del Reino Unido se estudió la Revisión de la Ayuda Multilateral y Bilateral llevada a cabo por su agencia de cooperación (DFID) de marzo de 2011 y su Estrategia de Partenariado Árabe elaborada conjuntamente con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth (FOC, en sus siglas en inglés) (DFID y UKaid, 2011). De los norteamericanos se examinó la Revisión Cuatrienal sobre Diplomacia y Desarrollo (QDDR, en sus siglas en inglés) y la alianza conjunta USAID/Departamento de Estado para fomentar el espíritu emprendedor en Oriente Medio y el Norte de África.

El nombramiento de un diplomático de carrera con una visión estratégica clara al frente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo demuestra la determinación de rentabilizar lo que queda del menguante presupuesto para desarrollo<sup>26</sup>. En este sentido, la respuesta a la Primavera Árabe será uno de los principales retos. La AECID reconoce que acompañar los procesos de transición en el Norte de África exige un apoyo sostenido y no acciones ad hoc. La visión debe ser a largo plazo (sin excluir proyectos a corto plazo de «impacto rápido») y ello supone cierto grado de planificación de riesgos y contingencias, ya que las transiciones no son procesos lineales ni están a salvo de posibles «sabo-teadores» (Stedmann, 1997).

Las medidas cuantitativas adoptadas por el anterior Gobierno incluyen un compromiso de aportar 300 millones de euros para el Banco Europeo de

La AECID ha sido la que ha llegado más lejos intentando ofrecer una respuesta estratégica a la Primavera Árabe, llevando a cabo ejercicios *ex-ante* a partir de una serie de revisiones de políticas de sus contrapartes británica y estadounidense

26. Entrevistas con representantes de la AECID, octubre de 2012.

España deberá demostrar que sus esfuerzos renovados de cooperación en la región rompen con el apoyo incondicional prestado anteriormente a los regímenes autoritarios

Inversiones (BEI), de los que 100 millones de euros se han desembolsado para apoyar a pequeñas y medianas empresas. Los 200 millones de euros restantes deben aportarse a un instrumento multidonante más amplio para promover iniciativas del sector privado y modernizar las economías de la cuenca sur del Mediterráneo. El Gobierno actual también ha intentado ofrecer una respuesta cualitativa: a finales de 2012, el MAEC y la AECID lanzaron oficialmente el «Programa MASAR» (equivalente español del Arab Partnership del Reino Unido que fue elaborado conjuntamente entre DFID/FCO), en el que se expone cómo prevé acompañar y apoyar los procesos de gobernanza democrática en la región<sup>27</sup>. Con un presupuesto inicial de cinco millones de euros para el período 2012-2013, MASAR se centra en dos prioridades: reforzar las instituciones públicas y la capacitación de actores de la sociedad civil.

Debido a los recortes presupuestarios de más del 50%, la Agencia se ha visto obligada a reducir significativamente la cooperación bilateral con cada uno de los países y a articular respuestas en clave regional. En los próximos cuatro años, se cerrarán las oficinas de Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Siria y Líbano. Quedarán, así, oficinas en Marruecos, Mauritania y Palestina; y la oficina de El Cairo se convertirá en sede regional. La elección de determinados países a expensas de otros es sin duda una decisión política, y queda por ver cómo conciliará España su deseo de protagonismo a la hora de apoyar los procesos de transición con una severa reducción de presencia física en esos países. En paralelo, como sucede con otros países activos en la región, España deberá demostrar que sus esfuerzos renovados de cooperación en la región rompen con el apoyo incondicional prestado anteriormente a los regímenes autoritarios. Como afirmó recientemente un representante de la AECID, el objetivo es «más por más» en lugar de «más para Morsi» (o, ya puestos, cualquier otro jefe de Estado o primer ministro de la región)<sup>28</sup>.

Es demasiado pronto para juzgar si el Programa MASAR tendrá éxito o si las expectativas que suscita son demasiado ambiciosas. Lo cierto es que el proceso de diseñar, implementar y coordinar la respuesta española a la Primavera Árabe es casi tan importante como los resultados. Una visión estratégica global y un enfoque coordinado entre ministerios son elementos esenciales para que esta iniciativa tenga éxito. La crisis económica puede impedir que España disponga de recursos financieros significativos, pero el país puede tener una visión abierta en términos de mercados y movilidad. Esta postura exigirá actuar con valentía ya que puede implicar decisiones impopulares y sacrificios a corto plazo en un contexto económico difícil, pero ofrece una estrategia que es coherente a largo plazo (Echagüe y Manrique, 2012). El apoyo brindado hasta la fecha por España a los diálogos con los socios meridionales con vistas a establecer asociaciones de movilidad es un indicio esperanzador. Este enfoque debe mantenerse y apoyarse mediante el reconocimiento de que la movilidad puede beneficiar no solo a los socios de sur sino también a los países de la UE. La búsqueda del interés mutuo en políticas de migración, fomentando los contactos en la sociedad civil y las empresas, no solo contribuye al desarrollo económico y social en ambas orillas del Mediterráneo, sino que también puede establecer una red de contactos personales que complementa y, en ocasiones, sirva de contrapeso a las relaciones entre estados. Dicho esto, el éxito de la política exterior en la región dependerá de que exista una visión estratégica que la guíe y de un enfoque coordinado del Gobierno que la refuerce.

**27.** Lanzamiento oficial del Programa MASAR de acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el mundo árabe, AECID, 19 de diciembre de 2012.

**28.** Representantes de la AECID, reunión de coordinación, El Cairo, 29 de noviembre de 2012.

## Conclusiones y recomendaciones

Si bien la política exterior de España aspira formalmente a integrar de manera eficaz las tres D, en la práctica, los tres pilares todavía se despliegan, en gran medida, en paralelo con poco margen de solapamiento. La ausencia de un enfoque de «todo el Gobierno» ha disminuido su eficacia como actor en materia de política exterior y, en mejor algunos casos, se ha complementado con experiencias aisladas de ensayo y error que han permitido algunas sinergias intergubernamentales.

Como se ha destacado a lo largo de este capítulo, la necesidad de que cada ministerio reflexione y planifique de forma regular y ordenada su propia estrategia es una condición imprescindible para un enfoque coordinado eficaz de la política exterior. Estos documentos se beneficiarían de una visión estratégica de la Presidencia del Gobierno y de un plan integral en materia de política exterior. Dichos documentos deberían ser fruto de un proceso inclusivo, transparente y consultivo entre los ministerios respectivos. El actual Gobierno podría aprovechar los exhaustivos informes existentes, como la Estrategia Española de Seguridad y la Estrategia de Construcción de la Paz, y valorar el proceso de consultas interministeriales que desembocó en su elaboración en vez de descartarlos por tener su origen en el anterior Gobierno. Si bien la Estrategia Española de Seguridad proporciona el marco conceptual normativo para los tres pilares de una política exterior eficaz, idealmente el grado de solapamiento entre las tres D del diagrama de Venn debería estar presente de manera generalizada y articularse en otros documentos.

El ejecutivo debería intentar proporcionar un liderazgo estratégico claro, ofreciendo una visión y un plan para los esfuerzos combinados de sus ministerios destinados a alcanzar esa visión. Los distintos departamentos de la Administración deberían ser como las piezas de un mecano cuya disposición puede variar periódicamente al servicio de un determinado objetivo. Ni la diplomacia ni la cooperación para el desarrollo deberían sacrificarse sino más bien desplegarse de una manera estratégica para reforzar la acción exterior. El proceso de ensayo y error en Afganistán ha permitido que las agencias de desarrollo y los efectivos militares reconozcan su interdependencia. En este momento, los cambios políticos en el sur del Mediterráneo deberían reforzar la lógica de una acción diplomática y de desarrollo mutuamente beneficiosa. España no debería permitir que su política hacia el Mediterráneo esté dominada por la lógica militar o por un énfasis desproporcionado en la migración.

En el actual clima de austeridad económica en el país, la política exterior no debería ser víctima de un cortoplacismo miope. La cooperación para el desarrollo, por ejemplo, debe recelar de la presencia abusiva del sector privado y de un cambio en la definición de desarrollo que se aparte del concepto de desarrollo humano según se define en los Objetivos del Milenio. A cambio, debería abrazar un concepto cada vez más aceptado de desarrollo económico cuyos beneficios supuestamente beneficiarán al conjunto de la población (Oliví y Pérez, 2013). De un modo similar, el Gobierno español debe preguntarse si, al someter a su Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a los recortes más drásticos, lo que está haciendo es tirar piedras contra su propio tejado. En términos globales, el presupuesto de desarrollo, incluso si debiera acercarse al muy loadado hito del 0,7 %, sigue siendo exactamente eso, un punto decimal en el gasto global del Gobierno.

Los distintos departamentos de la Administración deberían ser como las piezas de un mecano cuya disposición puede variar periódicamente al servicio de un determinado objetivo

Por lo que respecta al contenido de estos programas, la AECID ha sido criticada anteriormente por promover solo intereses «blandos» como los derechos de acceso al agua, los servicios de salud, los derechos de género o la soberanía alimentaria, frente a otros países europeos que están dispuestos a adoptar una línea mucho más estricta en materia de derechos humanos<sup>29</sup>. Si bien es cierto que diferentes actores con diferentes recursos y diferentes conocimientos contribuyen a una agenda de desarrollo integral, España no debería eludir cuestiones como el fomento de la democracia y de los derechos humanos en su cooperación con terceros países. Esto le permitiría granjearse un mayor respeto entre sus homólogos europeos y también entre sus socios locales.

Por último, en un momento en el que todos los ministerios observan con recelo los recortes que sufre cada uno de ellos, el Gobierno debería considerar qué mensaje está transmitiendo cuando recorta más de la mitad del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación frente a los recortes mínimos experimentados por el Ministerio de Defensa. La cooperación para el desarrollo no debería ser un ejercicio de suma cero en el que el avance de unos se haga en detrimento de otros (Pérez González y Fanjul, 2012). Y, sin embargo, la disparidad entre la severidad de los recortes en los diferentes departamentos, sumada a la convicción del Gobierno de que el prestigio en el exterior procederá de las exportaciones y de una venta eficaz de la «Marca España» apunta a la primacía de un bilateralismo agresivo sobre la vocación multilateral.

## Referencias bibliográficas

Arteaga, F. «Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española (ARI)». Real Instituto Elcano, Ari 112/2008, 22 de septiembre de 2008.

– «La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo». Real Instituto Elcano, Ari 58/2012, 5 de septiembre de 2012.

Barón, A. «Claves de la política exterior española: julio-septiembre 2012». FRIDE, Policy Brief, 5 de octubre de 2012.

Cascante, K.; Domínguez, R.; Larrú, J.M.; Oliví, I.; Sota, J.; Tezanos Vázquez, S. «Whither Cooperation Policy?». Real Instituto Elcano, ARI 16/2012, 7 de marzo de 2012.

Conflict Prevention and Resolution Forum. «Series on Defense, Development and Diplomacy (3Ds) approach to foreign policy». Search for Common Ground, 2010.

Echagüe, A.; Manrique, M. «Las políticas de la Unión Europea hacia el Norte de África. ¿Cuál debe ser el papel de España?». FRIDE, ARI 112/2008, 16 de julio de 2012.

Korski, D.; Gowan, R. «Las capacidades civiles de la UE en los Estados fracasados». ECFR, Policy Paper, octubre de 2009.

Martínez Osés, P.; Martínez, I. «Cooperación española: De los límites estructurales a la irrelevancia política». Papeles 2015 y más, 6 de noviembre de 2012.

29. Véase el proyecto «Assessing Democracy Assistance» de FRIDE y WMD, 2010 <http://www.fride.org/project/19/assessing-democracy-assistance>.

Olivié, I. «Ya hay IV Plan Director de la Cooperación Española». Real Instituto Elcano, Comentario Elcano, 8 de octubre de 2012.

Olivié, I.; Pérez, A. «La comunidad de desarrollo frente a la industria financiera: ¿choque de civilizaciones o alianza estratégica?». Real Instituto Elcano, ARI 1/2013, 4 de enero de 2013.

Pérez González, J.; Fanjul, G. «Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo». CIECODE, enero de 2012.

Pinyol, G. «La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior», en: Barbé, E. *España en Europa 2004-2008*. Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2008.

Ruiz Miguel, C. «La "crisis de los cayucos" o el naufragio de una política». Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), Análisis, 14 de septiembre de 2006.

Stedmann, S.J. «Spoiler Problems in Peace Processes» en: *International Security*, vol.22, nº2, pág. 5-53, otoño de 1997.

Tanner, F.; Al-Rodhan, N.; Chandiramani, S. *Security Strategies Today: Trends and Perspectives*. Centre for Security Policy, abril de 2009.

## Otros documentos

Gobierno de España. «Directiva de Defensa Nacional 1/1996». *Ministerio de Defensa* de España, 20 de diciembre de 1996 (en línea) <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DDN-1-1996.pdf>.

– «Directiva de Defensa Nacional 1/2000». *Ministerio de Defensa* de España, 1 de diciembre de 2000 (en línea) <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DDN-1-2000.pdf>.

– «Directiva de Defensa Nacional 1/1992». *Ministerio de Defensa* de España, 27 de marzo de 2012 (en línea) <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DDN-1-1992.pdf>.

– «Directiva de Defensa Nacional 1/2008». *Ministerio de Defensa* de España, diciembre de 2008 (en línea) <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM-directiva-defensa-nacional-1-2008.pdf>

– «Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos». Moncloa, junio de 2011 (en línea) <http://www.lamoncloa.gob.es/nr/rdonlyres/d0d9a8eb-17d0-45a5-adff-46a8af4c2931/0/estrategiaespanoladeseguridad.pdf>.

– «Directiva de Defensa Nacional. Por una Defensa Necesaria-Por una Defensa Responsable». *Ministerio de Defensa* de España, julio de 2012 (en línea) <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DirectivaDefensaNacional-2012.pdf>.

DFID y UKaid. «Bilateral and Multilateral Aid Review». DFID y UKaid, marzo de 2011 (en línea) <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/BAR-MAR-summary-document-web.pdf>.

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. «Estrategia de la Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo». Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007 (en línea) <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/DES%20CP%20.pdf>.

HM Government. «Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review». HM Government, octubre de 2010 (en línea) [http://www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_191634.pdf](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf).

MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación). «Plan Director de la Cooperación Española 2001 -2004». Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, noviembre de 2000 (en línea) [http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Publicaciones/Plan\\_Director%202001-2004.pdf](http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Publicaciones/Plan_Director%202001-2004.pdf).

– «Plan Director de la Cooperación Española 2005 -2008». Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, enero de 2005 (en línea) [http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Plan\\_Director0508\\_Esp.pdf](http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director0508_Esp.pdf).

– «Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo». Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007 (en línea) <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/DES%20CP%20.pdf>.

–«Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012». Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009 (en línea) [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/lineasmaestras09-12\\_Es.pdf](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/lineasmaestras09-12_Es.pdf).

–«Plan Director de la Cooperación Española 2013ñ2016». Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2013 (en línea) [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/OIV%20Plan%20DirectorCE\\_2013-2016%20FINAL%20CM.pdf](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/OIV%20Plan%20DirectorCE_2013-2016%20FINAL%20CM.pdf).

OCDE. «Mobilising domestic financial resources for development». OCDE, noviembre de 2008 (en línea) <http://www.oecd.org/general/mobilisingdomesticfinancialresourcesfordevelopment.htm>.

– «DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations». OECD, Peer Review, 2011 (en línea) <http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/spain2011dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm>.

**Eduard Soler i Lecha**

*Coordinador de Investigación, CIDOB*

La caída del régimen de Ben Ali representa un punto de inflexión en la historia contemporánea de Túnez y en la evolución de los sistemas políticos árabes, así como en las estrategias de los actores internacionales en el ámbito del fomento de la democracia, los derechos humanos y la cooperación en materia de seguridad en esta región del mundo. Desde 2011, el número de actores internacionales que han apoyado la transición de Túnez a la democracia se ha multiplicado, el volumen de los recursos financieros ha aumentado rápidamente y el alcance de la cooperación se ha ampliado. El propósito de este capítulo es analizar el modo en el que los actores internacionales han reorientado sus políticas en Túnez y cómo están explorando nuevas vías de cooperación que eran inconcebibles bajo el régimen de Ben Ali. Ahora ya no resulta tan contradictorio como antes apoyar la consolidación democrática y mejorar la cooperación en materia de seguridad. En este sentido, uno de los principales retos que tienen ante sí los donantes internacionales consiste en asegurar que la cooperación con las nuevas autoridades legítimas en el ámbito de la seguridad sea coherente con la defensa de los derechos humanos y el apoyo a la transición democrática.

### **«Amistades peligrosas»: relaciones íntimas con el régimen de Ben Ali**

A pesar de las graves violaciones de los derechos humanos y de la naturaleza cada vez más represiva y autoritaria del régimen de Ben Ali, la mayoría de los actores internacionales, en particular Estados Unidos y la Unión Europea, cultivaron excelentes relaciones con el anterior régimen tunecino, y ensalzaron el comportamiento económico de Túnez y la calidad de su sistema social y educativo. El régimen intentaba justificar su autoritarismo invocando su carácter reformista y modernista, y subrayando, por ejemplo, el considerable avance de los derechos de las mujeres en el país en relación con otros países árabes<sup>1</sup>. Desde la perspectiva de las capitales europeas, la imagen de Túnez era la de un país próspero y un socio leal en la lucha contra el radicalismo y el terrorismo y en la gestión de los flujos migratorios<sup>2</sup>. Los actores internacionales no tuvieron en cuenta el recrudecimiento del malestar

*El autor agradece el apoyo prestado por Blanca Burillo y Mehdi Ben Youssef en la realización del trabajo de campo y la elaboración del presente capítulo, así como a todas las personas entrevistadas por la valiosa contribución que han supuesto sus observaciones y su análisis.*

1. En relación con la naturaleza del régimen político tunecino con Ben Ali, véanse Camau y Geissier (2003); Hibou (2011); Ben Romdhane (2011) y, sobre la política de la UE respecto a este país, véanse Sadiki y Powel (2010) y Van Hüllen (2012).
2. Desde los años noventa, Túnez se ha convertido en un importante país de tránsito migratorio. En abril de 2008, Francia y Túnez firmaron un acuerdo relativo a la gestión concertada de la migración y el desarrollo solidario (Di Bartolomeo et al., 2010). La UE también ha promovido una mejor cooperación entre Túnez e Italia mediante la puesta en marcha del programa EU-MESURE-Migrations en Sécurité (2006/120-093) Túnez-Italia (1.718.465,95€ / 1.374.772,76€) (Comisión Europea, 2007a).

popular (pocos prestaron atención a los enfrentamientos entre trabajadores y fuerzas de seguridad en la zona minera de Gafsa en 2008), ni tan siquiera cuando se filtraron algunas de las revelaciones de Wikileaks en 2010<sup>3</sup>. El régimen también consiguió manipular las estadísticas nacionales, ocultando las crecientes disparidades sociales y regionales en el país. De hecho, muchos tunecinos que viven en zonas de clase media-alta en ciudades costeras acaban de descubrir la existencia de otro Túnez, el de las provincias más desfavorecidas del centro-oeste del país que se rebelaron contra el régimen de Ben Ali y los *quartiers sensibles* en donde está empezando a arraigar el salafismo radical.

Antes de la revolución, pocos países tenían una presencia importante en Túnez y todavía eran menos los que habían desarrollado políticas de cooperación a largo plazo destinadas a este país, debido a la menor importancia estratégica de Túnez en relación con otros países árabes y a los obstáculos impuestos por las administraciones locales a la hora de desarrollar proyectos y actividades en ámbitos sensibles. Entre los actores europeos, solo las instituciones de la UE y algunos estados miembros (Francia, Italia, Alemania y España) han desarrollado proyectos a largo plazo en Túnez. Dos de ellos, Francia e Italia, eran considerados, no obstante, claros defensores del régimen tunecino.

Durante décadas, Túnez ha mantenido excelentes relaciones con la UE. En el marco del Proceso de Barcelona, Túnez fue el primer país que firmó un Acuerdo de Asociación (julio de 1995). La zona de libre comercio se completó en 2008 y el país percibió una parte significativa (12%) del total de los fondos destinados a apoyar a los países mediterráneos<sup>4</sup>. La UE hizo hincapié en la capacidad de absorción de Túnez, gracias al saber hacer de la Administración tunecina (Comisión Europea, 2007b: 17). Presentado por la UE como un país reformista, en particular en el ámbito económico, el 4 de julio de 2005, Túnez fue uno de los primeros cinco países del sur del Mediterráneo que adoptó un Plan de Acción en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV).

El Gobierno tunecino, respaldado por algunos países europeos, como España, Francia e Italia, aspiraba a establecer un «estatuto avanzado» con la UE similar al acordado con Marruecos en 2008. Las negociaciones con Túnez se desarrollaron a partir de 2010, y solo cuando la represión se acercaba a su máximo nivel, en enero de 2011, un grupo de eurodiputados pidió que se interrumpiera el proceso<sup>5</sup>. En términos generales, el Parlamento Europeo era mucho más crítico con el anterior régimen que el resto de las instituciones europeas y fue quien solicitó a la Comisión Europea y al Consejo de la UE que aumentaran la presión sobre el régimen tunecino en materia de derechos humanos<sup>6</sup>.

La imagen de la UE en Túnez también se conformó a partir de la actitud variable de la delegación de la UE hacia cuestiones políticas. De 2002 a 2006, con Marc Pierini al frente, la delegación destacó por defender abiertamente los derechos humanos, y criticó públicamente algunas de las políticas del régimen. Su sucesor, Adrianus Koetsenruijter, optó por una actitud menos beligerante. Durante el tiempo en el que estuvo al frente de la delegación, esta decidió restaurar los lazos con las autoridades para permitir a la UE desarrollar programas en áreas menos sensibles, pero que pudiesen garantizar la presencia de la UE en el país.

3. En uno de los cables, la embajada de Estados Unidos en Túnez describía el régimen de Ben Ali como un «estado policial, donde existe poca libertad de expresión o de asociación y con graves problemas en el ámbito de los derechos humanos», que confía «en la policía para controlar y centrarse en preservar el poder. La corrupción en el círculo más allegado al régimen está creciendo. Incluso los tunecinos de a pie son ahora muy conscientes de ello, y las quejas se están recrudeciendo». Cable de Wikileaks sobre la posición ambivalente de Túnez en la política exterior de Estados Unidos clasificado por el embajador de Estados Unidos en Túnez Robert F. Godec (17.07.2009, 16:19, US Embassy, Secret Section) en *The Guardian*.
4. En efecto, Túnez recibió una mayor proporción de fondos MEDA (el 12%) en relación con el tamaño de su población (el 5% de los beneficiarios potenciales). En el período 1995-2005, la asignación de los programas MEDA era la siguiente: el 32% estaba destinado a apoyar la gobernanza institucional y macroeconómica, el 25% a cooperación económica y al sector privado, el 24% a programas sociales, el 16% a desarrollo medioambiental y rural y el 3% a medios de comunicación y justicia. (Comisión Europea, 2007b).
5. Parlamento Europeo, 2011 «Tunisia: EP Magreb delegation calls for independent inquiry into deadly riots», 11.01.2011.
6. Por ejemplo, el 14 de junio de 2006, varios grupos del Parlamento Europeo adoptaron una resolución común para llamar la atención del Consejo y de la Comisión en relación con la violación de los derechos humanos ejercida contra activistas y observadores internacionales por el régimen de Ben Ali (Parlamento Europeo, 2006, «Propuesta de Resolución Común, 14/6/2006, RC\619771EN.doc»).

La percepción que se tenía de la UE en Túnez venía determinada por las políticas y las actitudes de los estados miembros más grandes. Francia, la antigua potencia colonial, era percibida, en gran medida, como firme defensora del anterior régimen. Como afirmó Jacques Lanxade, antiguo embajador que prestó servicio en Túnez en los años noventa, «desde 2000, la población veía cómo el régimen tunecino se iba replegando en una semidictadura, pero no reaccionamos. (...) Mantuvimos el apoyo público al régimen atendiendo a intereses económicos, porque pensábamos que Ben Ali debía desempeñar un papel en la lucha contra los islamistas»<sup>7</sup>. Algunos eminentes políticos franceses también ensalzaron la naturaleza reformista del régimen, sin prestar atención a las violaciones de los derechos humanos. Nicolas Sarkozy, por ejemplo, afirmó en 2008 que en Túnez podía haber problemas de derechos humanos, como también los había en Francia, y sostuvo que el espacio de libertad se había ampliado en el país<sup>8</sup>. Por el contrario, algunos activistas franceses de la sociedad civil y algunos miembros de partidos políticos, a título individual, se volcaron en denunciar la situación política en Túnez y mantuvieron estrechos lazos de cooperación con ONG independientes.

Las relaciones entre Túnez y los demás estados miembros no alcanzaron el mismo nivel, exceptuando, tal vez, a Italia. Por razones de proximidad geográfica y, más recientemente, por la necesidad de cooperar en el control de los flujos migratorios, el Gobierno italiano desarrolló contactos políticos y técnicos permanentes con las autoridades tunecinas. Alemania, un país que actualmente está muy presente en el Túnez pos-revolucionario, también llevó a cabo actividades en este país antes de la revolución. Sus agencias de cooperación, así como las fundaciones políticas, contaban con oficinas y proyectos en Túnez y eran capaces de abordar cuestiones políticamente sensibles, como los derechos sociales y laborales. Otros países, como los Países Bajos y los estados escandinavos, no tenían programas de igual calado en Túnez, pero eran percibidos como los actores más receptivos a las reivindicaciones de la oposición tunecina durante el régimen de Ben Ali.

España se encontraba en una posición intermedia. Las autoridades españolas no denunciaron abiertamente las violaciones de los derechos humanos en Túnez. Los opositores políticos no consideraban aliados ni al Gobierno de España ni a su Embajada en Túnez y situaban con frecuencia a España en la misma categoría que a Francia e Italia. Sin embargo, los tunecinos de a pie tenían una imagen global positiva de España y los activistas que habían cooperado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) reconocen su implicación en cuestiones sensibles como la desigualdad de género o los derechos sociales y laborales. España contaba con una Oficina Técnica de Cooperación en Túnez que mantenía contactos permanentes con el sindicato tunecino UGTT (Unión General Tunecina del Trabajo) y con organizaciones independientes de la sociedad civil, como la Asociación de Mujeres Tunecinas para la Investigación y el Desarrollo (AFTURD) y la Asociación Tunecina de Mujeres Demócratas (ATFD) que formaban parte de la lista negra del régimen de Ben Ali. En el *Documento de Estrategia País 2005-2008*, España reconocía la dificultad de llevar a cabo proyectos en los ámbitos de gobernabilidad o derechos humanos al no existir «ninguna voluntad de apropiación» por parte del Gobierno tunecino en esta materia<sup>9</sup>.

Los tunecinos de a pie tenían una imagen global positiva de España y los activistas que habían cooperado con la AECID reconocen su implicación en cuestiones sensibles como la desigualdad de género o los derechos sociales y laborales

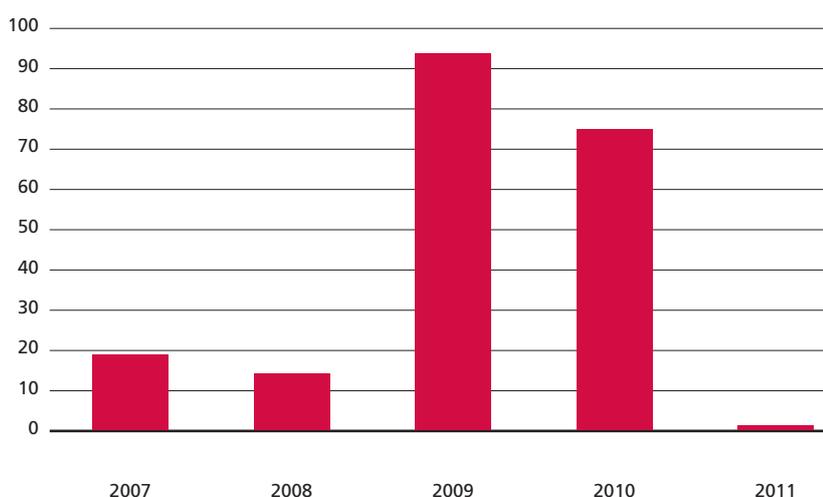
7. Véase «France Seen Wary of Interfering in Tunisian Crisis». The New York Times, 16.01.2011.

8. Véase «À Tunis, la France défend son nucléaire civil, pas les droits de l'homme». Le Monde, 29.04.2008.

9. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y AECID, *Documento de Estrategia País 2005-2008*, p. 8.

En términos cuantitativos, el importe de la Ayuda Oficial al Desarrollo aumentó considerablemente en 2009 y 2010, debido principalmente a los créditos FAD concedidos a Túnez por el Ministerio de Industria y Energía para ampliar los parques eólicos en la ciudad norteña de Bizerte, y para financiar proyectos de ahorro de energía. Durante estos años, el importe asignado a actividades destinadas a apoyar la gobernabilidad o la igualdad de género prácticamente no superó el 1% del presupuesto<sup>10</sup>. A pesar de ello, políticos y activistas de la sociedad civil tunecina, así como diplomáticos de otros países destinados en Túnez, asocian España con estas actividades.

**Gráfico 1. Evolución prevista de la AOD bilateral bruta para Túnez (2007-2011, en millones de euros)**



Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2011) Plan Anual de Cooperación Internacional 2011, Madrid (aprobado por el Consejo de Ministros del 4 de marzo de 2011).

Los europeos eran particularmente activos en Túnez pero no eran los únicos. Las agencias de cooperación de Estados Unidos, las Naciones Unidas, Canadá y Japón estaban presentes en el país y, al igual que sus homólogos europeos, se enfrentaron también a múltiples dificultades a la hora de abordar cuestiones que las autoridades tunecinas podían considerar sensibles. Por ejemplo, el PNUD se enfrentó a obstáculos en el desarrollo de programas que demostraban la existencia de pobreza en el país, ya que ponía en duda el «milagro económico» que el Gobierno tunecino pretendía proyectar.

En el caso de Estados Unidos, algunas organizaciones no gubernamentales empezaron a establecer relaciones con activistas políticos y sociales tunecinos, complementando así los programas gestionados por agencias gubernamentales norteamericanas. A título de ejemplo, el National Democratic Institute (NDI) organizó talleres y sesiones formativas para partidos políticos fuera del país. También cabe mencionar las actividades del Center for the Study of Islam and Democracy (CSID) de Washington, presidido por el tunecino Radwan Masmoudi, que ha contribuido a abrir un espacio informal para los contactos entre la dirección de Ennahda y actores políticos estadounidenses.

**10.** Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y AECID *Seguimiento del PACI 2010*, 22 de noviembre de 2011.

A pesar de los valientes intentos de algunas personas (como Marc Pierini), algunas organizaciones no gubernamentales (como el NDI, las fundaciones políticas alemanas y activistas europeos pro derechos humanos) y algunos actores del ámbito de la cooperación internacional (como la Oficina Técnica de Cooperación española en Túnez) para abrir una brecha en la defensa de los derechos humanos y las libertades civiles, la gran mayoría de la comunidad internacional permaneció silenciosa ante la regresión autoritaria en Túnez. Le dieron la espalda a las reivindicaciones de los activistas y cerraron los ojos ante recurrentes violaciones de los derechos humanos. Se dio prioridad a la seguridad (entendida como estabilidad política y cooperación en la lucha contra el terrorismo y el control de la migración), en detrimento de los derechos humanos y la democracia. Por consiguiente, salvo algunas loables excepciones, la mayoría de los proyectos de cooperación desarrollados por donantes internacionales hasta 2011 se centraron en ámbitos menos sensibles, como apoyo presupuestario y otros programas de ayuda económica, evitando cruzar las líneas rojas del régimen.

### Túnez después de la revolución: en el punto de mira de los donantes internacionales

Durante la revuelta popular en Túnez (18 de diciembre 2010 al 14 de enero 2011), la mayoría de los actores internacionales no se atrevieron inicialmente a denunciar la represión contra los manifestantes. Francia fue incluso más lejos y Michelle Alliot-Marie, entonces ministra de Asuntos Exteriores, ofreció el *savoir-faire* francés y envió gas lacrimógeno a los regímenes argelino y tunecino para controlar las manifestaciones<sup>11</sup>. El ministro italiano de Asuntos Exteriores también hizo unas declaraciones muy polémicas dos días antes de la caída de Ben Ali. Condenó la violencia pero, al mismo tiempo, expresó la solidaridad de Italia con el Gobierno tunecino, sosteniendo que se trataba de un país «en el que el terrorismo se había cobrado un alto precio en derramamiento de sangre»<sup>12</sup>.

La UE también fue objeto de críticas por su lentitud a la hora de reaccionar ante los acontecimientos. Por ejemplo, mientras Hillary Clinton hizo una declaración el 14 de enero, pocas horas después de la caída y huida de Ben Ali, con un llamamiento a la celebración de «elecciones libres y justas» y afirmó que había llegado la hora de una «transición significativa» (US Department of State, 2011), Catherine Ashton y Stefan Füle esperaron hasta el 17 de enero antes de hacer pública una declaración en términos similares (Comisión Europea, 2011). Ante las críticas por la lentitud de su respuesta, algunos funcionarios comunitarios subrayaron que, para lo que es habitual en la UE, el cambio de su política hacia Túnez fue rápido y se implantaron una serie de instrumentos para apoyar las transiciones democráticas. Los funcionarios comunitarios señalaron que el reto era incluso mayor teniendo en cuenta, por una parte, que se trataba de la primera gran crisis a la que tenía que hacer frente el Servicio Europeo de Acción Exterior, recientemente creado, y, por otra, que la UE y algunos de sus estados miembros estaban enfrentándose a importantes restricciones presupuestarias<sup>13</sup>.

Esta respuesta se produjo en el marco de una revisión más amplia de la Política Europea de Vecindad, que por un lado subrayaba la necesidad de edificar una democracia sólida, asegurando un desarrollo y un

A pesar de los valientes intentos de algunas personas, algunas organizaciones no gubernamentales y algunos actores del ámbito de la cooperación internacional para abrir una brecha en la defensa de los derechos humanos y las libertades civiles, la gran mayoría de la comunidad internacional permaneció silenciosa ante la regresión autoritaria en Túnez

11. Véase «Tunisie: les propos effrayants d'Alliot-Marie suscitent la polémique». Le Monde, 13.01.2011

12. Véase declaraciones de Frattini en «Túnez: deben condenarse todas las formas de violencia, pero debemos apoyar al Gobierno frente al terrorismo, afirma Frattini», Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia, 12.01.2011.

13. La UE también debería combatir dos de sus carencias tradicionales: escasa flexibilidad y coordinación insuficiente. Los procedimientos burocráticos deberían simplificarse para reducir la proporción de fondos que finalmente benefician a consultoras extranjeras y poder reaccionar rápidamente ante los cambios que se produzcan en el terreno. Entrevistas realizadas en Túnez, junio de 2012.

crecimiento económico inclusivos y sostenibles, y por otro reforzaba la condicionalidad mediante el principio de «más por más» y «menos por menos», dependiendo del compromiso de las autoridades responsables en la implantación de reformas políticas. Estas orientaciones se reflejaron en dos comunicados de la Comisión Europea y de la Alta Representante tituladas *Asociación para la democracia y la prosperidad con los países del Mediterráneo meridional* (marzo de 2011) y *Una nueva respuesta a una vecindad cambiante* (mayo de 2011).

Por lo que respecta a los nuevos instrumentos, el Programa SPRING (Apoyo al Partenariado, la Reforma y el Crecimiento Inclusivo) es un programa en el que participan múltiples países y que está centrado en los retos socioeconómicos y en la transición democrática. Se basa en la flexibilidad del principio «más por más» y ha destinado 540 millones de euros a Túnez, Egipto, Jordania y Marruecos desde 2011. Junto a este programa, en septiembre de 2011, la UE lanzó el Instrumento de Financiación para la Sociedad Civil de la Política de Vecindad, con el fin de fortalecer la capacidad de la sociedad civil, apoyar las reformas y reforzar la rendición pública de cuentas, con un presupuesto total de 22 millones de euros. Además, se constituyó el Grupo de Trabajo UE-Túnez, a fin de asegurar una mejor coordinación entre las autoridades tunecinas, las instituciones europeas y otros actores internacionales dispuestos a apoyar la transición. La UE duplicó los fondos que había asignado a Túnez en el año 2011, hasta los 160 millones de euros aproximadamente, y los destinó fundamentalmente a la recuperación económica, la sociedad civil y la transición democrática. En 2012, la UE también concretó nuevas acciones dirigidas a apoyar a las regiones y barrios más desfavorecidos, a la reforma de la justicia y al apoyo presupuestario.

14. En una entrevista con varios periodistas tunecinos, la arrogante respuesta del embajador francés recién designado, Boris Bouillon, cuya misión era recuperar la imagen de Francia en el país, provocó una manifestación que reunió a centenares de tunecinos ante la Embajada francesa para pedir su dimisión. Aunque el embajador Bouillon se disculpó, al gobierno francés le resulta difícil demostrar su apoyo sincero a la transición. Véase «Tunisie: le nouvel ambassadeur présente ses excuses». *Le Nouvel Observateur*, 20.02.2011.

15. El 5 de abril de 2011, Italia y Túnez firmaron un acuerdo en el que se «contemplaba un determinado número de repatriaciones diarias de migrantes tunecinos que llegarán a Italia a partir de esa fecha. El texto del acuerdo nunca se ha hecho público, aunque se han mencionado cuotas de entre 30 y 60 repatriaciones al día. En el momento de la visita del subcomité ad hoc, se suspendieron las repatriaciones a Túnez. No se dio una explicación clara de esta suspensión, pero parecería que el acuerdo con Túnez también establecía una cuota máxima (mencionándose la cifra de 800 personas), que se había alcanzado en ese momento» (Comisión de Migraciones, Refugiados y Población, 2011).

Los estados miembros de la UE también modificaron sus políticas hacia Túnez. Se pueden observar estrategias diferentes derivadas de tres factores: el grado de implicación hacia Túnez antes de la revolución de 2011, la reacción inmediata ante dichos acontecimientos y la disponibilidad de capacidades financieras y técnicas. Cabe diferenciar cinco modelos:

- *La relación «especial» de Francia.* La antigua potencia colonial sigue muy presente en Túnez, pero su imagen se ha deteriorado debido al apoyo de Francia al régimen de Ben Ali. Los tunecinos son especialmente sensibles a cualquier movimiento procedente de París o de la Embajada de Francia en Túnez, hasta el punto de haberse celebrado manifestaciones contra la «actitud arrogante del embajador francés»<sup>14</sup>. Una de las peculiaridades de la relación franco-tunecina es el papel desempeñado por la diáspora tunecina en Francia y por la élite tunecina que ha recibido una educación francesa (a la que en ocasiones se alude como la «*Franco-Tunisie*»).
- *El modelo pragmático.* Italia es el más claro exponente de la capacidad de adaptar antiguos objetivos y antiguas formas de cooperación a las nuevas circunstancias y a las nuevas autoridades tunecinas. Al igual que antes de la revolución de 2011, la gestión de los flujos migratorios es la máxima prioridad del Gobierno italiano. Tras algunas semanas de incertidumbre y de caos (la crisis de Lampedusa), ambos países firmaron un nuevo acuerdo en esta materia<sup>15</sup>.
- *La influencia creciente de Alemania.* Alemania era activa en Túnez antes de 2011 con proyectos de cooperación multidisciplinarios y de largo plazo. Una de las peculiaridades del modelo alemán es que esta

presencia no se limitaba al Gobierno federal, sino que contaba con la implicación de las fundaciones políticas, las cámaras de comercio y un amplio elenco de actores privados. Así pues, tras la revolución, el Gobierno y las organizaciones alemanas disponían de una buena red de interlocutores y un amplio conocimiento para trabajar en este país. Eso ha permitido que la presencia alemana haya aumentado tras la huida de Ben Ali no solo por la llegada de nuevas instituciones, sino también porque las que ya estaban presentes han ampliado sus actividades y han aumentado sus recursos y su personal en Túnez.

- *El modelo de los «recién llegados»*, que incluye a algunos estados miembros grandes, como el Reino Unido o Polonia, que no eran especialmente activos en Túnez antes de 2011, y a algunos países más pequeños que decidieron poner en marcha iniciativas de cooperación al considerar que Túnez podía ser una plataforma para promover la democracia y los valores liberales en el conjunto de la región. Entre otras iniciativas, podríamos mencionar el programa financiado por el Reino Unido, el Arab Partnership, el apoyo de Bulgaria a la creación de la École Politique, varios programas de intercambio promovidos por Polonia o la colaboración eslovaca y neerlandesa con la Foundation for the Future para la puesta en marcha de actividades en Túnez con el objetivo de apoyar la democracia y las reformas políticas.
- *Las víctimas de la crisis económica*. En este grupo se encuentran países como España que, debido a sus actuales limitaciones presupuestarias, no pueden aprovechar los proyectos que venían desarrollando. El propósito tanto del anterior Gobierno socialista –José Luis Rodríguez Zapatero fue el primer jefe de Gobierno de los estados miembros de la UE que visitó Túnez tras la caída de Ben Ali– como del actual Gobierno del Partido Popular –con la visita oficial del ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo, en marzo de 2012– es apoyar la transición democrática. España concedió un paquete de ayuda financiera adicional (300 millones de euros), canalizado principalmente a través de organizaciones multilaterales e instituciones financieras internacionales<sup>16</sup>. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo también puso en marcha programas específicos para apoyar a la sociedad civil y la reforma política en la región del Mediterráneo. No obstante, estos movimientos quedan eclipsados por los importantes recortes en cooperación para el desarrollo que han obligado a España a anunciar el cierre de su oficina permanente en Túnez.

Tras la caída de Ben Ali, la UE y algunos de sus estados miembros han aumentado sus recursos financieros destinados a Túnez, pero, además, el número de actores dispuestos a apoyar la transición a la democracia en este país también se ha multiplicado. Además de los países a título individual, las organizaciones privadas y las instituciones multilaterales enviaron misiones a Túnez, abrieron nuevas oficinas y contrataron personal. Los países no comunitarios también siguieron una línea similar. Una vez más, Estados Unidos fue especialmente rápido a la hora de invertir en el nuevo Túnez a través del Middle East Partnership Initiative (MEPI). Todo tipo de iniciativas privadas acompañaron esta actuación del Gobierno. Turquía es otro de los países que ha pasado a ser especialmente activo, mediante visitas de alto nivel, misiones empresariales y la apertura de una oficina de la Agencia Turca de Cooperación Internacional (TIKA, en sus siglas en turco) en Túnez. Los países del Golfo, en particular Qatar, también están presentes en Túnez en diversos ámbitos, pero su presunto apoyo a partidos islamistas se ha convertido en un tema polémico en Túnez.

Algunos países decidieron poner en marcha iniciativas de cooperación al considerar que Túnez podía ser una plataforma para promover la democracia y los valores liberales en el conjunto de la región

<sup>16</sup>. Véase «Zapatero pide una “transición pacífica” en Egipto y Túnez». El País, 02.03.2012.

El tamaño relativamente pequeño del país y el hecho de contar con una Administración Pública operativa aumentan la viabilidad y la eficacia de los proyectos de cooperación, en comparación con las incipientes instituciones estatales en países como Libia

La multiplicación de actores internacionales viene motivada, en primer lugar, por el atractivo de Túnez como ejemplo en el que el éxito de una transición democrática podría constituir un modelo positivo para el conjunto de la región. En segundo lugar, Túnez se considera una página en blanco donde podrían establecerse nuevas interacciones. En tercer lugar, el tamaño relativamente pequeño del país y el hecho de contar con una Administración Pública operativa aumentan la viabilidad y la eficacia de los proyectos de cooperación, en comparación con las incipientes instituciones estatales en países como Libia, por ejemplo. En el ámbito de la democracia y de los derechos humanos, los donantes internacionales han realizado importantes esfuerzos en los campos de la asistencia electoral, con el desarrollo de programas simultáneos del PNUD, la IFES y la UE, el apoyo a la Asamblea Constituyente, el empoderamiento y el fortalecimiento de la sociedad civil y el papel de los medios de comunicación en un contexto de transición.

En estos ámbitos, el aumento exponencial de posibilidades de cooperación podría dar lugar a un solapamiento y una duplicación de actuaciones, lo que ha suscitado dudas también respecto de la capacidad de absorción de la sociedad civil. En el pasado el número de organizaciones independientes era escaso y sus recursos limitados. Esto ha cambiado con la revolución, con una multiplicación de nuevas asociaciones, la mayoría sin ninguna experiencia en colaboración internacional. Al ser más fácil establecer contacto con los actores con los que existían relaciones previas, se corre el riesgo de concentrar la ayuda en un grupo reducido de personas, dejando de lado a amplios segmentos de la sociedad. Los donantes internacionales son plenamente conscientes de estos riesgos, por lo que se ha producido un intento generalizado por reforzar la cooperación entre donantes, diversificar acciones en provincias periféricas y ampliar redes para incluir, por ejemplo, a grupos políticos y asociaciones con quienes no existían relaciones o que incluso formaban parte de la lista negra del régimen.

En el Túnez posrevolucionario, se da prioridad a la agenda de la democratización, sin restar importancia a la cooperación en materia de seguridad. Tras el paréntesis caótico que siguió a la huida de Ben Ali al exilio, Estados Unidos, la UE y algunos de sus estados miembros como Italia reanudaron e incluso reforzaron la cooperación en materia de seguridad con las nuevas autoridades en los mismos ámbitos que constituían el núcleo de sus programas de cooperación anteriores: el terrorismo y la migración. Los problemas que existían entonces en el ámbito de los derechos humanos de los migrantes (en particular, en el caso de ciudadanos de terceros países) no se han resuelto. La novedad es que, por primera vez, la cooperación podría ir más allá de esta agenda y abordar otras cuestiones como la reforma del sector de la seguridad. A pesar de este clima general propicio para la cooperación, entre las nuevas autoridades tunecinas y los actores internacionales todavía persisten algunas discrepancias (o malentendidos) sobre el carácter que debería adoptar dicha cooperación. Los tunecinos solicitan equipamiento técnico, formación y asistencia, pero rechazan toda forma de intervencionismo o cuestionamiento de la soberanía del país, un asunto especialmente delicado en la cooperación en materia de control de fronteras o vigilancia marítima.

Aun así, la revolución tunecina ha abierto un amplio abanico de oportunidades para cualquier país dispuesto a invertir en Túnez. El nuevo contexto político ha ampliado el alcance de la cooperación, incluyen-

do ámbitos previamente vetados (justicia, medios de comunicación, reforma del sector de la seguridad), y ha mejorado significativamente las condiciones para la cooperación. La sociedad civil tunecina ha percibido esta mejora como una oportunidad esperanzadora para llevar a cabo sus iniciativas. Sin embargo, como demuestra el siguiente apartado, hasta la fecha dichas esperanzas no siempre se han visto satisfechas.

### De la esperanza a la decepción: la visión de las contrapartes tunecinas

Los tunecinos están orgullosos de su revolución y, en términos generales, se muestran satisfechos por el repentino interés internacional que suscita su país. Sin embargo, no todos están dispuestos a cooperar con todo el mundo. Por ejemplo, algunos se niegan a interactuar con Estados Unidos al no aprobar la política estadounidense en Oriente Medio; otros temen que se multipliquen los fondos procedentes de los países del Golfo y que estos beneficien a los islamistas. La percepción de las contrapartes tunecinas sobre la cooperación internacional cambia en función de las cuatro variables siguientes:

- Si han asumido responsabilidades políticas o gubernamentales o si se centran estrictamente en actividades de la sociedad civil. El primer grupo sostiene que la prioridad de la cooperación internacional debería ser mejorar las capacidades de la Administración Pública, mientras que otros defienden que los recursos deberían canalizarse a través de organizaciones de la sociedad civil. No obstante, en el Túnez posrevolucionario, la distinción entre el ámbito político-gubernamental y la sociedad civil es cada vez más difusa, puesto que muchas personas asumen una doble función: al tiempo que son miembros activos de una o de varias ONG, también pueden desempeñar una actividad en los sindicatos y participar en la política. Por tanto, su visión de la cooperación internacional puede depender en mayor medida de las tres variables siguientes.
- Si son personas cercanas a los partidos que apoyan al Gobierno encabezado por Ennahda o si, por el contrario, discrepan ideológicamente de este (o se sienten defraudados). Estos últimos tienden a mostrarse críticos con lo que perciben como un apoyo internacional a un grupo concreto, en detrimento de la pluralidad de la sociedad tunecina. Si los activistas se consideran marginados por el actual Gobierno y no encuentran apoyo en los actores internacionales, se sienten especialmente defraudados. En una de las entrevistas realizadas, uno de los activistas afirmó que «la falta de apoyo y el silencio es todavía menos aceptable que en el pasado»<sup>17</sup>. Sin embargo, el descontento es generalizado. Paradójicamente, incluso los actores que simpatizan con el actual Gobierno responsabilizan en ocasiones a los actores internacionales de presentar una imagen distorsionada del país, que tiende a exagerar el aumento de la inseguridad y el auge del salafismo radical. Algunos llegan incluso a acusar a los actores internacionales de «infiltrarse» en la sociedad civil tunecina, y uno de los activistas entrevistados afirmó que «no queremos que Túnez se convierta en otro Líbano», en el sentido de que no quería que algunos grupos en Túnez estuvieran bajo la protección de actores internacionales, que actuaran como representantes de estos<sup>18</sup>.

En el Túnez posrevolucionario, la distinción entre el ámbito político-gubernamental y la sociedad civil es cada vez más difusa, puesto que muchas personas asumen una doble función: al tiempo que son miembros activos de una o de varias ONG, también pueden desempeñar una actividad en los sindicatos y participar en la política

17. Entrevista realizada en Túnez, junio de 2012.

18. *Ibid.*

Las condiciones de la cooperación han mejorado drásticamente, ya sea porque los correos electrónicos de las asociaciones han dejado de estar intervenidos, sus sedes ya no están bajo vigilancia policial, pueden acceder con normalidad a sus cuentas en el banco central, o, simplemente, porque ahora cuentan con una amplia gama de actores dispuestos a poner en marcha todo tipo de proyectos

- Si eran personas activas en el ámbito de la sociedad civil antes de 2010. Si lo eran, es más probable que cuenten con una red de contactos en las embajadas, la Delegación de la UE y otras agencias de cooperación y pueden tener experiencia en materia de colaboración con ONG extranjeras. También es más probable que cuenten con capacidades técnicas para recaudar fondos y llevar a cabo proyectos. La cooperación con una sociedad civil cada vez más diversa no es tarea fácil. Uno de los activistas entrevistados resumió la situación del siguiente modo: «Actualmente hay cientos de asociaciones nuevas. Todas hacen gala de algún tipo de arrogancia. Las antiguas porque creen que tienen una legitimidad histórica y las nuevas porque son producto de la revolución»<sup>19</sup>.
- Si formaban parte de la denominada «sociedad civil autónoma» o si, por el contrario, eran activas en asociaciones que cooperaban con el régimen de Ben Ali. Cuando los tunecinos hablan de la «sociedad civil autónoma», se refieren a un grupo integrado por una docena de ONG que eran legales en Túnez, pero que estaban en la lista negra del anterior régimen por criticar las medidas políticas, sociales y económicas de este<sup>20</sup>. Bajo el régimen de Ben Ali, estas organizaciones se enfrentaban a muchos obstáculos a la hora de cooperar con actores internacionales; por consiguiente, esperaban un mayor reconocimiento por parte tanto del nuevo Gobierno democrático como de sus tradicionales socios donantes. Se sintieron especialmente defraudadas cuando algunos de estos donantes internacionales empezaron a llamar a la puerta de organizaciones consideradas «*des rcédistes recyclés*» (en el sentido de que pertenecían o mantenían vínculos con el RCD, el partido político hegemónico de Ben Ali).

A pesar de sus diferencias y de la disparidad de sus percepciones, en función de estos cuatro factores, existe un amplio consenso sobre el hecho de que las condiciones de la cooperación han mejorado drásticamente, ya sea porque los correos electrónicos de las asociaciones han dejado de estar intervenidos, sus sedes ya no están bajo vigilancia policial, pueden acceder con normalidad a sus cuentas en el banco central, o, simplemente, porque ahora cuentan con una amplia gama de actores dispuestos a poner en marcha todo tipo de proyectos. Incluso los funcionarios públicos reconocen que, desde la revolución, su capacidad para trabajar y para interactuar con actores extranjeros se ha ampliado sustancialmente.

Al mismo tiempo, los tunecinos tienden a responsabilizar a algunos actores internacionales, en particular al anterior Gobierno francés, de su complicidad con el régimen de Ben Ali. Consideran que europeos y estadounidenses hicieron la vista gorda ante las violaciones de los derechos humanos en Túnez para mantener la cooperación en otros campos, en concreto en la lucha contra el terrorismo y el control de las migraciones. Aunque insisten en que ha llegado la hora de avanzar y construir una relación totalmente nueva, no están plenamente satisfechos con el ritmo y la calidad de la respuesta internacional. Se aprecian evidentes signos de frustración y de decepción, fundamentalmente en relación a la financiación y la movilidad.

En cuanto a la financiación, los interlocutores tunecinos critican tanto la cantidad como la distribución de los fondos. El aumento de la financiación de los programas europeos no corresponde a un «nuevo Plan Marshall» como muchos esperaban y se considera insuficiente para impulsar la economía y reducir las disparidades sociales y regionales.

19. *Ibid.*

20. Tres ejemplos de esta sociedad civil autónoma son las conocidas Ligue Tunisienne pour la Défense des Droits de l'Homme, la Association Tunisienne des Femmes Démocrates (ATFD) y la Association des Femmes Tunisiennes pour la Recherche et le Développement (AFTURD).

Además, las negociaciones para elevar el nivel de las relaciones entre la UE y Túnez (en forma de una alianza privilegiada o de un estatuto avanzado) están progresando a un ritmo más lento de lo esperado. Por lo que respecta al modo en el que se están gastando los fondos disponibles, hay una crítica recurrente: una elevada proporción de dichos fondos beneficia a actores europeos (ONG, consultoras, formadores, expertos) y no contribuye a reforzar a las organizaciones de la sociedad civil. Una de las activistas entrevistadas expresó su frustración del siguiente modo:

«Dicen que se gastan 21 millones de euros para apoyar a la sociedad civil pero, en algunos casos, el 80% o incluso más se destina a pagar a «expertos» europeos. Además, envían a expertos sin preguntar qué necesitamos. Mi impresión es que los europeos no confían en la sociedad civil tunecina. Además, están cansados de trabajar con las antiguas organizaciones autónomas y están buscando nuevos socios, muchos de los cuales son personas previamente vinculadas al RCD. En algunos casos están apoyando a GONGO o están apoyando al Estado contra nosotros<sup>21</sup>.»

Esta activista también criticó la lentitud a la hora de apoyar la recuperación de la economía tunecina, subrayando que esta estrategia estaba de hecho en contradicción con los principales intereses de la UE en la región:

«La UE quiere evitar el radicalismo y la inmigración irregular pero los resultados de esta ausencia de actuación son un aumento del salafismo y de la emigración ilegal. La UE ha adoptado una actitud que consiste en esperar a ver qué pasa. Sin embargo, estamos en una situación en la que Túnez podría evolucionar hacia la consolidación democrática o hacia nuevas formas de autoritarismo. No es una situación en la que se pueda esperar a ver qué pasa<sup>22</sup>. »

La frustración en relación con la migración y la movilidad no es producto de la revolución tunecina, pero se ha recrudecido desde entonces. La mayoría de los activistas de la sociedad civil (excepto los que tienen una doble nacionalidad) e incluso los funcionarios públicos cuentan anécdotas de colegas a los que se negó el visado para participar en reuniones oficiales en Bruselas y recuerdan la obtención de un visado para viajar a Europa como un proceso arduo. La UE se ha comprometido a introducir medidas que favorezcan la movilidad pero que, si finalmente se aprueban, requerirán tiempo y dependerán en gran medida de la voluntad de los estados miembros. Por consiguiente, la mayoría de los actores entrevistados siguen mostrándose muy escépticos respecto a la posibilidad de avanzar en esta cuestión a corto plazo. Uno de ellos describía la situación del siguiente modo:

«Para los europeos existe un vínculo entre movilidad y seguridad, mientras que, para nosotros, hablar de movilidad significa que tenemos que hablar de empleo y educación. (...) Si la UE no está dispuesta a dar alguna señal en el ámbito de la movilidad, o incluso entre las clases media y media-alta, se producirá un rechazo hacia Europa<sup>23</sup>. »

Un activista político también insistió en la necesidad de que Europa adopte un nuevo enfoque respecto de esta cuestión, instando a un cambio de paradigma:

La UE se ha comprometido a introducir medidas que favorezcan la movilidad pero que, si finalmente se aprueban, requerirán tiempo y dependerán en gran medida de la voluntad de los estados miembros

**21.** Entrevista realizada en Túnez, junio de 2012.

**22.** *Ibid.*

**23.** *Ibid.*

Los tunecinos son conscientes de que la actual crisis económica puede socavar la continuidad de la cooperación española en Túnez. Evidentemente, creen que esto tendría consecuencias negativas y piden a las autoridades españolas que encuentren el modo de asegurar la continuidad de los proyectos en marcha

«Antes, los europeos estaban obsesionados con la migración y una falsa estabilidad. Es necesario un cambio de paradigma que no someta a las personas al prisma securitario. Los esfuerzos deben trasladarse de la seguridad al desarrollo<sup>24</sup>. »

Las personas entrevistadas para este informe tenían mucho interés en señalar las diferencias de actitud y de estrategias entre los estados miembros. Algunas también se refirieron a la importancia del compromiso personal y ensalzaron el apoyo y el compromiso de algunos cooperantes y diplomáticos a título individual, antes y después de la caída de Ben Ali. España no es una excepción. Se valora ampliamente el apoyo de las ONG españolas y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo a pesar de las duras condiciones impuestas por el régimen de Ben Ali. España es reconocida por su trabajo en el ámbito de la violencia contra las mujeres, la desigualdad de género y los derechos sociales y laborales. En todos estos ámbitos, las organizaciones tunecinas han cooperado con contrapartes españolas y han recibido ayuda económica de la AECID. Los tunecinos son conscientes de que la actual crisis económica puede socavar la continuidad de la cooperación española en Túnez. Evidentemente, creen que esto tendría consecuencias negativas y piden a las autoridades españolas que encuentren el modo de asegurar la continuidad de los proyectos en marcha.

## Conclusiones y recomendaciones

Se pueden extraer cinco conclusiones principales de la reorientación de las estrategias de los donantes en Túnez desde la caída del régimen de Ben Ali:

1. Los cambios políticos han mejorado significativamente las condiciones para la puesta en marcha de proyectos de cooperación en ámbitos en los que antes habría sido inconcebible o extremadamente difícil.
2. A diferencia del escenario anterior a 2011, ahora es posible ayudar a los tunecinos a consolidar la democracia, promover el desarrollo y, al mismo tiempo, mantener o reforzar la cooperación en materia de seguridad. La agenda de reforma del sector de la seguridad es un ámbito en el que ambas prioridades convergen de manera natural.
3. Túnez es un destino atractivo para los donantes internacionales porque el país está viviendo una transición política relativamente pacífica con muchas posibilidades de culminar en una democracia consolidada y podría, por tanto, convertirse en un referente que sirva de inspiración a otros países de la región.
4. El Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil de Túnez están satisfechos con este renovado interés internacional, pero se muestran frustrados o defraudados cuando algunas promesas no se materializan rápidamente en forma de cambios de política (en concreto, en materia de movilidad y migraciones).
5. No todos los actores internacionales están igual de bien situados para implementar esos proyectos. Estados Unidos es impopular por sus políticas en Oriente Medio, una parte de la sociedad tunecina considera que los estados del Golfo alimentan al extremismo religioso y Francia es recordada como firme defensora del régimen de Ben Ali. En comparación, España goza de una buena reputación. Sin embargo, los recortes presupuestarios limitan la capacidad de España de sacar partido a esta buena imagen.

24. *Ibid.*

Tradicionalmente, el propósito de la UE en general y de España en particular ha sido transformar la región del Mediterráneo en una región más pacífica, estable y próspera. La consolidación del proceso de democratización en Túnez sería un paso fundamental en esa dirección. La UE y España podrían mantener un proceso continuado de reorientación de sus políticas hacia este país de varios modos.

### La UE: un socio estratégico que cumple sus promesas

- A pesar del interés de Túnez por las economías emergentes, no parece probable que Brasil, la India, Rusia o China vayan a sustituir a la UE como principal socio comercial y como país de acogida de los cientos de miles de tunecinos que viven en el extranjero. La UE seguirá siendo el principal socio estratégico de Túnez (pero no el único) y, teniendo en cuenta que no es probable que vaya a multiplicar las inversiones y los recursos económicos, al menos debería esforzarse por presentarse como un actor que se identifica con las conquistas de la revolución tunecina. La UE debería ser congruente en la defensa de la democracia y los derechos humanos. También debería enfatizar que su compromiso con Túnez es una apuesta estructural.
- Una forma eficaz de restaurar la imagen de la UE, en particular entre los funcionarios públicos y los activistas de la sociedad civil, es ofrecer mensajes políticos más firmes y desarrollar acciones concretas en el ámbito de la movilidad. De este modo, se crearían mejores condiciones para negociar con las autoridades tunecinas en otros ámbitos.
- Simultáneamente, la UE también debería explorar formas de combatir dos de sus carencias tradicionales: escasa flexibilidad y coordinación insuficiente. Los procedimientos burocráticos deberían simplificarse para ampliar el elenco de actores con posibilidades de obtener ayudas, reducir la proporción de fondos que finalmente benefician a consultoras extranjeras y poder reaccionar rápidamente ante los cambios que se produzcan en el terreno. La UE también debería encontrar formas de mejorar la coordinación entre otros actores europeos y donantes internacionales activos en Túnez. Ha habido tímidos progresos en el ámbito del apoyo a los medios de comunicación, donde Suiza ha asumido la coordinación sectorial. Este modelo, que las personas entrevistadas para este informe mencionaron a menudo, podría replicarse en otros ámbitos.
- Apoyar un exhaustivo programa de reforma del sector de la seguridad, que podría estar financiado íntegramente por la UE o en cooperación con otros actores internacionales, es esencial para restaurar el vínculo entre democracia y seguridad. De este modo se garantizaría que una cooperación mayor en materia de seguridad no socave los derechos y las libertades de los ciudadanos tunecinos.

### España: optimizar recursos

- El Gobierno de España y otras instituciones públicas (comunidades autónomas, municipios, universidades, *think-tanks*) han recortado drásticamente sus presupuestos de cooperación internacional. En un contexto de escasez de recursos, los actores se ven forzados a elegir, manteniendo algunas prioridades (aunque con menos fondos) y descartando acciones menos estratégicas o menos eficientes. Si bien el Mediterráneo y, en particular, el Norte de África seguirán siendo probablemente una prioridad, no

La UE también debería combatir dos de sus carencias tradicionales: escasa flexibilidad y coordinación insuficiente. Los procedimientos burocráticos deberían simplificarse para reducir la proporción de fondos que finalmente benefician a consultoras extranjeras y poder reaccionar rápidamente a los cambios que se produzcan en el terreno

puede darse por hecho que Túnez se mantenga en los primeros puestos de la agenda de España. No obstante, este informe revela que una transición democrática con éxito en Túnez tendría un impacto significativo en el Norte de África y en Oriente Medio. Apoyar la transición de Túnez a la democracia (lo que incluye crear condiciones propicias en términos de seguridad y de recuperación económica) es una forma de estimular una transformación más amplia en el conjunto de la región. Así pues, España debería sumar fuerzas con otros actores internacionales para no desaprovechar esta oportunidad histórica.

- España se ve obligada a reducir su presencia y optimizar los escasos recursos disponibles. En términos de prioridades temáticas, España debería aprovechar sus años de presencia en Túnez y desarrollar actividades en ámbitos en los que la cooperación española se ha granjeado una sólida reputación, como la violencia contra las mujeres, la igualdad de género y los derechos sociales. Por otra parte, España debería ser muy selectiva a la hora de abrir nuevos ámbitos de actuación. Dos aspectos de la experiencia española en los que los tunecinos están expresando interés son la reforma del sector de la seguridad y la cooperación descentralizada.
- España ha anunciado el cierre de la oficina de la AECID en Túnez y la creación de una oficina regional para apoyar la gobernanza democrática en los países árabes. Desmantelar la oficina de Túnez cuando otros países están multiplicando el personal en este país puede enviar un mensaje negativo tanto a las autoridades tunecinas como a la sociedad civil. Para compensar esta decisión y demostrar que España no se está retirando de Túnez, debería crearse un departamento específico para Túnez en la nueva oficina regional, dotándolo de medios para viajar constantemente al país. En paralelo, deberían explorarse acciones conjuntas con la UE. España podría promover proyectos que llevaría a cabo personal español trasladado a la Delegación de la UE y la UE podría financiar proyectos en ámbitos en los que España tiene más experiencia que la Delegación de la UE o que cualquier otro Estado miembro (los temas de género son el ejemplo más evidente). De este modo, se podría solventar la falta de recursos humanos en la Delegación de la UE (el aumento del presupuesto no ha estado acompañado de un aumento correspondiente de personal para gestionarlo) y la falta de recursos económicos de España.

## Referencias bibliográficas

Ben Romdhane, M. *Tunisie: État, économie et société-Ressources politiques, légitimation et régulations sociales*. París: Publisud, 2011.

Camau, M. ; Geissier, V. *Le Syndrome Autoritaire*. París: Presses de Sciences Po, 2003.

Di Bartolomeo, A.; Fakhoury, T.; Perrin. «CARIM Migration Profile: Tunisia». Consortium for Applied Research on International Migration, 2010.

Hibou, B. *The Force of Obedience: The Political Economy of Repression in Tunisia*. Cambridge: Polity Press, 2011.

Sadiki, L; Powel, B. *Europe and Tunisia: Democratization via Association*. Londres y Nueva York: Routledge, 2010.

Van Hüllen, V. «Europeanisation through Cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia». *West European Politics*, vol. 35, nº1, 2012.

### Otros documentos

Comisión Europea. «Joint statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Stefan Füle on the situation in Tunisia». Bruselas: Comisión Europea, 17 de enero de 2011 (en línea) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/118873.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118873.pdf).

– «Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries», MEMO/07/197. Bruselas, mayo de 2007a (en línea) [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114564\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114564_en.htm).

– «*European Neighbourhood and Partnership Instrument Tunisia-Strategy Document 2007-2013; National Indicative Programme 2007-2010*», 2007b, (en línea) [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_tunisia\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_tunisia_summary_en.pdf).

Comisión de Migraciones, Refugiados y Población. «*Report on the visit to Lampedusa (Italy), 23-24 May 2011*». Asamblea Parlamentaria: Consejo de Europa (30 de septiembre de 2011), (en línea) [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/amahlarg03\\_REV2\\_2011.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/amahlarg03_REV2_2011.pdf).

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. «Plan Anual de Cooperación Internacional 2011». Madrid: MAEC, 2011 (en línea) <http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/PACI/2011PACI.pdf>.

US Department of State. «Secretary Clinton's Statement in Recent Events in Tunisia». Washington D.C.: Departamento de Estado de los Estados Unidos, 15 de enero de 2011 (en línea) <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/01/154684.htm>.



## EGIPTO: ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN FRENTE A UNA REVOLUCIÓN INACABADA

---

**Hélène Michou**

*Investigadora, ECFR, Madrid*

### Introducción

«Se ha abierto un nuevo capítulo en Egipto y los europeos queremos que la nueva democracia egipcia tenga éxito». El presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, abrió con estas palabras su comparecencia ante la prensa tras reunirse con el presidente Mohamed Morsi en El Cairo en enero de este año<sup>1</sup>. Sin embargo, este optimismo oculta los retos a los que actualmente se enfrenta Egipto en su proceso de transición a la democracia. Los poderes extraordinarios que se autootorgó Morsi en diciembre de 2012, junto con un proyecto de constitución que pone en grave peligro los derechos de las mujeres y de las minorías religiosas, las frecuentes protestas callejeras cada vez más empañadas por la violencia y un aparato militar que sigue gozando de un estatus privilegiado en lugar de estar sometido a supervisión civil, contribuyen a la percepción de que «Egipto está en regresión», en lugar de progresar hacia el buen gobierno, el Estado de derecho y una transición política inclusiva<sup>2</sup>.

El experto en Egipto Nathan Brown ha sostenido que «no es que la transición egipcia estuviera mal diseñada; no estaba diseñada en absoluto» (Brown, 2012). El balance que hace de la situación es preocupante por el papel de Egipto como emblema de las revoluciones árabes. Casi dos años después del derrocamiento de Mubarak «parece una historia de islamistas en posición mayoritaria y que quieren acapararlo todo, de unos opositores no islamistas divididos e incompetentes y de las redes del *Deep State* o “Estado profundo”» (Brown, 2012). En el momento de redactar este capítulo, la comunidad internacional se enfrenta al reto de cómo apoyar a un presidente elegido democráticamente que, a su vez, está poniendo en peligro el incipiente proceso que le llevó al poder.

La incertidumbre en torno al proceso político también está exacerbando la precaria situación económica de Egipto, con un desplome del turismo, un consumo privado contenido, una caída de las inversiones locales y extranjeras y un retroceso de las exportaciones<sup>3</sup>. Con un préstamo del FMI de 4.800 millones de dólares que todavía no se ha hecho efectivo desde su aprobación inicial el pasado mes de noviembre, Egipto está agotando rápidamente sus reservas de divisas. Ninguna de estas cir-

*La autora agradece el apoyo prestado por Elijah Zarwan en la realización del trabajo de campo y la elaboración del presente capítulo*

1. Comunicado de prensa tras la reunión del Presidente Van Rompuy con el Presidente Morsi en 2013 (en línea) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134655.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134655.pdf).
2. Opiniones expresadas por varios participantes en la conferencia «Pluralism and Democracy: Prospects for the Arab Middle East and North Africa» organizada por el European Council on Foreign Relations (ECFR) y el Council for a Community of Democracies, 6-7 de diciembre de 2012, en el Canadian Cultural Centre de París.
3. Las frágiles economías de Egipto y Túnez apuntan a que, de momento, la revolución ha acarreado más penurias para la población. Los problemas económicos de Egipto eran graves incluso antes de la revolución. Las cifras del Banco Central de Egipto correspondientes a principios de 2011 recogen una deuda externa total de 35.000 millones de dólares, el nivel más alto en más de cinco años.

Ante estados todavía en transición, la UE debe tener preparado un conjunto de acciones que vayan más allá de los pasos que ha dado hasta ahora

cunstances, que, al fin y al cabo, no son demasiado sorprendentes en un momento posrevolucionario, debería llevar a los países europeos a lamentar el apoyo que expresaron a las revueltas prodemocráticas del pasado año. Pero, ante estados en transición que siguen avanzando en la cuerda floja entre el éxito y el fracaso, Europa debe tener preparado un conjunto de acciones que vayan más allá de los pasos que ha dado hasta ahora. La respuesta inicial de la UE ante las revoluciones fue establecer una serie de mecanismos para canalizar ayuda adicional a los países que estaban en la senda reformista. Como ha sostenido el ECFR en ocasiones anteriores, la UE necesita ahora un plan más ambicioso y de mayor alcance que todavía está por desarrollar: una estrategia política coherente para una región compleja, estrechamente interrelacionada con Europa de formas muy diversas (Witney y Dworkin, 2012).

Definir una estrategia política que incluya un enfoque coordinado respecto de la democracia, la defensa y el desarrollo no debería considerarse una ambición neocolonialista, sino el modo de sentar las bases para una sintonía más clara entre los intereses de Europa y los del Norte de África. En Egipto, al igual que en Túnez y en Libia, la democracia debe demostrar, si puede ofrecer cohesión política y las mejoras económicas y sociales a las que aspiran las poblaciones que llevaron a cabo la revolución. Sus defensores sostienen que, para que la democracia arraigue en estas sociedades, es necesario un proceso de transición inclusivo, mientras que los críticos sostienen que estos países siguen siendo vulnerables a quienes quieren sabotear y secuestrar el proceso.

En Egipto, en particular, Europa tiene una oportunidad excepcional para definir de nuevo la relación que tiene con el país más poblado del mundo árabe. Los egipcios están abiertos a este ejercicio. La cuestión es si los europeos tienen la imaginación, la voluntad política y los medios para avanzar en ese sentido. Con la zona del euro todavía sumida en la crisis financiera, los medios escasean. La voluntad política sin duda existe, como puso de manifiesto la concesión de un paquete de préstamos y ayudas de 5.000 millones de euros, anunciada durante una visita realizada el 14 de noviembre a El Cairo por una delegación de alto nivel de diplomáticos y empresarios europeos<sup>4</sup>. Sin embargo, ante los apremiantes problemas que acechan a los responsables políticos europeos y egipcios en sus propios países, la imaginación ha brillado por su ausencia. En efecto, los problemas en Egipto, pero también en Europa, son de tal magnitud que podrían complicar seriamente un compromiso europeo más profundo.

### La seguridad como prioridad: una relación sórdida con Mubarak

Desde la perspectiva europea, antes de las revueltas de 2011, Egipto era al menos un actor previsible. El «ancla de Oriente Medio» era un aliado fiable frente a Hamas en Gaza y el Gobierno iraní, y un socio comercial apreciado y útil en los esfuerzos contra el terrorismo. Se podía confiar en el entonces presidente Hosni Mubarak para que no adoptara medidas o posiciones contrarias a las de Estados Unidos y a las de la UE. Actuando como otros autócratas de la región, consiguió manipular con éxito el discurso antiterrorista y antiextremista para mantener la represión contra el principal movimiento opositor, los Hermanos Musulmanes, y preservar la afluencia

4. El paquete incluía 2.000 millones de euros del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, la misma cantidad del Banco Europeo de Inversiones y 1.000 millones de los estados miembros (Delegation of the European Union to Egypt, 2012).

de financiación externa. Las enormes cantidades canalizadas directamente a las fuerzas armadas por sucesivas administraciones estadounidenses constituyen el signo más evidente de la íntima relación mantenida con los dirigentes occidentales. Si bien los ingredientes de la inestabilidad o incluso de la revolución –pobreza generalizada, pequeñas bolsas de grandes fortunas y abusos endémicos en materia de derechos humanos– estaban claramente presentes en Egipto, los temidos y odiados servicios de seguridad parecían capaces de contener el descontento en las calles, imponiéndose a quienes osaban levantar su voz contra el sistema.

Los «derechos fundamentales» y los «principios democráticos» eran objeto de una doble interpretación. En el ámbito retórico, conformaban un elemento «esencial» del acuerdo de asociación UE-Egipto<sup>5</sup>, mientras que en la implementación de políticas eran objeto de reveses significativos ante un régimen obstinado y la timidez de la UE. Los diplomáticos europeos expresaban, en privado, preocupación en relación con las violaciones de los derechos humanos, pero dichas preocupaciones nunca pusieron en peligro las relaciones con el régimen<sup>6</sup>. La cuestión de quién sucedería al presidente, –o, diciéndolo más claro, la cuestión de si el ejército aceptaría al hijo del presidente, Gamal, como nuevo *rais*–, centraba la atención de los egipcios y de sus aliados internacionales.

El hecho de que la ayuda bilateral procedente de los países europeos sea mucho menor a la de Estados Unidos (Francia, el principal donante europeo, solo aporta 140 millones de dólares al año mientras que Estados Unidos aporta casi diez veces más)<sup>7</sup> limita la influencia europea en Egipto. Como afirmó un alto diplomático egipcio: «Los europeos ofrecen sobre todo palabras»<sup>8</sup>. Como sostenía otro veterano diplomático egipcio: «Europa dice que quiere entrar en el juego, pero debe comprender que hay que “pagar para jugar”, por emplear una expresión estadounidense»<sup>9</sup>. Esta actitud les puede parecer desagradecida a algunos diplomáticos europeos, que se quejan en privado de que quizás sus contrapartes egipcias están intentando intimidarlos para que así ofrezcan más dinero<sup>10</sup>. Otros valoran la situación en términos ligeramente diferentes: «Mubarak nunca tuvo realmente a Europa en mente», llegó a decir un alto funcionario europeo. «Era vagamente consciente de que Europa era el principal socio comercial de Egipto. Mientras que el concepto de una asociación implica que ambas partes participen en una relación equilibrada, la idea de Egipto es que ellos son los que dicen qué hacer»<sup>11</sup>.

Más allá de estas percepciones, el conjunto de los estados miembros de la Unión Europea constituye el principal socio comercial de Egipto: a pesar de la agitación durante las revueltas, en 2011 el comercio total ascendió a 30.900 millones de dólares<sup>12</sup>. El año anterior, los estados miembros aportaron 307 millones de dólares en ayuda al desarrollo a todos los sectores de la economía egipcia, y las instituciones europeas contribuyeron con otros 134 millones de dólares<sup>13</sup>.

Por nombrar solo a algunos estados miembros a título individual, la aportación anual de España de siete millones de dólares en ayuda le valió una influencia en Egipto proporcionalmente menor que la de Estados Unidos, pero también una animadversión proporcionalmente menor que la suscitada por los norteamericanos. En general, se considera a España un actor constructivo pero irrelevante. Es interesante que, entre las élites egipcias acostumbradas a viajar, España también tenga la reputación, tal vez

Los diplomáticos europeos expresaban, en privado, preocupación en relación con las violaciones de los derechos humanos, pero dichas preocupaciones nunca pusieron en peligro las relaciones con el régimen

5. Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte, y, por otra, la República Árabe de Egipto, 25 de junio de 2001.

6. Entrevistas, El Cairo, abril de 2012.

7. Entrevista, El Cairo, marzo de 2012.

8. Entrevista, El Cairo, septiembre de 2012.

9. Entrevista, El Cairo, octubre de 2012.

10. Entrevistas, El Cairo, marzo de 2011-diciembre de 2012.

11. Entrevista, El Cairo, septiembre de 2012.

12. Según datos estadísticos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (en línea) <http://www.oecd.org/statistics/>.

13. *Ibid.*

Incluso antes de que estallara la Primavera Árabe, Egipto llevaba tiempo siendo el centro del debate sobre la ayuda exterior

inmerecida, de ser un país más racista que otros estados europeos, una supuesta actitud que muchas élites egipcias creen que explica lo que perciben como unas restricciones más duras en materia de visados por parte de España<sup>14</sup>.

Mientras que España ha centrado su actividad en Marruecos y Túnez, Francia y Alemania lo han hecho en Egipto, aportando 140 y 104 millones de dólares, respectivamente, en 2010<sup>15</sup>. Un sistema de colegios privados francófonos y germanófonos con mayor implementación en Egipto también vincula más estrechamente a sus graduados de clase media y alta a esos países en términos culturales y lingüísticos.

Estados Unidos, por su parte, disfrutó durante mucho tiempo de una íntima relación con el régimen de Mubarak. El principal brazo visible de esta relación bilateral era la ayuda militar de 1.300 millones de dólares al año, mencionada anteriormente (existente desde principios de los años ochenta y que es considerada por lo general una recompensa a Egipto por mantener el Tratado de Paz de 1979 con Israel, en contra de la voluntad popular egipcia) (Kausch, 2012). Estados Unidos también contribuye anualmente con otros 200 millones de ayuda económica bilateral.

En efecto, incluso antes de que estallara la Primavera Árabe, Egipto llevaba tiempo siendo el centro del debate sobre la ayuda exterior, tanto entre los donantes como entre los socios locales. Cuestiones como la condicionalidad de la ayuda a los progresos en las reformas democráticas, el equilibrio entre la ayuda económica y la ayuda militar, la resistencia de los gobiernos locales frente a la ayuda directa de Estados Unidos a la sociedad civil, y la reticencia de las ONG locales a aceptar ayuda del Gobierno norteamericano temiendo que pudiera empañar su reputación, ya eran temas polémicos en Egipto anteriormente y se han convertido en asuntos todavía más controvertidos con motivo de las recientes disputas sobre la ley de ONG y las restricciones impuestas en este ámbito por el Gobierno actual.

## Egipto, la «historia que debe tener éxito»

Durante los dieciocho días de revueltas que culminaron con la caída de Mubarak, la mayoría de los países occidentales modificaron constantemente su respuesta en función de su valoración diaria de qué bando podía vencer. La entonces secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, expresó públicamente el apoyo de su país a Mubarak antes de dar un impresionante cambio radical, siete días después, y declararle persona *non grata*. Los líderes europeos también vacilaban a la hora de pedir la dimisión de Mubarak. Angela Merkel, por ejemplo, sostuvo que «no deberíamos interferir en esa cuestión particular»<sup>16</sup>, al tiempo que Nicolas Sarkozy y David Cameron hacían declaraciones similares evitando implicarse. España, con José Luis Rodríguez Zapatero, se sumó a sus homólogos europeos a la hora de hacer un llamamiento prudente a que diera inicio a un proceso de transición en lugar de pedir abiertamente la dimisión de Mubarak<sup>17</sup>. Los dirigentes internacionales desaprovecharon la oportunidad de subrayar sin ambigüedades la importancia de determinados valores normativos por encima de otros intereses —el continuo dilema que forma parte del problema de identidad de la UE y de su imagen en el exterior—.

14. Muchos egipcios de clase alta que tienen medios para viajar evitan España por temor a que se deniegue su solicitud de visado, lo que complicaría los intentos por obtener visados de otros países occidentales.

15. Estadísticas de la OCDE, 2010.

16. Véase «Los líderes de la UE se niegan a exigir la dimisión inmediata de Mubarak» European voice, 04.02.2011

17. Véase «Merkel, Zapatero, Cameron, Sarkozy y Berlusconi piden a Mubarak una transición ya». El País, 03.02.2011.

Tras el derrocamiento de Mubarak, esos mismos líderes se apresuraron a celebrar la caída de su antiguo aliado como un triunfo de la democracia. Pero quienes estaban dispuestos a apoyar directamente el advenimiento de la democracia enseguida se encontraron con un obstáculo: el Gobierno militar, columna vertebral del anterior régimen. Estados Unidos y la UE se mostraron inicialmente poco taxativos en su condena de los abusos por parte del ejército, antes de apresurarse repentinamente a abrazar a los Hermanos Musulmanes como nuevos agentes en el poder<sup>18</sup>.

Tras la caída de Mubarak, las ONG internacionales no tardaron en llegar a Egipto, creyendo que las duras restricciones impuestas por el anterior régimen sobre la sociedad civil habían desaparecido (HRW, 2005). Pero las posteriores restricciones impuestas tras la revolución por parte del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (SCAT, en sus siglas en inglés) y luego por parte del nuevo Gobierno de Morsi a las actividades de las ONG y a la financiación exterior han demostrado todo lo contrario. El juicio a 43 empleados egipcios e internacionales de diversas ONG de desarrollo y de defensa de la democracia (incluidas las organizaciones estadounidenses *Freedom House*, *National Democratic Institute [NDI]* e *International Republican Institute [IRI]*, y una de las fundaciones alemanas, la *Konrad Adenauer Stiftung*), tras una dramática redada de sus oficinas en El Cairo, parecía concebido para frenar el entusiasmo de las ONG internacionales por renovar su labor en Egipto<sup>19</sup>. El juicio tensó gravemente las relaciones con Washington, pero la investigación llevada a cabo por el Gobierno en relación con más de 30 organizaciones egipcias acusadas de «traición», de «aceptar ilegalmente fondos extranjeros», «conspiración contra Egipto y de promover agendas extranjeras en contra de la seguridad nacional de Egipto» resultó igualmente preocupante para los activistas egipcios (HRW, 2011).

El proceso legal se dilató sin llegar a cerrarse, pero la ofensiva tuvo el efecto deseado. «Hemos aprendido la lección a partir de la experiencia de Estados Unidos y estamos siendo muy prudentes en relación con la financiación de ONG egipcias», afirmó un diplomático europeo en El Cairo. «Hasta que se apruebe una nueva ley de ONG, hay muy pocos grupos de defensa de la democracia a los que podamos financiar»<sup>20</sup>. La UE ha hecho un llamamiento a las autoridades egipcias para que adopten una ley de asociaciones y fundaciones que esté en consonancia con las normas internacionales. Funcionarios de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) también mencionan la dificultad a la hora de poner en marcha determinados proyectos, debido inicialmente a una falta de personal en los ministerios pertinentes y, posteriormente, a la incertidumbre por los cambios en la ley de ONG y la ausencia de claridad en relación con la financiación extranjera. La ayuda de 1 millón de euros ofrecida por España para financiar la celebración de las elecciones parlamentarias de noviembre de 2011, curiosamente, eludió las reticencias respecto a la neutralidad política de la ayuda para el fomento de la democracia, y los funcionarios del Gobierno egipcio la consideraron aceptable<sup>21</sup>.

En efecto, al año siguiente, el Gobierno egipcio pidió al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que enviara a dos expertos electorales para evaluar la celebración de las elecciones presidenciales. De cara a las elecciones legislativas previstas para la siguiente fase del proceso de transición<sup>22</sup>, la UE ha reiterado su oferta de desplegar, previa invitación

Los dirigentes internacionales desaprovecharon la oportunidad de subrayar sin ambigüedades la importancia de determinados valores normativos por encima de otros intereses

18. «Pluralism and Democracy: Prospects for the Arab Middle East and North Africa», conferencia organizada por el ECFR y el Council for a Community of Democracies, 6-7 de diciembre de 2012, en el Canadian Cultural Centre de París.

19. Véase «As NGO trial wraps up, fears for civil society is future?». *Egypt Independent*, 02.12.2012.

20. Entrevista, El Cairo, septiembre de 2012.

21. Entrevistas, El Cairo, septiembre-octubre de 2012.

22. En el momento de la redacción de este capítulo, existen incertidumbres sobre cuándo serán las elecciones parlamentarias, dado que el Comité Electoral Egipcio canceló recientemente las elecciones previstas para el mes de abril.

de las autoridades egipcias, una Misión de Observación Electoral (MOE) completa de la UE.

Por su parte, el Gobierno egipcio parece dispuesto a autorizar a las ONG de desarrollo a trabajar en Egipto, pero es más reticente en el caso de las que tienen una agenda marcadamente política o a favor de los derechos humanos. En noviembre de 2012, las organizaciones egipcias protestaron con rotundidad después de que el Ministerio de Asuntos Exteriores de Egipto retirara repentinamente las invitaciones a organizaciones egipcias de libertades civiles y derechos humanos para participar en una reunión entre funcionarios europeos de visita en el marco de la *Task Force* de la que tanto ha alardeado la UE. Los afectados mostraron su descontento hacia el Gobierno egipcio pero también hacia la Unión Europea por someterse a sus dictados<sup>23</sup>. Algunos mantienen que los europeos fueron «hábilmente manejados» por sus homólogos egipcios, como ocurría con Mubarak<sup>24</sup>, lo que ha provocado cierto descontento en la UE<sup>25</sup>.

Con motivo de esta visita de la *Task Force*, la UE, junto con el BEI y el BERD, prometieron un paquete financiero adicional de 5.000 millones de euros, centrado en medidas de reformas socioeconómicas en el marco del programa SPRING, y ayuda macrofinanciera en forma de préstamos y oportunidades de inversión. En privado, algunos funcionarios egipcios consideran los nuevos instrumentos, como el programa SPRING y el Instrumento de Financiación de la Sociedad Civil, iniciativas bienintencionadas, pero efectistas, en parte debido al importante retraso en la configuración del aparato burocrático egipcio, en la aceptación de solicitudes y en la distribución de fondos. Se trata de problemas que los altos funcionarios europeos en El Cairo reconocen<sup>26</sup>, y que se suman a la ausencia de un jefe de la Misión de la UE en la delegación caiota a lo largo de gran parte de 2011 (y la ausencia de personal permanente en los ministerios egipcios pertinentes en los meses siguientes al derrocamiento de Mubarak). La sección política de la Misión de la UE en El Cairo no contó con su personal al completo hasta mediados de 2012. Un funcionario europeo se lamentaba de la ausencia de un marco apropiado para que la UE se relacione con Egipto y con el Norte de África. «El Proceso de Barcelona, con todos sus defectos, era al menos de titularidad conjunta. Los egipcios lo consideraban como algo propio. La Política Europea de Vecindad, si bien es más apropiada para Marruecos o Túnez, es considerada en Egipto como una reliquia, tal vez porque Egipto fue simplemente agregado posteriormente. Aun así, no hay mucha energía para hacer algo al respecto. Supongo que iremos haciendo lo que podamos en uno o dos años»<sup>27</sup>.

Por su parte, algunos funcionarios de la UE subrayan el compromiso de apoyar la transición democrática en Egipto y la importancia de apuntalar tanto los avances políticos como la estabilidad económica porque ambos procesos se retroalimentan (Comisión Europea, 2013). El mensaje general que se transmite desde la UE es que, más allá de insistir en que Egipto cumpla sus obligaciones internacionales, Bruselas no puede hacer mucho más, en particular cuando el nuevo Gobierno ha sido elegido democráticamente. Hay cierta frustración con la oposición no islamista, en particular respecto a su retraso en unificarse bajo un único grupo (como el recientemente formado Frente de Salvación Nacional), y la ausencia de una estrategia política clara.

23. Véase «El Ministro de Asuntos Exteriores cancela las invitaciones a grupos de defensa de los derechos humanos civiles para reunirse con la UE; el presidente excluye a las organizaciones de derechos civiles de la reunión con la sociedad civil» The Egyptian Organization for Human Rights, 14.11.2012

24. Información facilitada por un activista de derechos humanos presente en la cena de la *Task Force*.

25. Desde entonces, han aparecido informes sobre las tensiones entre el comisario Füle y el representante especial de la UE para los Derechos Humanos, Stavros Lambrinidis, y sus homólogos egipcios, en concreto Hisham Kassem, ex presidente de la Organización Egipcia de Derechos Humanos.

26. Entrevistas a trabajadores de la sociedad civil egipcios, diplomático egipcio y funcionarios europeos, El Cairo, octubre de 2012.

27. Observó también que a sus cointerlocutores egipcios no les gustaba la idea de «más (ayuda y comercio) por más (democracia y reformas económicas)» como principio, porque «huele a condicionalidad». Entrevista, El Cairo, octubre de 2012.

Tras la elección de Mohamed Morsi como presidente en las elecciones de junio de 2012, los estados miembros y Bruselas se esforzaron mucho por construir una relación de trabajo con el nuevo mandatario. Las elecciones –y, lo que es igualmente importante, el hecho de apartar al ejército de la política nacional– aclararon algunas dudas, pero no redujeron el alto grado de incertidumbre y opacidad de la transición egipcia. En este contexto, el apoyo a la transición democrática a través del Gobierno elegido puede interpretarse como un apoyo a una de las partes en liza, en particular si dicha parte adopta medidas no democráticas. Algunos acusan a la UE de empezar a comportarse con Morsi como lo hizo con Mubarak, relegando la condicionalidad a un segundo plano. La condena verbal de las violaciones de derechos humanos ha sido útil, pero no se han aplicado medidas sancionadoras para penalizar esas violaciones, como tampoco se ha mostrado un apoyo rotundo a un proceso de transición inclusivo (Witney y Dworkin, 2012).

En efecto, a pesar de que la inversión extranjera directa procedente de la UE sufrió un revés tras la revolución del 25 de enero, la *Task Force* llegó a Egipto con cientos de empresarios en un esfuerzo por dinamizar las inversiones. «La economía se encuentra con la política», afirmó Michael Mann, el portavoz principal de la Alta Representante de la UE, Catherine Ashton. La *Task Force* contempla reunir estos dos elementos con el fin de garantizar la estabilidad económica, como punto de partida de una transición política con éxito<sup>28</sup>.

Desde el otro lado del Atlántico, Estados Unidos empieza a reconocer el peligro de ser indulgente con Morsi aunque haya sido elegido democráticamente. Durante el período en el que Egipto estaba gobernado por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (SCAF), la inclinación natural de la Administración Obama fue confiar en los generales egipcios y preservar la estrecha relación entre sus respectivos ejércitos. Sin embargo, esto provocó situaciones embarazosas cuando el SCAF actuaba claramente en contra de las aspiraciones de quienes deseaban una transición a la democracia, la supervisión civil del aparato militar y la desvinculación del ejército de la economía egipcia.

Como han expresado recientemente dos destacados expertos en Egipto, «Estados Unidos debe utilizar todas sus opciones –ayuda militar, ayuda económica e influencia con el FMI y con otros prestamistas internacionales– para convencer a Morsi de que se comprometa con los políticos laicos y los líderes de la sociedad civil en relación con cuestiones políticas y de derechos humanos para recuperar la seguridad y encauzar la economía»<sup>29</sup>. Es un ejemplo de cómo, retóricamente, la necesidad de combinar diferentes brazos de la política exterior es más apremiante que nunca a la hora de abordar estratégicamente los actuales procesos de transición.

Con relación a la política estadounidense hacia las revueltas árabes, Obama elevó el listón en su discurso de mayo de 2011 cuando afirmó que Estados Unidos apoyaría principios democráticos «con todas las herramientas diplomáticas, económicas y estratégicas de las que disponemos»<sup>30</sup>. Desde las revueltas, la ayuda bilateral estadounidense a Egipto se ha completado con 250 millones de dólares en cooperación a las inversiones privadas en el exterior para pymes y 60 millones de dólares de un fondo empresarial para Egipto creado en julio de 2012<sup>31</sup>. Contrastando con las declaraciones

Hay cierta frustración con la oposición no islamista, en particular respecto a su retraso en unificarse bajo un único grupo y la ausencia de una estrategia política clara

28. «EU talks politics, economics with Egyptians» *Daily News Egypt*, 13.11.2012.

29. Véase «US needs to show Egypt some tough love» *The Washington Post*, 21.02.2013

30. Observaciones del presidente Obama sobre Oriente Medio y el Norte de África; Departamento de Estado, Washington D.C., 19 de mayo de 2011.

31. Véase «The Federal Budget and Appropriations for Fiscal Year 2013: Democracy, Governance and Human Rights in the Middle East of North Africa». POMED, 19.07.2012.

previas, la financiación estadounidense destinada a programas de apoyo a la democracia y la gobernanza se ha reducido desde entonces, al optar la Administración Obama por destinar un mayor apoyo a cuestiones menos «sensibles» en el ámbito de la cooperación económica y técnica. Justo en el momento en el que la comunidad internacional debería unirse para apoyar a los defensores de los derechos humanos y a las organizaciones de la sociedad civil como instrumentos clave de rendición de cuentas, integración y estabilidad, Estados Unidos está reduciendo la financiación que aporta a estos actores.

La ayuda de Estados Unidos a la democracia y la gobernanza sigue caracterizándose por la incertidumbre. Las dos organizaciones que han sido las principales beneficiarias de la ayuda de Estados Unidos a la democracia desde el derrocamiento de Mubarak –NDI e IRI– básicamente ya no pueden trabajar en el país. La solicitud presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal 2013 para ayuda bilateral a Egipto incluye 28 millones de dólares para programas de democracia y gobernanza, ocho de ellos para apoyar a la sociedad civil (McInerney, 2012). En el actual contexto, sin embargo, no está claro si dichos fondos podrán implementarse según lo previsto. El embajador de Estados Unidos en Egipto destacó recientemente la necesidad de que Egipto adopte, sin demora, una nueva ley de ONG que «aclare el papel de la sociedad civil y, lo que es más importante, que defina un proceso claro y sencillo para que estas organizaciones puedan registrarse y proteger sus derechos»<sup>32</sup>.

La cooperación en materia de servicios de inteligencia y seguridad no se ha modificado desde las revueltas. Los funcionarios de seguridad egipcios e internacionales siguen cooperando, incluso de manera más apremiante, habida cuenta de la liberación de miles de terroristas condenados (durante las fugas de prisión del 28 de enero de 2011 y en sucesivas amnistías en las que se puso en libertad a miles de presos islamistas), el retorno de veteranos yihadistas de las campañas en Afganistán, Irak y Chechenia, y la afluencia de armas a través de las fronteras con Libia y Sudán procedentes de los conflictos civiles en esos países<sup>33</sup>.

Al margen de su cooperación tradicional con sus socios europeos y estadounidenses, Egipto también está tendiendo puentes con los países del Golfo, principalmente por la necesidad apremiante de fondos. Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos son dos de las principales economías del mundo árabe y dos de los principales inversores en Egipto. Sin embargo, los estados del Golfo no han prometido prácticamente ninguna ayuda a Egipto, y de los aproximadamente 20.000 millones de dólares de inversión y financiación de proyectos comprometidos por los estados del Golfo para Egipto en 2011, solo 500 millones, de Arabia Saudí y Qatar, se han materializado de momento (Kausch, 2012). Otro factor clave que explica el acercamiento de Egipto a los estados del Golfo es su deseo de recuperar su influencia tradicional en la región. Aunque los estados del Consejo de Cooperación del Golfo siguen recelando de los nuevos gobiernos del Norte de África (y temen que un estrechamiento de los vínculos con Egipto o Túnez pueda agitar más a sus ya descontentas poblaciones), sí que tienen cierta afinidad con ellos por el hecho de pertenecer al eje árabe suní y por su preferencia por un liberalismo económico de corte conservador.

32. Para una descripción exhaustiva sobre las actuales condiciones (económicas) en Egipto, véanse las observaciones del embajador Patterson en el Rotary Club de Alejandría, 10 de febrero de 2013 (en línea) <http://egypt.usembassy.gov/pr021013.html>

33. Sudán ha sido tradicionalmente la ruta de entrada de tráfico de armas a Egipto (entrevistas a traficantes de armas y funcionarios de seguridad, Sinaí del Norte, noviembre de 2010), pero la regularidad con la que la policía intercepta ahora transportes ilegales de armas procedentes de la guerra de Libia sugiere que se están introduciendo muchas más. Véanse los artículos publicados en *Al-Masry al-Youm*: «Authorities seize rockets in weapons bust» (24.10.2012), «Four held for smuggling arms from Libya» (21.06.2012), «Attempt to smuggle weapons across Libyan border foiled» (21.05.2012), «Authorities seize heavy weapons smuggled via Salloum Crossing» (16.05.2012); y el artículo publicado en *Middle East News Agency*: «Eleven missiles found off of Egypt-Libya border» (27.06.2012).

Los Hermanos Musulmanes piensan a largo plazo y su prioridad es consolidar su posición política, a través del control de ministerios y ámbitos políticos clave como la educación, información, juventud, sindicatos, asociaciones profesionales, etc. Por lo que respecta a Europa, los Hermanos Musulmanes se muestran pragmáticos y dispuestos a cooperar en asuntos económicos y en temas concretos como la inmigración. El deseo de reivindicar una política exterior más independiente y menos vinculada a Estados Unidos podría suponer una apertura a la UE. Siempre y cuando, como lo expresa un alto diplomático de la UE, la Unión sea capaz de conectar con el escenario político egipcio<sup>34</sup>.

### **Plus ça change: perspectivas de la sociedad civil egipcia**

Una parte de la sociedad civil egipcia, aquella que protagonizó e instigó las revueltas de 2011, teme que se de marcha atrás y se frustren sus anhelos revolucionarios. Por ejemplo, el director del *Arab Center for the Independence of the Judiciary and the Legal Profession*, una de las ONG objeto de una redada y sometida a investigación después de las medidas de represión a principios de 2012, considera que «la contrarrevolución es la que nos está atacando» (Democracy Digest, 2012). Otros sostienen que las autoridades están utilizando la cuestión de la financiación de las ONG para alimentar un sentimiento xenófobo y generar en la opinión pública un rechazo hacia las fuerzas democráticas<sup>35</sup>. El margen de maniobra del que gozan estas organizaciones tendrá un claro impacto en el proceso de transición.

Entre los sectores laicos y liberales del movimiento asociativo hay división sobre si debe participarse en el proceso o rechazarlo. Muchos activistas de la plaza Tahir acusan a los Hermanos Musulmanes de ambigüedad en sus políticas, y otros los describen como un peligro para la democracia. Sus quejas no siempre tienen eco en el conjunto de una población que tiene como preocupación esencial el desarrollo económico y la creación de ocupación<sup>36</sup>. En efecto, los Hermanos Musulmanes están intentando lanzar el mensaje de que quieren ser constructivos y de que la oposición, recurriendo reiteradamente a las protestas callejeras, tiene una actitud destructiva. Desde sectores islamistas, se critica a quienes se oponen a que el Frente Nacional de Salvación pueda sumarse al diálogo nacional convocado por el presidente<sup>37</sup>.

Frente a estas acusaciones cruzadas, hay un claro riesgo de que el país entre en una fase de caos y se produzca un eventual retorno de un Gobierno militar, ya sea *de jure* o *de facto*. Egipto empieza a parecerse, preocupadamente, a Turquía a finales de los años setenta, cuando el ejército se hizo con el poder para poner fin al derramamiento de sangre en las calles. Para evitarlo, Morsi y los Hermanos Musulmanes deberían hacer concesiones reales y tender puentes con sus opositores laicos. Utilizar la victoria en las urnas para imponer enseguida la voluntad de la mayoría islamista no está funcionando. Por otro lado, aquellos que en la oposición expresan en privado su esperanza de que, con la escalada de la crisis, el ejército tenga que intervenir, ya sea para forzar a Morsi a hacer concesiones o, de forma más radical, para deponer a Morsi, deberían pensar si ello no supone cerrar del todo la oportunidad de avanzar hacia una transición democrática.

**Morsi y los Hermanos Musulmanes deberían hacer concesiones reales y tender puentes con sus opositores laicos. Utilizar la victoria en las urnas para imponer enseguida la voluntad de la mayoría islamista no está funcionando**

34. Entrevista, El Cairo, noviembre de 2012.

35. Hafez Abou Saeda, presidente de la Organización Egipcia de Derechos Humanos.

36. Para una visión original de los primeros 100 días del presidente, qué promesas electorales ha cumplido y cuáles no, véase el «Morsi Meter» (en línea) <http://morsimeter.com/media/docs/MorsiMeter-100DaysReport-en.pdf>.

37. Véase «Egypt opposition sets conditions for Dialogue with Morsi». *Al-Monitor*, 18.02.2013.

Un amplio elenco de activistas egipcios de la sociedad civil se quejaron de que el proceso de la UE para solicitar ayudas y presentar informes es demasiado engorroso y que, como resultado de ello, la financiación llega a un conjunto muy limitado de grupos

Por lo que respecta a cómo percibe la sociedad civil egipcia el apoyo ofrecido por las contrapartes occidentales desde el derrocamiento de Mubarak, dos momentos clave subrayan la sensación de abandono: el fiasco de las ONG y la visita de la Task Force a El Cairo. En el caso del primero, la comunidad de las ONG en Egipto acusó a Estados Unidos de intervenir únicamente cuando sus ONG nacionales se vieron enredadas en la maraña administrativa y las consiguientes complicaciones legales y no desde el principio, cuando estaban en peligro los principios de libertad de la sociedad civil. Esta respuesta cortoplacista y torpe contradecía el compromiso retórico de Estados Unidos con el principio de apoyar a la sociedad civil y a los procesos de transición democrática.

Lo mismo puede decirse en el segundo caso, cuando la UE se plegó a la presión del Ministerio de Asuntos Exteriores egipcio para retirar la invitación a determinadas ONG. Algunos activistas clave en El Cairo sostienen que la UE subestimó su propio poder de negociación con el actual Gobierno en materia de derechos humanos. Otros acusan a la UE de dejarse manipular por el MAE, como ya ocurría con Mubarak, y de no buscar la intercesión de la Presidencia de la República para seguir adelante con sus planes iniciales. Estos dos incidentes demuestran que la transición en Egipto no ha conseguido limpiar el aparato del Estado de elementos del anterior régimen. A diferencia de Túnez, donde ha habido una purga de la vieja guardia, los servicios de inteligencia de Mubarak siguen siendo poderosos y activos en la sombra.

Muchas de las quejas expresadas antes de las revueltas persisten por las ONG que siguen cooperando con donantes internacionales. Las quejas habituales de solapamiento e ineficiencia están presentes en las críticas de los activistas de la sociedad civil respecto del trabajo de los donantes, al igual que en muchos países donde una parte importante de las organizaciones extranjeras que operan sobre el terreno suscitan acusaciones de exceso de fondos para los socios locales habituales, y donde existe una sensación de competencia entre donantes que aspiran a tener un impacto mayor en lugar de buscar una acción coordinada (Kausch, 2010).

Un amplio elenco de activistas egipcios de la sociedad civil se quejaron de que el proceso de la UE para solicitar ayudas y presentar informes es demasiado engorroso y que, como resultado de ello, la financiación llega a un conjunto muy limitado de grupos, los que dedican su tiempo y esfuerzos a buscar financiación y mantenerla<sup>38</sup>. Si bien la rivalidad y el rencor personal y profesional entre muchas ONG egipcias y sus empleados pueden explicar en parte esta percepción, todos están de acuerdo respecto del «despilfarro y la corrupción» que supone traer un flujo aparentemente infinito de consultores extranjeros muy bien remunerados para elaborar informes de evaluación<sup>39</sup>. Incluso algunos de los grupos que sí aceptan financiación de la UE afirmaron que habían «renunciado» a la UE como fuente de financiación<sup>40</sup>. Se han dado casos de donantes que han rechazado propuestas de financiación porque el importe solicitado era demasiado bajo (Kausch, 2010), lo que desalienta que nuevas iniciativas más pequeñas recurran a donantes más grandes. Como ocurre en los demás países, la multiplicidad de actores complica la coordinación y aumenta el riesgo de duplicidades. El número limitado de organizaciones de la sociedad

38. Entrevistas a activistas de la sociedad civil, El Cairo, abril de 2012.

39. *Ibid.*

40. *Ibid.*

civil que están dispuestas a correr el riesgo de aceptar financiación extranjera, teniendo en cuenta las restricciones, y que a la vez están preparadas para hacer frente a los engorrosos requisitos de solicitud e información, implica un riesgo de concentrar la ayuda en un grupo reducido de organizaciones, dejando de lado así a muchos de los pequeños colectivos que trabajan localmente.

Los grupos de reciente creación y las iniciativas de base expresaron su reticencia a recibir financiación de organizaciones extranjeras, debido principalmente a la incertidumbre en torno a los últimos cambios de la Ley de Asociaciones. Desde el derrocamiento de Mubarak, han proliferado las quejas acerca del hecho de que la recepción y asignación de fondos se han complicado mucho. En particular, muchas ONG extranjeras que trabajan en el ámbito de los derechos humanos están teniendo dificultades para registrarse en Egipto. Muchas han encontrado modos de eludir las restricciones y registrarse como empresas privadas civiles, empresas de responsabilidad limitada o *shareka*, una figura aparentemente a medio camino entre una ONG y una empresa privada<sup>41</sup>. Por lo que respecta a los donantes, esto dificulta la aportación de dinero a organizaciones sin ánimo de lucro que están registradas como empresas privadas.

Uno de los retos principales para la UE y las agencias de desarrollo de los estados miembros será evitar caer en la trampa de depender meramente de asociaciones preexistentes y de las ONG más conocidas

## Conclusión y recomendaciones

A partir de las opiniones expresadas por interlocutores de la sociedad civil entrevistados para la elaboración del presente capítulo, se pueden extraer las siguientes recomendaciones:

### La UE: reorientación de su estrategia como donante principal

- Uno de los retos principales para la UE y las agencias de desarrollo de los estados miembros será identificar a los actores sobre el terreno más relevantes a los que destinar sus fondos, y evitar caer en la trampa de depender meramente de asociaciones preexistentes y de las ONG más conocidas, a menudo apoyadas por el Gobierno. Las nuevas generaciones de jóvenes están creando, cada vez más, nuevos grupos al margen de las organizaciones de derechos humanos consolidadas; estas nuevas iniciativas son, con frecuencia, mucho más dinámicas pero tienen dificultades a la hora de captar financiación extranjera debido a sus limitadas capacidades institucionales. Merece la pena mencionar que puede que las nuevas iniciativas de la generación más joven no «encajen» en las propuestas de financiación de la UE (o que no tengan la capacidad institucional para facilitar el trabajo con ellas de los donante), pero sin lugar a dudas ofrecen una mejor conexión con sus conciudadanos y, por tanto, una mejor comprensión de las necesidades reales de la sociedad civil.
- Ante la acusación de «cairoización»<sup>42</sup>, o de concentración de proyectos en la capital, la UE y otros donantes internacionales deberían intentar poner en marcha compromisos con proyectos más descentralizados (o, al menos, canalizar fondos a las organizaciones con sede en El Cairo que trabajan de forma descentralizada). De este modo, se contribuiría a luchar contra el problema del exceso de organizaciones de la sociedad civil en El Cairo que compiten por los mismos fondos,

<sup>41</sup>. Entrevistas con directores de ONG, El Cairo, noviembre de 2012.

<sup>42</sup>. Entrevistas con jóvenes emprendedores, El Cairo, noviembre de 2012.

A medida que las economías europeas recuperen el crecimiento, el reto para los dirigentes europeos será pasar de una actitud defensiva a tomar conciencia de cómo ambas orillas se beneficiarán de una relación más estrecha

al tiempo que se reduciría el grado de solapamiento entre proyectos de diferentes donantes. De un modo similar, por lo que respecta a la financiación de empresas innovadoras y pymes que serán la clave para el futuro crecimiento de Egipto, los inversores deberían buscar a los candidatos más nuevos y más comprometidos. La élite empresarial ha tenido un éxito indudable a la hora de conformar y determinar los resultados de los esfuerzos de reforma emprendidos por el Gobierno hasta la fecha (y a la hora de cosechar los frutos), a menudo a expensas de pymes que han sido demasiado débiles para poder influir en el proceso de reforma o en sus resultados.

- La UE no puede programar los sistemas políticos del Norte de África desde el otro lado del Mediterráneo, pero sí puede acompañarlas de manera coherente con sus principios normativos. La dificultad en el caso de la UE radica en diseñar e implementar una condicionalidad netamente definida cuando la situación en Egipto es cualquier cosa menos blanca o negra: la zona de grises, de semigolpe y de semitransición democrática no liberal por la que está avanzando Morsi es especialmente compleja, pero no deberían desaprovecharse oportunidades de defender «más por más» en lugar de «más para Morsi»<sup>43</sup>. Su política de «más por más» –que ofrece beneficios adicionales en forma de «dinero, mercados y movilidad» a países en una transición real hacia la democracia– tiene sus limitaciones. Una aleccionadora comprobación de la realidad en la región hasta la fecha confirma que las medidas que ha ofrecido Europa de momento no son suficientes para condicionar las elecciones políticas de sus socios. No tiene la capacidad de abrir y cerrar el grifo de la ayuda a voluntad como hace Estados Unidos.
- Hablar no cuesta dinero pero el valor de la palabra no debería subestimarse: ante las medidas adoptadas por el Gobierno de Morsi que pueden poner en peligro la naturaleza integradora del proceso de transición, las declaraciones diplomáticas claras, especialmente si se hacen con un espíritu de franca discrepancia entre socios con un interés compartido en la prosperidad y la estabilidad de Egipto, pueden tener un efecto positivo, a fin de sumar presión para cambiar las políticas y como herramienta de diplomacia política. Dicho esto, un espíritu de igualdad implica un diálogo real y los estados miembros de la UE deberían estar preparados para reacciones defensivas desde Egipto, en particular teniendo en cuenta el resurgimiento del orgullo nacional y un sentimiento de relevancia tras las revueltas populares.
- En la promoción de la democracia y los derechos humanos en Egipto, la UE y sus estados miembros no deberían confiar en éxitos inmediatos y deben tener una alta capacidad de adaptación a los ritmos del cambio político. Como ha sostenido el ECFR desde el principio de la transición, al igual que Europa se benefició de los cambios tras la caída del Muro de Berlín, también puede beneficiarse de las reformas en el Norte de África (Dworkin *et al*, 2011). Con el tiempo, la región –y Egipto en particular– podría convertirse en una importante fuente de bienes y servicios para empresas europeas. A la inversa, dejar de ayudar a Egipto en los planos político y económico puede generar presiones migratorias de difícil o imposible contención. Por consiguiente, a medida que las economías europeas recuperen el crecimiento, el reto para los dirigentes europeos será pasar de una actitud defensiva hacia sus vecinos del sur, y hacia Egipto en particular, a tomar conciencia de cómo ambas orillas se beneficiarán de una relación más estrecha entre Europa y el Norte de África.

43. Comentario hecho por un diplomático español en una reunión de coordinación de la AECID, El Cairo, noviembre de 2012.

## España: desempeñar el papel de intermediario en Egipto

- España reconoce la importancia de que Egipto sea percibido como una historia de éxito en la región y, por este motivo, ha decidido que El Cairo pase a ser el centro neurálgico de su cooperación al desarrollo en la región, en el marco del programa MASAR, la nueva estrategia de la AECID frente a los acontecimientos de la Primavera Árabe<sup>44</sup>. Sus esfuerzos por acompañar el proceso de transición se centrarán tanto en el Estado de derecho institucional como en el papel de la sociedad civil de base. Del mismo modo que la percepción de Egipto es importante para los observadores externos, la imagen positiva de España como intermediario activo entre Egipto y otros estados miembros de la UE, le permitirá acumular capital político para afrontar situaciones futuras.
- Esa acumulación de capital político se considera aún más importante dadas las severas restricciones en su entorno. La crisis financiera en España y Europa supone un claro obstáculo para aumentar la ayuda a Egipto. Resulta difícil justificar que se luche contra el desempleo en Egipto cuando el paro es tan alto en varios estados miembros de la UE. Como han reconocido funcionarios españoles del ámbito del desarrollo, España no será un actor principal en el panorama posterior a la Primavera Árabe; su papel consistirá en mayor medida en actuar como intermediario, facilitar conocimientos en materia de cooperación al desarrollo y compartir la experiencia de su propia transición de una dictadura militar a una democracia inclusiva.
- España tendrá más influencia si se presenta como socio en la reforma y como validador externo del régimen que debe rendir cuentas a la población en su conjunto. Así pues, debería concentrarse en las oportunidades que brinda este momento histórico único, en el que las aspiraciones de las poblaciones de la región se han convertido en un factor político decisivo.
- España como donante se enfrenta a una dificultad compartida por otros actores extranjeros hasta la fecha: ¿debería intentar colaborar con organismos semigubernamentales (por ejemplo, el Consejo Nacional de Derechos Humanos, o el Centro de Apoyo a la Información, equivalente del CIS en España) para facilitar el acceso a la sociedad civil y reducir las acusaciones de imponer una agenda extranjera? ¿O debería apartarse de las denominadas casi-ONG corriendo el riesgo de represalias por parte del Gobierno de Morsi en su actual intento por etiquetar la acción de organizaciones extranjeras como intervención extranjera?
- A pesar de las dificultades en el contexto egipcio, la concentración en la construcción de instituciones a largo plazo y en la capacitación de las bases, con especial hincapié en los jóvenes, debería combinarse con presión diplomática para mantener abierto el espacio político a puntos de vista divergentes y para que surjan opciones políticas alternativas. Las políticas exteriores y de desarrollo deben perseguir los mismos objetivos, pero con diferentes medios. Un factor generalizado que debilita el impacto de los donantes en su conjunto –y que es en el que más fácilmente se pone el acento– es el débil respaldo diplomático que reciben las políticas de ayuda a la democracia. Cualquier contradicción entre el discurso diplomático y el discurso de desarrollo merma la credibilidad de las agencias de desarrollo y las instituciones de la UE que actúan sobre el terreno y podría socavar el impacto de políticas diseñadas tanto en capitales nacionales como en Bruselas.

El papel de España consistirá en actuar como intermediario, facilitar conocimientos en materia de cooperación al desarrollo y compartir la experiencia de su propia transición de una dictadura militar a una democracia inclusiva

<sup>44</sup>. Lanzamiento oficial del Programa MASAR de acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el mundo árabe, AECID, diciembre de 2012.

## Referencias bibliográficas

Brown, N. «Can Egypt's Democratic Uprising Be Redeemed? ». Carnegie Endowment for International Peace, 24 de diciembre de 2012.

Democracy Digest. «Brotherhood joins military's attack on democracy NGOs». *Democracy Digest*, 1 de febrero de 2012 (en línea) <http://www.demdigest.net/blog/2012/02/brotherhood-joins-militarys-attack-on-democracy-ngos/>.

Dworkin, A., Korski, D., Witney, N. «Egypt's Hybrid Revolution: a bolder EU approach». ECFR, mayo de 2011.

Human Rights Watch. «Egypt: Margins of Repression: State Limits on Nongovernmental Organization Activism». *Human Rights Watch*, 4 de julio de 2005.

– «Egypt: Government moves to restrict rights and democracy groups». *Human Rights Watch*, 26 de septiembre de 2011.

Kausch, K. «Assessing Democracy Assistance in Egypt». FRIDE, *Project Report*, mayo de 2010.

– «¿Qué implicaciones tienen las políticas exteriores impulsadas por los islamistas? ». FRIDE, 27 de marzo de 2012.

McInerney, S. "The Federal Budget and Appropriations for Fiscal Year 2013: Democracy, Governance and Human Rights in the Middle East and North Africa". POMED, julio de 2012 (en línea) <http://pomed.org/the-federal-budget-and-appropriations-for-fiscal-year-2013-democracy-governance-and-human-rights-in-the-middle-east/>.

Witney, N. y Dworkin, A. «A Power Audit of EU - North Africa relations». ECFR, 3 de septiembre de 2012.

## Otros documentos

Comisión Europea. «EU's response to the "Arab Spring": The State-of-Play after Two Years». *Comisión Europea*, 8 de febrero de 2013 (en línea) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-81\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-81_en.htm?locale=en).

Delegation of the European Union to Egypt. «EU-Egypt Task Force Fact Sheet, New EU Diplomacy». Delegation of the European Union to Egypt, 14 de noviembre de 2012 (en línea) [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/dmas/dv/task\\_force\\_fact\\_sheet\\_/task\\_force\\_fact\\_sheet\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmas/dv/task_force_fact_sheet_/task_force_fact_sheet_en.pdf).

## MAURITANIA: RITMOS DISTINTOS EN UN ENTORNO CONVULSO

---

**Javier Nieves Bullejos**

*Investigador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos,  
Universidad Autónoma de Madrid;  
Colaborador, CIDOB*

**E**n Mauritania los cambios políticos empezaron en 2005, mucho antes que en Túnez o Egipto. Ese año, un golpe de Estado destituyó a Mauya Uld Sid'Ahmed Taya, pero se inició, a los pocos meses, un proceso de transición democrática. Con todo, un nuevo golpe, el 6 de agosto de 2008, destituyó al presidente Sidi Uld Cheij Abdallaji. Aunque se convocaron nuevas elecciones en 2009, una parte importante de la oposición denunció fraude en los resultados y desde entonces critica de forma recurrente el nivel de libertades políticas y de derechos humanos en el país. Quizás porque los cambios empezaron antes y han seguido pautas muy distintas, el impacto de la ola de protestas y cambios políticos que ha sacudido el Norte de África se ha dejado sentir con una intensidad distinta y, en cualquier caso, ha seguido un ritmo dispar. Esto se explica por los delicados equilibrios políticos y sociales en el país, pero también por factores externos como la inestabilidad en el Sahel y la presencia de grupos terroristas que se han hecho fuertes en esta región. Dicho de otro modo, la inestabilidad regional se ha unido a otros factores de naturaleza interna para obstaculizar los avances en materia de democracia y derechos humanos. Esta nueva situación plantea la necesidad no solo de una cooperación regional en materia de seguridad, sino que obliga a los países donantes a revisar las estrategias de desarrollo para reducir algunos de los factores socioeconómicos que favorecen el surgimiento y la proliferación de amenazas terroristas.

La caída del régimen de Muammar Gadafi ha desestabilizado toda la región sahel-sahariana, en buena medida debido a la falta de control del armamento utilizado en el conflicto libio. Eso facilitó que partes de Malí quedasen fuera del control gubernamental en manos de grupos islamistas afines a Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI), como el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) o Ansar Dine, lo que afecta a la estabilidad de todos los gobiernos de la región y en especial al de Mauritania. Desde su elección en 2009, el presidente Mohamed Abdel Aziz se ha volcado en los esfuerzos regionales en la lucha contra el terrorismo islamista. El hecho de que Mauritania esté en la primera línea de este combate ha catapultado la seguridad como principal prioridad en sus relaciones exteriores. Esto

Esta nueva situación plantea la necesidad no solo de una cooperación regional en materia de seguridad, sino que obliga a los países donantes a revisar las estrategias de desarrollo para reducir algunos de los factores socioeconómicos que favorecen el surgimiento y la proliferación de amenazas terroristas

podría repercutir negativamente en los esfuerzos para promover el desarrollo, el avance en el reconocimiento y protección de los derechos humanos y la consolidación de la democracia.

Consecuentemente, las políticas de cooperación de España y la UE deberían tener en consideración las problemáticas de seguridad para poder avanzar en el terreno del desarrollo, entendiendo que seguridad y desarrollo son dos aspectos complementarios y no antagonistas. Quizás el intento más destacado de conciliación de estos aspectos ha sido la denominada Estrategia Sahel, lanzada por la UE en marzo de 2011 y cuyos objetivos están focalizados esencialmente en Níger, Malí y Mauritania (EEAS, 2011).

### Prioridades y evolución de la cooperación internacional en Mauritania

España, Francia y Alemania son los estados miembros de la UE que han tenido, tradicionalmente, una presencia más visible y permanente en Mauritania. Para dos de ellos, España y Francia, la prioridad era claramente la cooperación en materia de terrorismo y gestión de la migración irregular, especialmente a partir de 2005. En ese mismo año se produjeron cambios de estrategia en política de cooperación de la UE para intentar acompañar la transición democrática y responder a los cambios políticos y de contexto regional que se sucedieron desde entonces.

Hay coincidencias importantes en materia de estrategia y de reacción ante los diferentes acontecimientos políticos que ocurrieron a partir de 2005 por parte de los principales actores internacionales. Sin embargo, su materialización en acciones y actividades concretas varía, en parte debido a los diferentes calendarios que siguen los documentos estratégicos que orientan sus cooperaciones.

España mantenía unas excelentes y amistosas relaciones con Mauritania durante el régimen de Maouya Uld Taya (1984-2005). Se evitaba denunciar o condenar con rotundidad episodios de represión o de vulneración de los derechos humanos. No obstante, la representación diplomática española mantenía contactos con una amplia franja de la sociedad civil, incluidos los representantes de los diversos partidos políticos de la oposición y de asociaciones defensoras de los derechos humanos. En cuanto a la cooperación bilateral, la AECID solo empezó a desarrollar o a financiar proyectos en materia de derechos humanos y promoción de la democracia con el Tercer Plan Director de la Cooperación Española al Desarrollo (2009-2012). Se reconfiguró la estrategia de cooperación, de acuerdo al Marco Estratégico de Lucha contra la Pobreza (MELP) que indica las prioridades mauritanas, que incluyen específicamente la sección Gobernanza Democrática<sup>1</sup>. A partir de 2008 comenzaron a surgir proyectos relacionados directamente con los derechos humanos y a desarrollarse otros en materia de descentralización y migración<sup>2</sup>. Sin embargo, con el nuevo golpe de Estado de 2008 se suspendieron temporalmente las actividades de cooperación y, hasta la elección de Abdel Aziz como nuevo presidente tras las elecciones presidenciales de 2009, no volvieron a ejecutarse con normalidad los proyectos de cooperación en curso. En las siguientes tablas podemos constatar una clara progresión en la dotación de la cooperación española destinada a fortalecer el sector de gobernabilidad democrática en este país:

1. Así aparece en el Tercer Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.
2. Un proyecto de género de lucha contra la ablación o, un año más tarde, otro de asistencia jurídica a menores en conflicto con la ley. OTC Mauritania AECID, *Informes de Actividad de la Oficina Técnica (INAC) de Cooperación en Mauritania* (2007, 2008).

**Tabla 1. Porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo de la Cooperación Española destinado al sector de gobernabilidad democrática, sociedad civil y derechos humanos en Mauritania**

2006	2007	2008	2009	2010	2010	2010	2011
4,4	1,7	25,7	12,7	14,2	14,2	14,2	32,1
(Gobierno y Sociedad Civil)	(Gobierno y Sociedad Civil)	(Gobierno, Sociedad Civil +Instituciones de igualdad de las mujeres)	(Gobierno, Sociedad Civil +Instituciones de igualdad de las mujeres)	(Gobierno, Sociedad Civil +Instituciones de igualdad de las mujeres)	(Gobierno, Sociedad Civil +Instituciones de igualdad de las mujeres)	(Gobierno, Sociedad Civil +Instituciones de igualdad de las mujeres)	(Gobierno, Sociedad Civil +Instituciones de igualdad de las mujeres)

Fuentes: MAEC, (2006-2011) Planes Anuales de Cooperación Internacional 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

En materia de seguridad, las relaciones de cooperación siempre fueron excelentes y siguieron un ritmo ascendente. En buena medida, la agenda migratoria y la lucha contra el terrorismo apuntalaron esta prioridad. Esto se ve reflejado en las aportaciones españolas en forma de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con un fuerte incremento de fondos provenientes del Ministerio del Interior que a partir de 2009 superaron los de la AECID:

**Tabla 2. Comparativa de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral bruta por agentes/instrumentos para Mauritania 2005-2011 (en millones de euros)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AECID*	5,130	5,962	7,538	8,556	12,235	8,28	9,977
Ministerio de Defensa	0	0,028	0,0159	0,0628	0,0529	0,0667	No disponible
Ministerio del Interior	0	0,019	1,709	0,061	6,845	9,926	No disponible

\*Se trata de AOD bilateral neta.

Fuente: DGPOLDE y datos Seguimiento PACI 2011. Actualizado 5.09.2012

Para Francia, Mauritania también es un país prioritario. Sus excelentes relaciones se vieron reflejadas en la firma conjunta de los documentos marco para los períodos 2005-2008 y 2008-2011. Francia, al igual que España, ha sido prudente en la manera de tratar las materias vinculadas a los derechos humanos con Mauritania. No obstante, siempre ha mantenido abiertos los canales de relación con los partidos políticos de la oposición y la sociedad civil. Con el fin del régimen de Taya, la cooperación francesa aumentó también las actividades y proyectos relacionados con la promoción de los derechos humanos y de la democracia.

Alemania mantiene relaciones de cooperación estables desde la instalación de la sede de su agencia de cooperación (GIZ) en 1991, pero no desarrolló ningún programa o proyecto específico dirigido a la promoción de la democracia o de los derechos humanos. Solamente encontramos a Mauritania incluida en un proyecto regional de larga duración (2003-2013) que abordaba temas de buen gobierno<sup>3</sup>. Fue posteriormente, con la elección del Gobierno de Abdel Aziz en 2009, cuando la cooperación mauritano-alemana se centró en dos puntos principales: a) la democratización y el buen gobierno y b) la gestión sostenible de los recursos y la adaptación al cambio climático.

Las relaciones entre Estados Unidos y Mauritania también han estado focalizadas en temas de seguridad y antiterrorismo, aunque fueron paralizadas momentáneamente tras el golpe de Estado de 2008<sup>4</sup>. Cabe subrayar que antes de que se produjera esta nueva intervención militar, en febrero de 2006, tuvieron lugar reuniones de alto nivel entre ambos

3. Los países incluidos son Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez. Véase (en línea) <http://www.giz.de/themen/de/12024.htm>.

4. Estados Unidos condenó con firmeza el golpe de Estado de 2008, e impuso sanciones hasta que la comunidad internacional aceptó la victoria en las urnas del presidente Aziz el 18 de julio de 2009; tanto el Banco Mundial como el FMI relanzaron sus programas de desarrollo en Mauritania, en octubre de 2009. Véase <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5467.htm>.

países para tratar conjuntamente las temáticas de democracia y contra-terrorismo, con la implicación del Gobierno mauritano y de la sociedad civil. Actualmente, el fenómeno terrorista y la inestabilidad en el Sahel centran la atención. La cooperación entre Mauritania y Estados Unidos se ha articulado tanto en el plano bilateral como a través de iniciativas político-militares como el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y otras más recientes como la Iniciativa Pan-Sahel y la Iniciativa Contraterrorista Trans-Sahariana (TSCTI, 2006). Mauritania ha sido un activo participante en ambas iniciativas y también en la Asociación Transahariana de Contraterrorismo<sup>5</sup>. Estas iniciativas intentan hacer frente a la potencial expansión de las organizaciones terroristas islamistas en el Sahel. Para ello, impulsan la cooperación con los países de esta región; Mauritania ha demostrado ser uno de los socios más activos.

5. Trans-Sahara Counterterrorism Partnership (TSCTP) es una estrategia de cinco años pluridimensional cuyo objetivo es derrotar el terrorismo instalado en la región a través del refuerzo de las capacidades antiterroristas de los países, así como la institucionalización de su cooperación, la promoción del Gobierno democrático, el descrédito de la ideología terrorista y el refuerzo de los lazos militares bilaterales con Estados Unidos. Incluye un componente de diplomacia pública. Office of the Coordinator for Counterterrorism, 30 de abril de 2007 (en línea) <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2006/82730.htm>.
6. Acrónimo que proviene del inglés Country Assistance Strategy. Cada tres o cuatro años se analizan los resultados socioeconómicos y la situación del país para revisar su estrategia, que será plasmada en un nuevo documento para un nuevo período de tres o cuatro años.

La cooperación de la Unión Europea con Mauritania se enmarca en los acuerdos de Cotunú firmados en junio de 2000 y está regida por los Documentos Estratégicos (DE) que incluyen un Programa Indicativo Nacional firmado el 25 de abril de 2002, así como por otras convenciones sectoriales. La cooperación se suspendió tras el golpe de Estado del 3 de agosto de 2005 y fue retomada plenamente en mayo de 2006 después de constatar los progresos del nuevo Gobierno en materia de democracia y Estado de derecho. En noviembre de 2005 la UE decidió financiar proyectos de apoyo institucional como respuesta a los cambios políticos para así sostener el proceso de transición democrática. Un año después empezó a financiar otros proyectos relacionados con la migración y la seguridad pero también para apoyar y fortalecer la sociedad civil. No obstante, en 2009, los derechos humanos fueron objetivos específicos de solo un proyecto.

**Tabla 3. Proyectos financiados por la UE en Mauritania según la temática/beneficiario y año de inicio**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Autoridades locales/Descentralización	-	-	-	-	-	2	-	4	
Actores no estatales	-	-	-	3	2	1	4	3	4
DDHH/Género	-	-	-	-	-	-	3	2	2
Migración-seguridad	-	-	-	4	-	1	-	2	1

\*Se trata de AOD bilateral neta.

Fuente: DGPOLDE y datos Seguimiento PACI 2011. Actualizado 5.09.2012

**Tabla 4. Decisiones\* tomadas por la UE en Mauritania según la temática/beneficiario**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gobernanza	-	-	-	3	-	-	-	-	-
Apoyo institucional	-	-	-	-	1	-	-	1	-
Descentralización	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Migración-seguridad	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Actores no estatales	-	-	-	-	-	-	-	-	1

\*A cada decisión (compromiso global) le corresponden numerosos contratos y/o compromisos específicos. Estas decisiones conciernen a los fondos FED del Programa Indicativo Nacional (PIN) de Mauritania.

En cuanto a los organismos multilaterales destaca la ayuda del Banco Mundial (BM) que tiene entre sus objetivos apoyar al Gobierno a cumplir los sucesivos Marcos Estratégicos de Reducción de la Pobreza (MELP)<sup>6</sup>. El primer MELP para Mauritania (2001-2015) incluía el desarrollo institucio-

nal y la gobernanza entre sus cuatro ejes estratégicos. Sin embargo, solo se financió un proyecto relacionado con el buen gobierno o la promoción de los derechos humanos hasta 2006<sup>7</sup>. El BM continuó manteniendo relaciones con el Gobierno golpista, siguiendo su política de operaciones<sup>8</sup>. Para el período 2008-2011, la asistencia del BM tenía como uno de sus tres pilares la gobernanza económica y el refuerzo de capacidades del sector público, pero no hacía ninguna referencia a la promoción de la democracia o de los derechos humanos.

**Tabla 5. Desembolsos realizados para proyectos del Banco Mundial en Mauritania (en millones de dólares)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Operaciones IBRD/IDA aprobadas por años fiscal	54	10	18	0	4,5	25,5	23,1
Proyectos nuevos y suplementarios	2	1	2	0	1	1	2

Fuente: Banco Mundial <http://data.worldbank.org/country/mauritania>

Finalmente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha basado su actuación en la neutralidad y, por ello, no suspendió su actividad tras los golpes de Estado de 2005 y 2008. Así pues, el PNUD sirvió de correa de transmisión entre Mauritania y sus socios, colaborando así a articular una hoja de ruta para la transición. Apoyó a la Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI) con asistencia técnica para la organización de las elecciones presidenciales de 2009. Desde entonces ha ejecutado intervenciones estructurales que vinculan desarrollo y buen gobierno, incluida la promoción de la democracia y de los derechos humanos en el concepto de buen gobierno.

## La democracia y los derechos humanos en las estrategias de cooperación de los donantes internacionales

El proceso de transición a la democracia iniciado en agosto de 2005 y cimentado en 2006 con las elecciones presidenciales democráticas suponía, a priori, un contexto propicio para consolidar las bases de la democracia y promover el respeto y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, el golpe de Estado de 2008 y el período de inestabilidad política posterior truncó este proceso. Tres años más tarde, una ola de protestas populares sacudía el mundo árabe. Mauritania también fue escenario de movilizaciones aunque estas tuvieron una intensidad menor y un impacto escaso en la evolución política del país. Ante este nuevo escenario, las reacciones de los principales donantes no han seguido siempre la misma trayectoria, pero, en una u otra forma, han incluido la democracia y los derechos humanos en la agenda.

Antes de 2011 España ya había situado los derechos humanos y la promoción de la democracia, la cuestión de género, de protección de menores, de refuerzo de la sociedad civil y, sobre todo, la descentralización como prioridades de su cooperación en Mauritania<sup>9</sup>. Esta última temática, también desarrollada por la cooperación alemana y francesa, había encontrado un punto de coordinación a escala europea con la puesta en marcha a partir de 2007 del Programa Común Europeo de Apoyo a la Descentralización (PERICLES). Ahora bien, el contexto de convulsión política y social de 2011 empujó a la AECID a prestar una atención específica al Magreb y el mundo árabe, con el interés puesto en

7. Según la ejecución de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas para Mauritania (Mauritania-Extractive Industries Transparency Initiative Implementation).
8. El artículo 7.30 de su Política de Operaciones le permite establecer relaciones con cualquier tipo de gobierno de facto. Banco Mundial, julio de 2001 (en línea) <http://web.worldbank.org>.
9. En mayo de 2010, meses antes de que comenzara la Primavera Árabe, tuvo lugar una reunión en Madrid -en la sede de la AECID- en la que se habló de cada país y de sus particularidades para hacer un análisis del impacto de la crisis económica mundial, el paro y el aumento de los precios de los productos alimentarios básicos. Respecto a Mauritania se acordó que la cooperación se focalizaría en los siguientes ejes: a) desarrollo rural-seguridad alimentaria, con el objetivo de que se aumenten las producciones para incrementar los ingresos para las familias y que este sector sea generador de empleo; b) fortalecimiento de la promoción de la democracia, de los derechos de los ciudadanos y de la igualdad de género; c) reforzar la administración del Estado para que mejore su servicio al ciudadano, y d) fortalecimiento de la sociedad civil.

La política mantenida por los principales estados miembros, que en menor o mayor medida mantuvieron los contactos con las autoridades mauritanas, contrasta con la posición de la UE, que congeló su cooperación con Mauritania después del golpe de Estado de 2008

los procesos de cambio institucional y en las expectativas que se estaban generando. Podemos decir que este año fue considerado un período de transición no solo en el mundo árabe, sino también para las agencias de cooperación al desarrollo. Ya en 2012, en un contexto más estable y con una mayor receptividad del Gobierno mauritano, se pudieron abordar cuestiones como la asistencia jurídica en las cárceles y la promoción del control ciudadano de las actividades del Gobierno. A pesar de la crisis económica y de unas restricciones presupuestarias que han obligado a reprogramar las actividades de la AECID, en el Cuarto Plan Director (2013-2016) se apuesta por la concentración y la transparencia y se fija entre sus prioridades la consolidación de los procesos democráticos y el fomento de la cohesión social<sup>10</sup>. Además, Mauritania se mantiene como un país prioritario para la cooperación española y, a diferencia de lo que sucede en otros países árabes, se mantendrá abierta la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Nuakchot.

Francia ha sido uno de los principales apoyos político del Gobierno mauritano. Antes del golpe de Estado se produjeron visitas de alto nivel. Así, en febrero de 2008 visitaba Mauritania el ministro de Asuntos Exteriores francés, y pocos meses después el presidente mauritano Sidi Uld Cheij Abdelaji acudía a París para asistir a la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo. Aun con el golpe de Estado de 2008, en la estrategia francesa de cooperación con las autoridades mauritanas se incluyó la promoción y refuerzo del Estado de derecho a través del refuerzo de la Administración central y descentralizada y la mejora de la gobernanza económica. A partir de 2009 se aportó un mayor apoyo a la sociedad civil, incluyendo a los municipios bajo esa denominación.

La aproximación de Alemania a la promoción de la democracia o de los derechos humanos ha seguido vías indirectas y esta cuestión se ha incluido dentro del marco más amplio del buen gobierno. En 2011, creó un Grupo de Reflexión para promover la transparencia de la industria extractiva y, en 2012, intentó lanzar un estudio de derecho comparado entre el derecho mauritano y el marroquí<sup>11</sup>. También lo ha abordado a través de proyectos sobre la descentralización y sobre el papel del Tribunal de Cuentas para reforzar la gobernabilidad financiera. También ha establecido vínculos entre los proyectos de medio ambiente y buen gobierno mediante la gestión de los recursos naturales de manera descentralizada o iniciativas para la transparencia del sector pesquero.

La política mantenida por los principales estados miembros, que en menor o mayor medida mantuvieron los contactos con las autoridades mauritanas, contrasta con la posición de la UE, que congeló su cooperación con Mauritania después del golpe de Estado de 2008. Aunque se intensificaron los contactos y se lanzaron actividades puntuales a partir de agosto de 2009, hasta el 25 de enero de 2010 no se retomaron plenamente las relaciones con este país. Desde entonces, tanto la UE como los estados miembros han tenido que hacer frente a un contexto político convulso, con parte de la oposición que acusa al Gobierno mauritano de no cumplir sus compromisos e impedir así un diálogo real entre las distintas fuerzas políticas.

Por su parte, Estados Unidos ha seguido dando gran importancia a la promoción de los derechos humanos y el desarrollo de la democracia en sus políticas de cooperación con Mauritania, que se supervisan desde la sede regional de USAID en Dakar. Además de dar una asistencia

10. Véase «El IV Plan Director apuesta por una cooperación al desarrollo más estratégica, concentrada y transparente», AECID, 28 de noviembre de 2012 (en línea) <http://www.aecid.es/es/noticias/2012/11-2012/2012-11-27-senado-plandirector.html>.

11. En 2012 la GIZ gastó 350.000 euros en este proyecto. Entrevista en el terreno, julio de 2012.

técnica, aporta fondos a corto plazo a ONG locales e internacionales. Actualmente están apoyando a nueve ONG y organizaciones internacionales que trabajan en la asistencia a la democracia y los derechos humanos con un presupuesto de alrededor de un millón de dólares. Apoyaron financieramente al National Democratic Institute (NDI) para organizar elecciones democráticas creíbles (300.000 dólares desde 2010). También se han financiado programas de seguridad alimentaria, de asistencia humanitaria y actividades de lucha contra el tráfico de personas y la esclavitud (junto a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos). Entre 2011 y 2012, Estados Unidos aportó más de 160.000 dólares a ONG locales comprometidas en la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos.

En un contexto de creciente inestabilidad regional, el Gobierno mauritano solicitó ayuda a Naciones Unidas. El PNUD colaboró con la Sección de Asuntos Políticos y de Finanzas y, a finales de 2011, reforzó la acción de su Unidad Buen Gobierno (*Good Governance Unit*) desde la que se han realizado visitas a los diferentes países del Sahel. El objetivo del PNUD es el refuerzo de las capacidades y la coordinación de acciones para la paz y la promoción de los derechos humanos sobre todo en sus vínculos con el desarrollo. Por otro lado, el nuevo Plan Estratégico para Mauritania (2012-2016) de la United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) incluye las dimensiones de seguridad, democracia y derechos humanos en el eje de la gobernanza (Nations Unies Mauritanie, 2011).

La vulnerabilidad de Mauritania ha condicionado las políticas de los actores internacionales con presencia e intereses en el país, empujándolos a prestar cada vez más atención a cuestiones de seguridad

### **Las amenazas a la seguridad de Mauritania como factor distorsionador**

A la vez que Mauritania experimentaba una convulsa transición democrática, el país vivió un aumento de las amenazas a su seguridad, especialmente por la desestabilización en el Sahel y la presencia de grupos terroristas con capacidad para infiltrarse en su territorio. La vulnerabilidad de Mauritania ha condicionado las políticas de los actores internacionales con presencia e intereses en el país, empujándolos a prestar cada vez más atención a cuestiones de seguridad. En buena medida la (in)seguridad ha limitado los esfuerzos en materia de desarrollo y promoción de los derechos humanos y la democracia. Una vez más, no todos los socios de Mauritania están igualmente afectados por las amenazas a la seguridad de este país y, por consiguiente, no reaccionan de igual modo.

Uno de los más afectados es España. La amenaza del terrorismo y la migración irregular han estado en la base de la colaboración con las autoridades mauritanas desde 2005. La lucha contra la migración irregular tuvo su punto álgido entre 2005 y 2007, cuando se reforzó tanto la colaboración a escala bilateral como a través de mecanismos multilaterales como FRONTEX. Poco a poco, la cuestión terrorista fue escalando dentro de la agenda de prioridades; el secuestro de tres cooperantes españoles en Mauritania en noviembre de 2009 fue un punto de inflexión a partir del cual se intensificaría la colaboración en materia antiterrorista. Así pues, la definición de las prioridades e instrumentos de la cooperación española tiene su origen en estos dos fenómenos y no en los cambios políticos o las protestas ocurridas a partir de 2011.

La Estrategia Sahel intenta conciliar seguridad y desarrollo, políticas de seguridad y defensa con políticas de promoción y consolidación de la democracia y de respeto de los derechos humanos

Las prioridades de Francia en materia de seguridad han seguido una progresión similar pero con un balance distinto entre las prioridades ya que, desde el inicio, el tema del terrorismo tenía más importancia que el de la inmigración. Francia consideró que Mauritania era el país más débil de la región y, para hacer frente a los riesgos que ello comporta, puso en marcha mecanismos de cooperación mixta en materia de inteligencia y aumentó el apoyo político a Mauritania, especialmente tras las elecciones de 2009<sup>12</sup>.

En paralelo, la UE ha desarrollado proyectos en el campo de la seguridad. Estas actividades comenzaron en 2006 y, por requerimiento de España, tuvieron como objetivo la gestión integral de los flujos migratorios que transitaban por Mauritania para dirigirse hacia las islas Canarias. También se han utilizado otros instrumentos para tratar la migración y la seguridad de manera global, entre ellos los Fondos Europeos de Desarrollo y los Instrumentos para la Estabilidad (IFS). Actualmente la Delegación de la UE está intentando aplicar en Mauritania la denominada Estrategia Sahel. La necesidad de esta estrategia fue planteada en 2010, a iniciativa de Francia y como resultado de un debate en el seno de la UE, para afrontar la desestabilización de la región y la presencia de AQMI. Esta estrategia se centra en Níger, Malí y Mauritania y busca reforzar y complementar los esfuerzos realizados bilateralmente por los estados miembros y los otros programas que la UE ya implementa en estos países. Los cuatro ejes o desafíos principales incluyen: a) la gobernanza, el desarrollo y resolución de conflictos; b) la coordinación regional; c) la seguridad y el Estado de Derecho; y d) la prevención contra la radicalización y lucha contra el extremismo violento (EEAS, 2011). Aunque esta estrategia se diseñó antes de las revueltas que sacudieron el Norte de África, las consecuencias del conflicto libio en el Sahel han aumentado la importancia de esta región y la pertinencia de esta estrategia. En suma, durante los últimos años, la UE también ha dado prioridad a la agenda migratoria y de seguridad por encima de otras prioridades como los derechos humanos o la descentralización<sup>13</sup>. Con todo, la Estrategia Sahel intenta conciliar seguridad y desarrollo, políticas de seguridad y defensa con políticas de promoción y consolidación de la democracia y de respeto a los derechos humanos.

12. Fruto de ellos el presidente mauritano Abdel Aziz participó en la cumbre África-Francia y en la ceremonia del 50 aniversario de las independencias africanas en 2010. Poco después su ministro de Asuntos Exteriores visitó Mauritania coincidiendo con una gira por los países del Sahel después de la ejecución por AQMI del rehén francés Michel Germaneau. A partir de 2009, Francia integró también un programa de cooperación interdisciplinar llamado JUSTISEC, que supuso un refuerzo a la seguridad interior, al control de fronteras, al binomio seguridad-desarrollo y en materia judicial.

13. Desde 2005 hasta 2011, la UE destinó 1.327.000 euros a proyectos de temática derechos humanos/género y 915.000 a descentralización, y 4.522.000 euros para los del área migración/seguridad. Datos facilitados por Massimo Scarlombi, Delegación Unión Europea en Mauritania, 5 de abril de 2012.

Finalmente, Estados Unidos empezó a dedicar mayor atención a la cooperación en materia de seguridad con Mauritania a partir del 11-S y, como Francia, a partir de 2005 se intensificó la colaboración en materia antiterrorista, articulada en torno a la formación y el intercambio de información e inteligencia. Por otro lado, Estados Unidos mantiene, junto con los otros países miembros de la OTAN, una cooperación multilateral con Mauritania a través de la Alianza Atlántica, la Iniciativa Pan-Sahel y la Iniciativa Contraterrorista Trans-Sahariana.

### Sociedad civil: visiones contrapuestas sobre su debilidad

Para entender la implicación de la sociedad civil en las protestas que empezaron en 2011 en Mauritania es fundamental recordar que los cambios políticos en este país se inician en 2005 y que los ritmos políticos han seguido pautas distintas a las del resto de países del Magreb. Entre 2005-2007 hubo una fase de apertura, en la que la sociedad civil mauritana pudo expresarse libremente y mejorar su organización. Muchos actores mauritanos consideran este momento como su propia «primavera». Del

período 2008-2009, caracterizado por su gran inestabilidad política y su retroceso en materia democrática, destaca que a pesar de las dificultades se mantuvo un alto nivel de movilización por parte de la población y de la sociedad civil. A partir de 2009, la victoria electoral de Abdel Aziz, que nunca fue aceptada por la denominada Coordinación de la Oposición Democrática (COD), propició un clima de inestabilidad política que, unido a los acontecimientos que se iban produciendo en Túnez o Egipto, estimuló un clima de contestación y favoreció la creación de algunos movimientos ciudadanos que reivindicaban más democracia y mayores derechos. Sin embargo, su poder de convocatoria fue escaso y fueron diluyéndose.

A pesar del aumento de organizaciones de la sociedad civil, esta sigue mostrando elementos de debilidad. Tanto los representantes de la Administración mauritana entrevistados como los de las ONG y sindicatos coinciden en que esto se debe a la falta de cohesión de la sociedad mauritana. Su división étnica, tribal y cultural es un freno en la articulación de reivindicaciones colectivas. Pesan más las diferencias y los esfuerzos por restar que la búsqueda de intereses en común.

Dicho esto, actores gubernamentales y miembros de la sociedad civil tienden a discrepar cuando se abordan explicaciones alternativas. Por ejemplo, representantes gubernamentales suelen aportar una explicación alternativa de la debilidad de la sociedad civil: el hecho de que el país tuviera su «primavera» en 2005, que desde entonces se hayan ido satisfaciendo algunas de las necesidades y que el Gobierno haya respondido a las movilizaciones y demandas de la población. Algunos activistas sostienen, en cambio, que hay miedo a manifestarse por temor a ver en su país los mismos efectos negativos de otras revoluciones, especialmente la revolución en Libia. Tienen miedo a que la falta de cohesión social y de división étnica se manifieste violentamente y derive en una guerra civil.

Los sindicatos y ONG entrevistados también culpan a la represión del Estado del fracaso de las manifestaciones. Algunos, como la representante de la Asociación de Mujeres Cabeza de Familia (AFCF), van más lejos: se quejan de que no hay medios y que les es muy difícil, por no decir imposible, acceder a trabajar con las grandes organizaciones de derechos humanos, y acusan al Gobierno de bloquear la operatividad de las asociaciones de derechos humanos que intentan ser más proactivas.

Un representante del movimiento de juventud del 25 Febrero (25F) afirma que una razón importante del débil impacto de los acontecimientos de 2011 es la mala imagen que tiene la población mauritana de la clase política por continuos escándalos de corrupción, de abusos de poder y de apropiación indebida de bienes públicos<sup>14</sup>. Todo ello ha hecho que la población desconfíe de cualquier promesa política, porque ya no creen en el sistema, y que desistan en reivindicar sus derechos. Finalmente, los principales partidos de la oposición parecen esperar que las revoluciones acaecidas en otros países se extiendan a Mauritania por la inercia de los acontecimientos.

A pesar del débil impacto de la llamada Primavera Árabe y de las carencias y debilidades de la sociedad civil mauritana, también existen elementos que mantienen la esperanza de una transformación social positiva en el futuro. Por ejemplo, algunos movimientos como el 25F no se han disuelto totalmente sino que han quedado en *standby*, a la espera de un momento

14. Entrevista en Nuakchott, julio de 2012.

La crisis económica, la inestabilidad política, las tensiones sociales, la alta tasa de paro juvenil y el avance de corrientes islamistas radicales, unido al riesgo terrorista derivado de la crisis en Malí, suponen las principales amenazas a la estabilidad de Mauritania

más propicio para actuar o de recibir un nuevo impulso. Por otro lado, y en paralelo con estos movimientos más o menos organizados y con vocación de continuidad, se han ido produciendo a lo largo de 2011, y sobre todo en 2012, movilizaciones de pequeños colectivos que se manifiestan ante las instancias del Gobierno para denunciar alguna injusticia o reclamar algún derecho. La novedad de este fenómeno no es su tipología (ya existente) sino la perseverancia con la que se manifiesta casi a diario y en los mismos lugares. El ciudadano mauritano comienza a interesarse por sus derechos y a querer informarse. Esta conclusión es compartida por los representantes de la ONG Intermon-Oxfam en Mauritania, y precisamente sobre esta base reivindicativa están empezando a desarrollar sus actividades. Objetivos como la transparencia en la industria extractiva o la producción rural eficiente, algo impensable hace unos años, comienzan a dar sus frutos poco a poco gracias a la implicación de la sociedad civil mauritana en la denuncia de la utilización inadecuada o de la apropiación ilegal de la *res publica*. Partiendo de esta lógica, se explica, por ejemplo, el refuerzo en la estrategia de Estados Unidos de financiación de ONG mauritanas que trabajan en la defensa de los derechos humanos<sup>15</sup>, o el cambio de estrategia reflejada en los nuevos proyectos de ONG como Médicos del Mundo<sup>16</sup>.

## Conclusiones y recomendaciones

La sociedad mauritana tiene una larga trayectoria de llegar a acuerdos de mínimos para evitar una deriva violenta, pero, al mismo tiempo, sigue marcada por tensiones de naturaleza étnica y social. Debido al peso del factor tribal y del «clanismo», se ha limitado la expresión de la individualidad y, por tanto, la transformación social que permita el surgimiento de movimientos ciudadanos. Los actores internacionales, entre ellos España y la Unión Europea, deberán tener en cuenta todos estos elementos a la hora de integrar democracia y desarrollo en sus esfuerzos de cooperación con este país.

Con todo, el principal riesgo para la consolidación como prioridades de la democracia y los derechos humanos, tanto de los actores internacionales como de las autoridades mauritanas, reside en el creciente riesgo de inestabilidad del país. La crisis económica, la inestabilidad política, las tensiones sociales, la alta tasa de paro juvenil y el avance de corrientes islamistas radicales, unido al riesgo terrorista derivado de la crisis en Malí, suponen las principales amenazas a la estabilidad de Mauritania. Todo ello puede dar excusas al Gobierno mauritano para limitar los derechos y libertades de la población y para perpetuarse en el poder sin dar una oportunidad a la alternancia política. Mauritania es, en conclusión, un caso paradigmático en el que el vínculo en la cooperación entre seguridad, desarrollo y derechos humanos se encuentra en peligro.

15. Babacar Baye Ndiaye para CRIDEM, *Les USA accordent un financement de plus de 22 millions UM à des ONGs mauritaniennes*, 11 de septiembre de 2012.

16. Por ejemplo, en un proyecto de promoción del derecho de asistencia de los niños y niñas vulnerables, que se apoya en una extensa red de asociaciones comunitarias que se están movilizando para reivindicar este derecho.

## Recomendaciones para la Cooperación Española en Mauritania

- Concentrar la Cooperación Española en las temáticas en las que tiene una ventaja comparativa respecto a otras agencias de cooperación y/o un alto grado de experiencia o que hayan tenido ya éxito en Mauritania, priorizando a los jóvenes como beneficiarios. Contribuir a una mejor coordinación con la UE y otros actores en el apoyo a largo plazo de grandes proyectos del Gobierno que intenten garantizar y universalizar los servicios sociales básicos.

- Reforzar la sociedad civil mauritana para permitir que se produzcan procesos de transformación social que mejoren la cohesión nacional y consoliden la democracia. Un instrumento puede ser el apoyo a la creación de organizaciones, fundaciones y *think tanks* que aporten ideas para hacer avanzar al país.
- Crear las bases para una mayor cooperación entre Mauritania y la región española más próxima a este país: las islas Canarias. Aprovechando su situación geográfica, promover el comercio, la inversión en construcción de infraestructuras en Mauritania y el codesarrollo, con especial interés en el turismo.
- Incluir sistemáticamente en las políticas de cooperación en materia de seguridad un componente de sensibilización y de formación en derechos humanos y de respeto al Estado de derecho.
- Desarrollar un papel más activo de España como actor que facilite la internacionalización de Mauritania, apoyando también iniciativas que impulsen la integración regional.
- Continuar apoyando a Mauritania en su lucha contra las amenazas a su seguridad, y en especial en la lucha antiterrorista y contra el crimen organizado.

### Recomendaciones para la Unión Europea en Mauritania

- Definir una política de países prioritarios con los que cooperar de acuerdo a una clasificación flexible y revisable de los países según su mayor o menor receptibilidad del apoyo de la UE, bajo una serie de criterios irrenunciables y otros más flexibles.
- Anticiparse y coordinar las políticas de cooperación de los estados miembros con presencia en Mauritania. Capitalizar sus experiencias y proponer nuevas estrategias, manteniendo una visión estratégica regional.
- Desarrollar proyectos de cooperación en aquellas materias consideradas prioritarias en las que no exista una presencia suficiente de las cooperaciones de los estados miembros presentes en Mauritania.
- Prestar apoyo político y financiar iniciativas que tengan como objetivo la promoción de la reconciliación nacional y de la democracia, ejes de los Acuerdos de Dakar.
- Simplificar, disminuir o aligerar los procedimientos administrativos para acceder a los fondos de la UE.
- Desarrollar una política exterior más fuerte y firme en el cumplimiento de sus objetivos y en la defensa y promoción de unos valores universales. Aplicar con normalidad y sin excepción el principio de «más por más», pero partiendo de unos mínimos no negociables, insistiendo en las ventajas que ello conlleva.
- Promover la cooperación (especialmente en el desarrollo de energías renovables) y el comercio intrarregional para que Mauritania aproveche su posición geográfica privilegiada, a medio camino entre los espacios económicos del Magreb, el África Occidental y el Sahel.

### Referencias bibliográficas / Otros documentos

EEAS (European Union External Action Service). «Strategy for Security and Development in the Sahel». *European Union External Action Service*, 2011 (en línea) [http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel\\_strategy\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf).

Nations Unies Mauritanie, «Plan Cadre des Nations Unies por l'Aide au Développement de la Mauritanie 2012-2016». *Nations Unies Mauritanie*, 2011 (en línea) <http://www.un.mr/siteweb/versionok2/siteok/Processus%20UNDAF/undaf2012.pdf>.

TSCTI (Trans-Sahara Counterterrorism Initiative). «Country Reports on Terrorism. Office of the Coordinator for Counterterrorism». *Trans-Sahara Counterterrorism Initiative*, 28 de abril de 2006 (en línea) <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2005/64335.htm>.

## CONCLUSIONES

---

**Hélène Michou**

*Investigadora, ECFR, Madrid*

**Eduard Soler i Lecha**

*Coordinador de Investigación, CIDOB*

**José Ignacio Torreblanca**

*Profesor Titular de Ciencia Política, UNED*

La ola de protestas y cambios políticos que ha sacudido el Norte de África está obligando a buena parte de los donantes internacionales a reorientar sus políticas de cooperación internacional hacia la región. Como subraya este libro, uno de los principales retos es conseguir una mejor integración de los tres pilares de la política exterior: democracia, desarrollo y seguridad. En esta región la preocupación por la estabilidad y la seguridad ha eclipsado tradicionalmente al resto de prioridades. Las políticas mantenidas hasta hoy han comprometido gravemente la imagen y la credibilidad de actores (como la Unión Europea y algunos de sus estados miembros, entre los cuales se encuentra España) como agentes de transformación. Aún así, desde 2011 se han abierto nuevas e insólitas posibilidades para reorientar y recalibrar las prioridades de la política de cooperación a través de un análisis crítico de los resultados de las políticas mantenidas hasta entonces, aprovechando las vías de diálogo que se han abierto con un amplio espectro de fuerzas políticas y actores de la sociedad civil.

Los autores que hemos tomado parte de este proyecto de investigación coincidimos en la importancia de restaurar la conexión entre democracia, desarrollo y seguridad, pero cada uno de nosotros ha aportado matices distintos a esta afirmación. Para Richard Gowan, la necesidad de integrar democracia, desarrollo y cooperación parte del imperativo de conseguir un nivel de *seguridad básica* en los países o regiones donde se pretende llevar a cabo la cooperación. Esta *seguridad básica* será una condición *sine qua non* para que en el corto plazo se desarrollen unos niveles de gobernanza aceptable, necesarios para la restauración de elementos clave para las sociedades como los sistemas de justicia o empleo. Elementos que, como hemos detallado a lo largo de este volumen, están en la base del descontento que llevó a las protestas de 2011. Por su parte, Anthony Dworkin utiliza el caso de la Unión Europea para señalar cómo la primacía de cualquiera de los tres aspectos de la cooperación sobre los otros –en este caso la seguridad– genera unos desequilibrios con consecuencias preocupantes. El autor narra cómo la preponderancia de la búsqueda de estabilidad, en las políticas de cooperación de la UE y sus estados miembros para el Norte de África, relegó a un segundo plano la promoción de la democracia y los derechos humanos. Así, para Dworkin, la restauración del vínculo entre

esos elementos pasaría por lograr no solo la inclusión de los tres elementos citados, sino también conseguir un justo equilibrio entre ellos. Por último, José Ignacio Torreblanca y Hélène Michou destacan la necesidad de incluir a los responsables de exteriores, cooperación y defensa en la configuración de la cooperación exterior (enfoque conocido como «whole of government», al que nosotros nos hemos referido como «todo el Gobierno»), como única vía para conseguir restaurar la conexión entre los tres aspectos de una manera efectiva.

Todas estas ideas han sido ensayadas con tres casos de estudio diferentes, dentro de la región del Norte de África, cada uno con peculiaridades significativas. Pese a que los tres países estudiados (Túnez, Egipto y Mauritania) se han visto expuestos a protestas populares, la intensidad y los efectos de estas movilizaciones han sido bien distintos. Túnez, escenario de las primeras movilizaciones de lo que se ha venido a llamar «Primavera Árabe» o «Despertar Árabe», es el caso donde se ha producido una ruptura más clara con el antiguo régimen y, a pesar de las dificultades y crisis que atraviesa el proceso de transición, sigue siendo visto como el país que tiene más posibilidades de consolidar su proceso democrático. Es por ello que, como señala Eduard Soler i Lecha, se ha producido un fuerte desembarco de donantes internacionales que ven en Túnez un caso que podría inspirar a otros países de la región y que ofrece unas oportunidades para la cooperación internacional que eran impensables bajo el régimen de Ben Ali. Egipto también está inmerso en un proceso de cambios políticos e institucionales pero estos se topan con más y mayores obstáculos que en el caso tunecino. Egipto, muy a pesar de los movimientos que derribaron a Mubarak, representa claramente un caso de *revolución inacabada*. Los donantes internacionales se enfrentan, como relata Hélène Michou, a la difícil tarea de apoyar el proceso democrático en Egipto sin que ello suponga un cheque en blanco para las nuevas autoridades egipcias y sin con ello abandonar a las organizaciones de la sociedad civil críticas con las acciones y decisiones del presidente Mohamed Morsi. Finalmente, Mauritania representa un caso interesante por dos motivos. Primero, porque en este país los cambios siguen ritmos y pautas distintas a los casos anteriores. La transición hacia la democracia empezó antes de las revoluciones de 2011 y, a pesar de ello, los avances son lentos y con algunos elementos de involución. Y segundo, porque Mauritania es uno de los casos donde la centralidad de la agenda de seguridad deja en un segundo plano cuestiones vinculadas a la democracia, los derechos humanos y el desarrollo. La inestabilidad en el Sahel, en vez de resaltar la importancia de desarrollar instituciones y luchar contra la pobreza, está resucitando viejas actitudes que vuelven a situar la estabilidad como única prioridad de la cooperación. Analizando tres casos tan distintos podemos extraer, a modo de conclusión, un diagnóstico compartido sobre las deficiencias y errores estratégicos de las políticas de cooperación antes de 2011, evaluar la respuesta internacional ante las revueltas y los cambios políticos que se sucedieron en la región y, finalmente, identificar propuestas para mejorar dichas políticas de cooperación internacional.

Durante décadas, el fenómeno de la *securitización* de las relaciones con los países del Norte de África condicionó las políticas de cooperación internacional. Este fenómeno era especialmente fuerte entre los países del sur de Europa (incluido España) para quienes el control efectivo frente a la inmigración irregular y el combate contra el terro-

rismo copaban la agenda. Así pues, aunque estos países contaban con mecanismos y programas de promoción de la democracia, los derechos humanos y la gobernanza, eran mucho menos potentes que los de otros homólogos del norte de Europa y, en cualquier caso, no ponían en entredicho la cooperación en otros ámbitos percibidos como más estratégicos. Esta tendencia se reforzaba con el miedo a que la alternativa a los gobiernos establecidos fueran gobiernos islamistas con intereses opuestos a los de los países europeos. Este temor era utilizado por los gobiernos de la región para asegurar que los donantes internacionales no traspasasen unas líneas rojas. Así pues, como hemos visto en el caso de Túnez, incluso la Unión Europea, que durante unos años adoptó una política más activa de denuncia de las políticas del régimen de Ben Ali, acabó claudicando para poder mantener abiertos otros ámbitos de cooperación.

Solo los cambios ocurridos a partir de 2011 han forzado a los donantes internacionales, y muy especialmente a los europeos, a realizar un proceso de autocrítica, no solo de su política durante los años de gobiernos autoritarios sino también de su reacción cuando estallaron las protestas en las calles de Norte de África. Es por ello que este volumen considera que estamos ante una segunda oportunidad. Pero, como es bien sabido, las oportunidades también pueden desperdiciarse. Observamos que, con matices según los países y los donantes en cuestión, ha habido una voluntad de recalibrar las prioridades, buscando una mayor armonía entre la promoción de la seguridad, el desarrollo y la democracia. Tanto la Unión Europea –a través del programa SPRING o de la Fundación Europea para la Democracia (FED)– como muchos de sus estados miembros, han dado pasos en esta dirección. El caso español se ha concretado en el programa MASAR. Con todo, varios factores amenazan la efectividad de una reorientación que, desgraciadamente, puede ser reversible y trasladarnos en poco tiempo a la casilla de salida. Algunos de esos factores son estructurales, como la permanencia de culturas burocráticas que no interactúan y que acaban desembocando en una inercia institucional o los recurrentes problemas de coordinación entre los principales donantes institucionales, incluida la deficiente coordinación entre los propios estados miembros de la UE. Pero hay también factores coyunturales como el incremento de la inestabilidad en la región, especialmente con la aparición de nuevos focos de conflicto como el del norte de Malí. También es importante la frustración tanto entre la población como por parte de los donantes internacionales con la lentitud y orientación de los cambios políticos. Y, finalmente, no debemos olvidar la crisis económica e institucional que afecta a Europa y muy especialmente a los países del sur. El impacto de esta crisis es claramente visible en la disminución de los presupuestos destinados a la cooperación internacional de algunos estados miembros, de los que España es el más claro ejemplo. Pero, en términos globales, la crisis también obliga a los europeos a centrar esfuerzos en resolver sus problemas internos, relegando la política exterior a un segundo plano.

Conscientes de esta realidad, los autores que hemos tomado parte de este proyecto hemos dibujado en cada uno de los capítulos una serie de recomendaciones que se dirigen hacia la Unión Europea, pero también hacia España, con el fin de afianzar este proceso de integración de la democracia, el desarrollo y la seguridad en las políticas de cooperación. Estas recomendaciones pueden englobarse en tres líneas de acción:

*Asumir que la seguridad básica es una etapa intermedia y no un fin en sí mismo.* Consideramos que es imprescindible no confundir el hecho de que sin un mínimo de seguridad sea difícil, cuando no imposible, avanzar en la consolidación de la transición política y establecer las bases para un desarrollo sostenido y sostenible, con la securitización de las relaciones con los países del Norte de África. Un nivel mínimo de seguridad resulta indispensable para poder desarrollar con garantías una cooperación internacional efectiva, pero ésta no puede tener como objetivo último el mantenimiento de esta situación de seguridad básica sino que debe avanzar, paulatina pero continuamente, hacia la consolidación de la transición democrática y asentar las bases para un desarrollo económico sostenido que garantice la cohesión social.

*Asegurar que los actores responsables de la promoción democrática, del desarrollo económico y de la seguridad, compartan objetivos y actúen coordinadamente.* O, lo que es lo mismo, diplomáticos, cooperantes y militares no pueden trabajar desde compartimentos estancos sino que han de asegurar, cada uno con sus instrumentos y capacidades, el avance hacia unos objetivos comunes. Este enfoque, al que nos referimos como «todo el Gobierno», se caracteriza por implicar a las diferentes ramas del ejecutivo a través de mecanismos institucionalizados que favorezcan la coordinación interministerial. De esta manera, la restauración del vínculo estratégico no pasa solo por la inclusión de elementos correspondientes a los tres aspectos de la cooperación en los programas de ayuda al desarrollo elaborados por las agencias de cooperación, sino que también es necesario que todos los entes gubernamentales relacionados (Ministerios de Exteriores, Cooperación y Defensa) sean parte del proceso de configuración e implementación de los programas en cuestión.

*Un diagnóstico compartido para asegurar la condicionalidad de la ayuda.* Antes de las revueltas de 2011, las políticas europeas ya habían incorporado el principio de condicionalidad. Sin embargo, no existía penalización alguna cuando se incumplían sistemáticamente las promesas de reforma o cuando éstas ni tan siquiera estaban en la agenda de los gobiernos de la región. Tras las revueltas, la Unión Europea ha prometido no solo *más por más* sino también *menos por menos*. El gran dilema de la UE es si va a ser más crítica con los gobiernos o los presidentes legítimamente elegidos en un proceso democrático de lo que fue hacia sus antecesores en el poder. Teniendo en cuenta la reciente experiencia histórica, en el sentido del débil o nulo apoyo al cambio político que se impulsó desde la UE, es lógico que muchos receptores se resistan a aceptar sin más una condicionalidad que no incluya elementos de reciprocidad y de equidad de suficiente calado. Por eso, cualquier programa y medida de acompañamiento, para ser efectivo y legítimo, debería ser el resultado de un proceso de diálogo que lleve a un diagnóstico compartido, en el que no solo debería participar la Unión Europea y los gobiernos de la región sino también los actores de la sociedad civil.

Las tres recomendaciones son claramente aplicables al caso español. Pero teniendo en cuenta la política tradicional de España hacia esta región (más preocupada por la estabilidad que otros socios europeos), y los intereses que están en juego, es conveniente dibujar algunas recomendaciones específicas para la política de España hacia el Norte de África.

*Aprovechar la oportunidad para introducir una nueva orientación en la política de desarrollo española.* Los cambios que se han sucedido desde 2011 suponen una oportunidad inigualable de reformular la visión que hasta ahora se ha tenido sobre la promoción de la democracia y los derechos humanos. El «Programa de acompañamiento a las transiciones árabes», elaborado a lo largo del año 2012, es sin duda un claro ejemplo de este cambio de orientación y una buena prueba de la vocación de la AECID de dotar a la política de cooperación al desarrollo de una visión estratégica y de largo alcance, que sirva tanto a los intereses de los países destinatarios y sus ciudadanía como a los intereses y principios de España. Por eso, pese a que, o precisamente debido a que, en numerosas ocasiones se plantea la acción exterior como un dilema en el que es obligatorio elegir entre la eficacia de la acción y los principios y valores que deberían orientar esas acciones, los procesos de transición en el Norte de África presentan una oportunidad única para reconciliar y recomponer el vínculo entre estabilidad, democracia y desarrollo.

*Una visión integradora de la política exterior para optimizar los escasos recursos existentes.* Como se ha repetido en numerosas ocasiones, los presupuestos destinados a la cooperación internacional, y a la política exterior en general, han sufrido grandes recortes desde el año 2010. Además de las dificultades financieras se suman otras de carácter endémico. Durante las legislaturas 2004-2011, la abundancia de recursos financieros disponibles tendió a ocultar los problemas que típicamente ha venido arrastrando la acción exterior española. Se trata de problemas de planificación, coordinación y ejecución, muchos de ellos con un componente institucional o administrativo propio, que vienen históricamente resultando en una acción exterior fragmentada y poco estratégica. En ese contexto, muchas decisiones y actuaciones se explican bien por la inercia respecto a políticas cuya eficacia nadie ha contrastado o por decisiones ad hoc improvisadas para salir del paso en circunstancias determinadas sin que nadie se molestara luego en revisarlas. Esta tendencia no es sostenible y por tanto es necesaria una integración de los instrumentos diplomáticos, de desarrollo y de defensa bajo un liderazgo que sistematice esta coordinación.

Lo que en el pasado la acción exterior española no pudo lograr es hoy un objetivo plausible y razonable: una política de cooperación que sitúe como objetivo prioritario contar con una serie de estados bien gobernados, estables y prósperos en el Norte de África. Asumiendo estas prioridades como propias se daría respuesta a las demandas de cambio expresadas por las sociedades de los países árabes que van dirigidas no solo a sus propios gobiernos sino también a las políticas de los principales actores internacionales. Los españoles, como el resto de europeos, tienen una segunda oportunidad para diseñar políticas que aprovechen, en vez de socavar, las sinergias que existen entre seguridad, democracia y desarrollo económico.

