

HACIA UN LIBRO BLANCO DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DESARROLLO

Informe IV: España, la construcción de la paz y los retos del desarrollo.

Jesús A. Núñez Villaverde

Este informe pertenece al proyecto “Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo” del Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo (CIECODE) de la Fundación Salvador Soler Mundo Justo. Con este proyecto, el CIECODE ofrece el análisis de las siete principales políticas españolas con impacto en pobreza y de los cinco principales retos del desarrollo internacional de la mano de destacados expertos nacionales e internacionales. La fase inicial de este proyecto culminará en otoño de 2011 con la publicación del informe “Propuesta para un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo”. El CIECODE respalda la profesionalidad de los autores de los informes que publica, que, sin embargo, no reflejan necesariamente la opinión de la organización. Los trece informes de este proyecto pueden encontrarse en la página web del [CIECODE](#).

CIECODE |
Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo

NOVIEMBRE 2011



España, la construcción de la paz y los retos del desarrollo.

Jesús A. Núñez Villaverde

Tanto desde la perspectiva individual como colectiva, la satisfacción de las necesidades básicas y la seguridad son dos aspiraciones universales. Para la cooperación al desarrollo, en clave de seguridad humana, esos deben igualmente los dos pilares centrales sobre los que edificar un mundo más justo, más seguro y más sostenible. La construcción de la paz- que incluye elementos sociales, políticos, económicos y de seguridad- busca crear y/o potenciar mecanismos que permitan resolver los conflictos por vías pacíficas.

En esa línea, España se plantea como objetivo de su acción exterior convertirse en un activo constructor de la paz. Ya se han cubierto algunas etapas, pero queda mucho por hacer para cumplir el objetivo establecido por primera vez en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-08. En estas páginas se plantean las principales asignaturas pendientes que los próximos responsables de la Cooperación Española al Desarrollo deben superar para contribuir decididamente a cerrar las brechas de subdesarrollo e inseguridad que caracterizan al mundo globalizado que nos toca vivir y, al mismo tiempo, para lograr una mayor coherencia en su acción exterior.

Resumen

Aunque las guerras y la violencia parecen inseparables de la historia de la humanidad, la paz sigue siendo una aspiración individual y colectiva igualmente longeva y que, si cabe, cobra todavía mayor relevancia en un mundo globalizado e interdependiente en el que la seguridad propia solo puede asentarse en la seguridad de quienes nos rodean. Para España, que goza de una sólida estabilidad estructural, la contribución a la resolución pacífica de los conflictos más allá de sus fronteras ha pasado ya a formar parte de su agenda de acción exterior y, de manera más específica, de su política de cooperación al desarrollo.

Como balance provisional cabe decir que, sin olvidar los 21 años de participación en operaciones internacionales de paz de las fuerzas armadas españolas, la pretensión de convertirse en un activo constructor de la paz sigue siendo para España una asignatura pendiente. Es obligado reconocer que España ya dado ciertos pasos en la dirección correcta, ha aprobado una Estrategia sectorial de Construcción de Paz (CP) y trata de estar presente en los esfuerzos multilaterales que tanto desde la ONU, la OCDE o la Unión Europea se han ido articulando en esta materia. Sin embargo, en estos últimos años es bien palpable la pérdida de importancia que otorga a este concepto, que en ningún caso ha llegado a contaminar positivamente la totalidad de su acción exterior. De hecho, ni siquiera ha llegado a convertirse en un pilar central- junto a la lucha contra la pobreza- de la Cooperación Española al Desarrollo (CED), ámbito al que ha quedado reservada, en un marco de creciente y preocupante securitización que tiende a subordinar su agenda a consideraciones geoestratégicas y geoeconómicas.

A partir de esas consideraciones en las páginas que siguen se pretende, en primer lugar, identificar las principales tareas pendientes en función de los compromisos ya adquiridos tanto en el ámbito internacional como en el nacional. En este segundo caso, y atendiendo únicamente a lo recogido en los diferentes Planes Directores de la CED y a la citada Estrategia sectorial, basta con un somero repaso para concluir que España debe: a) incrementar el perfil preventivo de sus acciones en este campo; b) seleccionar los campos temáticos en los que puede aportar alguna ventaja comparativa, con vocación de liderazgo, y los contextos geográficos en los que puede obtener un impacto más positivo de su esfuerzo; c) tratar de aprender de los socios que van más adelantados en esta materia, con reformas institucionales (en línea con la *Stabilisation Unit* británica); d) esforzarse por incorporar no solo a todos los estamentos públicos al esfuerzo común, sino también a los actores no gubernamentales, sin menoscabar en ningún caso la validez de los principios que inspiran la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria; e) aplicar en todas las etapas de la CED herramientas de planificación, gestión y evaluación de los proyectos y programas a realizar sensibles a los conflictos (*Do no harm; Peace and Conflict Impact Assessment*); f) fomentar la especialización de personal, tanto de los diferentes niveles de la Administración como del ámbito privado); g) mejorar los mecanismos de coordinación en todos los niveles implicados en la CP, con el objetivo común de lograr una acción exterior de plena coherencia entre los principios que la inspiran y otros intereses

políticos o económicos y; h) dotarse de capacidades civiles permanentes especializadas en CP (constructores civiles de paz).

En segundo lugar y mirando al inmediato futuro (2012-2015), el texto insiste en la necesidad de abordar la CP como una tarea permanente, eminentemente civil, que afecta a todas las sociedades y en la que el protagonismo deber ser, sobre todo, local. En esa línea, España, como un actor complementario de esos esfuerzos locales se enfrenta a los problemas derivados de un contexto económico crítico, sumida en una crisis sistémica que dificulta aún más la tarea, y también a posibles resistencias por acciones que pueden ser calificadas como intrusivas por los potenciales beneficiarios. En todo caso, tanto por interés propio como por exigencia ética, España debe insistir en desarrollar un esfuerzo sostenido en los cinco retos identificados en la totalidad de este informe con la idea clara de: a) cumplir plenamente con lo recogido en su propia Estrategia sectorial, empeñándose en trabajar simultáneamente en acciones de desarrollo en el campo específico de la seguridad y defensa, en el del desarrollo social y económico y en el del desarrollo político y; b) sumarse a esfuerzos multilaterales, consciente de que en solitario no tiene capacidades para lograr un impacto positivo en escenarios proclives al conflicto violento.

Por último, el texto se cierra con una llamada a la coherencia de políticas en un área tan delicada como la política de comercio de material de defensa y de doble uso. España cuenta con la normativa necesaria para ajustar su comportamiento en este terreno a las exigencias de la ley internacional y de la propia Unión Europea- concretado en la Ley 53/2007. Aunque son apreciables los avances en su cumplimiento, siguen siendo también notorios sus incumplimientos- como se acaba de poner en manifiesto con ocasión de las crisis que experimentan algunos países árabes, en las que se ha empleado material militar de procedencia española. La mejora de esta situación depende fundamentalmente de la voluntad política del gobierno para cumplir y hacer cumplir fielmente lo estipulado en la citada Ley.

Contenido

1. Introducción.....	6
2. Visión desde España.....	8
3. Asignaturas pendientes.....	10
4. La CP y los retos del desarrollo.....	14
5. Coherencia de políticas: el comercio de armas como ejemplo obligado.....	17

1. Introducción

La paz es mucho más que la ausencia de guerra. Del mismo modo, la construcción de la paz (CP) debe ser mucho más que la reconstrucción de sociedades que, habiéndose visto afectadas por la violencia, emprenden una nueva etapa posbélica. En realidad la CP es una tarea que no persigue tanto la desaparición de los conflictos como la creación y potenciación de mecanismos para resolverlos por vías no violentas. En un plano conceptual debe entenderse como una labor que:

- Abarca el antes, durante y después de la aparición de un conflicto violento. Es, por tanto, una actividad permanente, en la medida en que ninguna sociedad puede crearse inmunizada contra la inestabilidad y la violencia.
- Debe plantearse como una ambición realista para todas las sociedades, entendiendo que su verdadero valor está en evitar el estallido de la violencia (el “antes”). Desde esa perspectiva, aunque la gestión de crisis y la reconstrucción posbélica son partes sustanciales de la agenda de CP, no puede haber duda de que la referencia central del trabajo a realizar es adelantarse al conflicto, propiciando las condiciones para su resolución pacífica.
- Necesita ser sostenida en el tiempo por parte de la totalidad de actores-gubernamentales y no gubernamentales, internos y externos- interesados en la suerte de un país. Siguiendo los postulados de la seguridad humana- centrados en procurar la satisfacción de las necesidades básicas y garantizar la seguridad (no solo personal, sino también, alimentaria, económica, ambiental, comunitaria, política y en salud,) de cada una de las personas que habitan un determinado territorio- la CP debe entenderse como un pilar básico para lograr un mundo más seguro, más justo y más sostenible.
- Afecta a la totalidad de los seres humanos y al conjunto de Estados que conforman la comunidad internacional, conscientes de que en un mundo globalizado como el que nos ha tocado vivir lo que ocurre en cualquier rincón del planeta nos repercute directamente. Parte de la idea de que ningún actor (estatal o no estatal) individual tiene capacidades suficientes para abordar los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de los seres humanos; por tanto, asume la necesidad de una respuesta colectiva y coordinada de manera permanente. Su operatividad depende, en gran medida, de que se logre activar una firme voluntad política para actuar con rapidez a partir de las señales recibidas por los correspondientes mecanismos de alerta temprana.
- Se centra en procurar el bienestar y la seguridad de todos los seres humanos, conscientes de que las inequidades constituyen el factor beligeno que con más fuerza promueve la violencia. Procura, por tanto, reducir o eliminar las desigualdades, tanto en el terreno económico como en el sociocultural, político y de seguridad.
- Tiene un perfil fundamentalmente civil, aunque es evidente que en determinados momentos del proceso será necesario contar, incluso ejerciendo un puntual protagonismo, con instrumentos militares. En esencia, la paz se construye con instrumentos diplomáticos, sociales, culturales, económicos, políticos y, en última instancia, militares. Todos ellos deben integrarse en una estrategia diseñada, liderada y

ejecutada desde una instancia civil, aprovechando el valor añadido que cada instrumento aporte al esfuerzo común.

- Solo rinde frutos sólidos si cuenta con el protagonismo de los actores locales. La ayuda de actores externos debe entenderse, por definición, como complementaria al esfuerzo desarrollado por quienes mejor conocen la situación y quienes están más expuestos a sufrir las consecuencias de la inestabilidad o violencia que pueda surgir en cada momento. En esa misma línea, resulta imperioso enfocar la tarea con una especial sensibilidad para garantizar la participación- tanto en las estructuras informales como en las formales- de las mujeres como vitales constructoras de paz.
- Va más allá de las capacidades y medios que pueden movilizarse en el marco de la cooperación al desarrollo. De hecho, este no puede ser ni el único ni el principal instrumento para alcanzar un objetivo tan trascendente. En todo caso, la cooperación al desarrollo forma parte sustancial de la estrategia de construcción de la paz, en coordinación con otras que se mueven en los niveles político, social, económico o de seguridad. Desde esa óptica, es conveniente ajustar adecuadamente las expectativas de lo que cabe lograr con cada uno de los instrumentos activados a favor de la paz y establecer mecanismos permanentes de coordinación entre los diferentes actores implicados en la CP.

2. Visión desde España

Visto el tema desde España, hay que constatar, en primer lugar, que desde hace tiempo la sociedad española goza de una situación que cabe definir como de estabilidad estructural. Esto supone que el nivel de violencia existente no pone en peligro el bienestar y seguridad del conjunto de la ciudadanía, ni la existencia del Estado tal como hoy se conoce. Hacia dentro, España dispone de los mecanismos que le permiten resolver los conflictos que puedan surgir en su seno por vías no violentas, ajustando su actuación a las exigencias del Estado de derecho. Hacia fuera, España no identifica ninguna amenaza en fuerza contra la seguridad de sus ciudadanos y contra el Estado. Si a esto se une su reconocido potencial como miembro de pleno derecho del restringido club de las sociedades desarrolladas, se entiende que en su acción exterior haya ido cobrando peso la oportunidad y la necesidad de implicarse en el desarrollo y la seguridad de quienes nos rodean.

Hoy el mundo está marcado por una brecha de creciente desigualdad, que impide a un alto porcentaje de la población mundial cubrir sus necesidades básicas, y por un conjunto de amenazas más difusas, pero también más complejas, de mayor alcance de las que caracterizaban etapas históricas anteriores. Los referentes éticos que definen a las sociedades democráticas, la interdependencia que caracteriza hoy al planeta y la evidencia de que la defensa de los intereses propios ya no puede circunscribirse a la defensa de las fronteras nacionales han llevado a España a reconsiderar su acción exterior.

La cooperación española al desarrollo (CED) ha ido tomando importancia en ese proceso, como un componente significativo de la política exterior. Así se deduce del simple hecho de que actualmente en el organigrama de la administración central del Estado exista un Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). En su afán por integrarse plenamente en los foros que le corresponden como sociedad desarrollada, España ha ido adoptando los marcos referenciales propios de la cooperación al desarrollo, con la lucha contra la pobreza como principal hilo conductor.

En todo caso, en lo que afecta a la construcción de la paz, el desarrollo normativo y fáctico ha sido posterior y de menor alcance. Cabe recordar al respecto que la vigente Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998, de 7 de julio) no contempla la construcción de la paz, y ni siquiera la prevención de conflictos, en su lista de prioridades. En términos sintéticos hoy España:

- Ha dado visibilidad propia a la CP en los tres Planes Directores aprobados hasta ahora (2001-2004, 2005-08 y 2009-12). En el primero aparece la prevención de conflictos (no la construcción de la paz) como una prioridad sectorial dentro de las estrategias de intervención, con referencias únicamente a situaciones de conflicto violento (vinculándola con la ayuda humanitaria) y a una necesaria coherencia de políticas para evitar efectos indeseados por colisión de intereses y visiones.

En el segundo es en el que se registró un mayor empeño por dar contenido propio a la CP, con la aspiración de convertirlo en el segundo pilar de la CED (junto con la lucha contra la pobreza). Formalmente figuraba en dicho Plan como una estrategia y prioridad sectorial.

En el tercero, sin embargo, se produjo un cierto retroceso. En las etapas iniciales de su elaboración parecía optarse por la eliminación de la CP como una prioridad sectorial- pasando a formar parte de la Gobernabilidad Democrática (que conecta con la construcción de la paz, pero ni la sustituye ni la cubre en su totalidad). Aunque finalmente se logró mantenerla como una más de las prioridades de la CED, puede concluirse que no ha llegado a producirse el salto anunciado en el Plan Director anterior. Antes bien, y como se analiza más adelante, ha ido diluyéndose en una transversalidad que, pretendiendo contaminar positivamente a toda la CED, solo ha permitido realizar algunas actividades puntuales meritorias.

- Dispone, desde 2007, de una estrategia sectorial específica en ese ámbito, guiada por los principios de la seguridad humana- tanto en su pretensión de libertad frente al temor (freedom from fear) como de libertad frente a las necesidades (freedom from want). Su objetivo es “contribuir a un mayor conocimiento sobre las implicaciones que el desarrollo tiene para la seguridad y la estabilidad, sentar las bases de una política de cooperación al desarrollo que sirva al objetivo de incrementar la seguridad humana y activar instrumentos y mecanismos que faciliten la resolución pacífica de los conflictos”.

- Cuenta, desde 2009, con un Plan de Acción sobre Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española, como desarrollo ligado directamente al Plan de Acción del Gobierno de España para la Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000) sobre Mujeres, Paz y Seguridad, publicado en noviembre de 2007. En él se apuesta por superar la visión tradicional de las mujeres como víctimas principales de los conflictos violentos, para promover su papel fundamental como constructoras de paz tanto en las instancias informales como en las formales (incluyendo las operaciones internacionales de paz). Asimismo, dispone del Plan Nacional de Derechos Humanos (aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de diciembre de 2008), que establece, en su apartado de acción exterior, la voluntad de España de adoptar medidas que sirvan directamente a la causa de la paz.

- Ha procurado alinearse con la media de sus socios en diferentes marcos multilaterales, incorporando formalmente los avances normativos acordados en estos últimos años e integrándose en las instancias más directamente ligadas a la CP. Así, en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE) participa en la Red Internacional sobre Conflictos y Fragilidad (INCAF) y ha suscrito los Principios de Compromiso Internacional con los Estados Frágiles (2007). También participa en el núcleo central de los países que han impulsado, en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (2006), especialmente en el escenario latinoamericano. Del mismo modo, y en el contexto del Plan África, contribuye a financiar el programa ECOSAP (ECOWAS Small Arms Control Programme) y el Centro Kofi Annan de Formación en Mantenimiento de Paz. A través del Fondo España-PNUD también ha activado la ventanilla “Construcción de la paz”, en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se ha vinculado a iniciativas relevantes como la Declaración Dili (2010), que apuesta por el protagonismo local en los esfuerzos de desarrollo y seguridad. Por último, en el contexto de la Unión Europea (UE), España ha adoptado igualmente el Plan de Acción para Situaciones de Conflicto y Fragilidad, centrado particularmente en África.

3. Asignaturas pendientes

En otras palabras, España está ya en el camino para convertirse en un activo constructor de paz. Pero, en todo caso, interesa destacar que:

- Todavía no ha logrado contaminar positivamente al conjunto de la política exterior española. Dado que la CP es una labor multidimensional y multidisciplinar, es preciso aunar en un esfuerzo común las capacidades de actores muy diversos, procurando lograr una coherencia de políticas orientadas a un mismo fin. En el caso español, tan solo ha ido tomando cuerpo la idea de la CP en la agenda de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), pero no así en la totalidad del MAEC, ni mucho menos en otros ámbitos de la administración con responsabilidades en la acción exterior del Estado.
- Ni siquiera ha reforzado su perfil de constructor de paz en la política de desarrollo. Por el contrario, con el paso del tiempo la CP se ha diluido en la agenda de la cooperación, convirtiéndola en poco más que un asunto transversal al que todos los actores implicados deben atender, y suponiendo que automáticamente todo lo que se haga servirá a ese objetivo último de la paz. De ese modo, ha perdido fuerza la idea de que es necesario diseñar, planificar y ejecutar acciones específicas de CP.
- No ha conseguido convertir a la CP en el segundo pilar central de la cooperación al desarrollo, con el mismo nivel de importancia que ya tiene la lucha contra la pobreza. Si se asume que el desarrollo y la seguridad son dos caras de la misma moneda, es obligado traducir ese principio en una política de cooperación que trabaje simultáneamente (no secuencialmente) en ambos terrenos. No puede haber desarrollo (social, político y económico) si no hay seguridad; pero tampoco puede haber seguridad si no se da ese desarrollo. En consecuencia, el apoyo a la satisfacción de las necesidades básicas, a la emergencia de sociedades abiertas que eviten la exclusión de individuos y grupos o a la consolidación del Estado de derecho no deberían ser más importantes, desde la óptica de la CED, que la seguridad física de los seres humanos y la creación de instrumentos de resolución pacífica de las diferencias.
- No ha llegado a definir el/los campos en los que puede presentar alguna ventaja comparativa con respecto a otros donantes. Es obvio que España, una potencia media con intereses globales, no puede atender adecuadamente a tantos países ni en tantos ámbitos. La dispersión geográfica y temática de la cooperación española al desarrollo es un problema aún por resolver en la agenda nacional. En el terreno de la CP, y salvo excepciones bien conocidas (desminado humanitario), sigue pendiente la reformulación de las prioridades geográficas y la especialización en aquellos temas en los que España puede tener un valor añadido (siempre en el marco de esfuerzos compartidos con otros socios, sea en el seno de la Unión Europea, del CAD-OCDE o de la ONU).
- No ha conseguido librarse de la problemática securitización de la política de cooperación, añadida a la contaminación, en este caso negativa, de la defensa de intereses comerciales. De manera cada vez más preocupante, y como ya viene ocurriendo desde antiguo con los intereses comerciales, la agenda de la cooperación al desarrollo está siendo sometida a una enorme presión para subordinarla a consideraciones

securitarias. En el contexto de la mal llamada “guerra contra el terror” se ha incrementado la manipulación de la cooperación al desarrollo, sin ajustarse a los principios que le dan sentido. España no es ajena a este proceso, lo que entraña el riesgo de que, dada la debilidad de la agenda de CP frente a otras más consolidadas (como las de seguridad y defensa), se pierda el sentido propio de la tarea a realizar por los actores de la cooperación. Queda por ver lo que ocurrirá en el inmediato futuro a partir de la aprobación de la Estrategia Española de Seguridad, aprobada el 24 de junio de 2011.

- No ha asumido suficientemente el carácter preventivo de la CP. La actuación española en este campo sigue orientada en gran medida a atender a las sociedades que han salido de un conflicto violento y tratan de evitar la recaída. Con ser esto importante- dado que al menos un 40% de los conflictos actuales son precisamente recaídas de estallidos de violencia mal cerrados en el pasado inmediato-, el énfasis de la CP debe estar en crear las condiciones para evitar que se produzcan esos estallidos (el “antes” ya mencionado anteriormente). Dicho de otro modo, es necesario superar el enfoque asistencialista/emergencista, para adoptar otro orientado a atender a las causas estructurales de la violencia.

- No ha llevado a cabo las acciones que, en clave de CP, figuran como destacadas en el III Plan Director. En consecuencia, siguen pendientes tareas como:

- “Establecer una Unidad de Construcción de la Paz en la SECI/AECID en coordinación con los órganos correspondientes del MAEC, y del resto de la Administración”, sin olvidar la necesidad de articular un canal de relación con los actores de la sociedad civil organizada. El corporativismo, el afán de protagonismo de algunos departamentos de la Administración y la falta de liderazgo de la Presidencia de Gobierno en esta materia explican esta deficiencia, que no ha sido corregida tampoco en la reorganización de la propia AECID (a diferencia de lo que ha ocurrido en el ámbito de la acción humanitaria, con la creación de la Oficina de Acción Humanitaria).

- “Identificar las áreas de CP en las que España debe especializarse para su actuación en contextos proclives al conflicto violento”. Como ocurre en otros terrenos de la CED, España muestra una dispersión de esfuerzos, tanto geográfica como temática, que resta posibilidad de lograr impactos notables en muchas de sus actuaciones.

- “Diseñar Protocolos de Actuación, actualizados permanentemente, que sirvan de guía para responder ante la amenaza de que estalle la violencia en países socios de la CE, aunando en un mismo marco las aportaciones que puedan realizar los diversos actores identificados con la CP”. Durante un tiempo notable este fue un asunto de recurrente debate entre la AECID y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), sin que a día de hoy se haya resuelto satisfactoriamente la cuestión.

- “Crear un sistema de evaluación específico para CP con enfoque de género, basándose en la Guía de Evaluación de Actividades de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz, del CAD”. Esto permitiría analizar y evaluar las intervenciones ya realizadas por España- aprovechando las consiguientes lecciones aprendidas- y fomentar la difusión de este conocimiento, así como la interlocución, el encuentro y el intercambio entre actores de la cooperación española en diferentes países.

Junto a esto, cabe añadir, como rasgo general, un notable seguidismo de la CED en este terreno, en línea con lo que hacen otros miembros más activos del CAD-OCDE, derivado de la falta de especialización de su personal y de la inexistencia de análisis propio en la materia. Esto no se explica únicamente por el hecho de que España sea, en términos comparativos, un recién llegado a estos temas, sino que deriva de la debilidad de la apuesta realizada tanto para dotarse de personal especializado en la materia dentro de los departamentos implicados en la CED, como de la incapacidad para coordinar adecuadamente los esfuerzos parciales de los diferentes actores interesados en la CP.

Todavía quedaría por señalar que son mayoría las actuaciones pendientes de concretar de entre las que se definían como prioritarias en la citada Estrategia sectorial. Entre ellas conviene destacar las siguientes:

- Potenciar el Sistema de Alerta Temprana ya existente, implementando mecanismos de participación y coordinación entre los distintos departamentos de la Administración y actores civiles especializados.
- Potenciar la formación específica en cuestiones de CP con actividades formativas (no sólo dirigidas a futuros especialistas sino a quienes están actualmente encargados de estas materias), divulgativas, de publicación y de investigación.
- Incluir en los Documentos de Estrategia País (DEP) de países proclives al conflicto violento un enfoque específico de CP (siguiendo el *Peace and Conflict Impact Assessment*¹) que inspire la labor global a desarrollar por la CED.
- Crear y difundir entre toda la comunidad española e internacional de CP un boletín regular que dé a conocer las posiciones y actuaciones de actores españoles como constructores de paz.
- Organizar actividades divulgativas (seminarios, cursos, jornadas, talleres de trabajo) con una orientación informativa y sensibilizadora, como parte de una política pública de paz, estimulando la participación y el encuentro de actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Asignar un presupuesto específico para actividades de CP, que incluya un fondo de urgencia que asegure la posibilidad de movilizar con la rapidez necesaria recursos propios a las zonas en las que deban ser desplegados con ocasión de una crisis.
- Desarrollar un esfuerzo singular que permita contar, al final del periodo de vigencia del actual Plan Director, con un núcleo estable de especialistas (“constructores civiles de paz”) en diversas ramas de la CP, disponibles para su rápida movilización. Este objetivo debe perseguirse en paralelo con el desarrollo de la iniciativa internacional de creación de una Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana.

¹ Se trata de un método para anticipar, observar y evaluar el impacto (positivo o negativo) que puedan tener las intervenciones a realizar (o ya en marcha o terminadas) en las estructuras y procesos de una determinada sociedad, buscando reducir la probabilidad de un conflicto violento y mejorar las oportunidades para una coexistencia pacífica. Para un análisis en detalle, véase: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8D6B8844543EE82F8525711F00607481-PCIA%20Handbook.pdf>

- Incentivar la movilización de fondos para CP entre actores privados.
- Crear una base de datos, permanentemente actualizada, que permita conocer con precisión los recursos humanos, físicos y monetarios a disposición de la CP y potenciar la actuación de actores españoles con experiencia en procesos de diálogo y negociación en conflictos violentos.
- Realizar- en línea con los DEP y los PAE (Planes de Actuación Especial)- un análisis por regiones de la actuación de los organismos multilaterales y proponer una priorización de aquéllos con los que se debe reforzar el trabajo, la financiación o incluso la coordinación, la complementariedad y la armonización.
- Iniciar proyectos pilotos de pequeña escala específicamente centrados en CP, con impacto rápido y de corto plazo (sin superar el año de vigencia). Cabría pensar en algún programa específico de desarme, desmovilización y reintegración, con énfasis en temas educativos y de capacitación profesional (para excombatientes en general, con atención especial al drama de los niños y niñas-soldados) y de inserción socioeconómica en sus comunidades de referencia.

Como resultado de todo ello no puede evitarse la impresión de que la CP sigue siendo hoy una asignatura pendiente, tanto de la CED como de la acción exterior de España. En comparación con otros países de nuestro entorno, España no destaca ni por su producción doctrinal sobre la materia ni por su liderazgo en alguna de las áreas integradas en la agenda de la CP. Aunque es evidente que no existe un modelo de validez universal ni parece aconsejable limitarse a copiar lo que hacen los más avanzados en este capítulo, interesa tomar como referencia lo que han logrado hacer en este terreno países como Gran Bretaña- con su *Stabilisation Unit*, una agencia interdepartamental creada en diciembre de 2007 y en la que se integran de modo permanente el Ministerio de Asuntos Exteriores, el de Defensa y su Agencia de Desarrollo (DFID)- y Canadá- con sus avances en materia de seguridad humana-, pero también Países Bajos y Noruega- con su reconocido papel como mediadores y negociadores especializados en diversos escenarios de conflictos.

4. La CP y los retos del desarrollo

A partir de estas consideraciones, cuando se mira hacia el inmediato futuro (2012-2015) es posible apuntar algunas de las características y dinámicas que deberían servir para cumplir con la aspiración ya manifestada de convertir a España en un activo constructor de paz. En síntesis, estas son las más relevantes:

- España debería cumplir plenamente con los compromisos reflejados tanto en la Estrategia sectorial de CP como en el vigente Plan Director. Esto colocaría a nuestro país en un lugar destacado dentro de la comunidad de donantes que apuestan por la CP como un pilar central no solo de su política de cooperación sino de la totalidad de su acción exterior.
- Interesa recordar que una apuesta sólida por la CP, tal como detalla la vigente Estrategia sectorial, implica acciones simultáneas en tres dimensiones que se refuerzan mutuamente: desarrollo en aspectos relacionados con la seguridad y defensa, desarrollo social y económico y desarrollo político. Visto así, es inmediato entender que en el proceso para construir sociedades que gocen de estabilidad estructural resulta imprescindible atender al unísono a varias líneas de actuación.
- Es obvio que esto no resulta sencillo y mucho menos en un entorno de crisis económica sistémica como la que afecta a España, pero no por ello debe abandonarse esa ambición, sabiendo que, en caso contrario, los desequilibrios en un terreno acaban afectando negativamente a los otros hasta impedir la consecución del objetivo global deseado.
- Del mismo modo, no será fácil evitar la creciente dinámica de securitización de las relaciones internacionales y, por tanto, también del conjunto de la cooperación al desarrollo. La CP exige un esfuerzo multidimensional, en el que confluyan actores muy diversos, y que solo logra resultados sólidos cuando dicho esfuerzo se prolonga en el tiempo. Subordinar la ayuda que pueda prestarse a intereses geoestratégicos o geoeconómicos conlleva el evidente riesgo de rechazo por parte de los potenciales beneficiarios y de los actores de la cooperación, en la medida en que los desvía de sus principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.

Si esto se analiza desde la óptica de los cinco retos para el desarrollo que se definen en este informe, el panorama resultante se caracteriza por:

- **Crisis alimentaria** – La referencia fundamental en este terreno debe ser la soberanía alimentaria, con especial énfasis en el desarrollo de capacidades agrícolas y en la creación de condiciones dignas y con expectativa de futuro sostenible para la población rural. Para la CP la inseguridad alimentaria es un factor beligerante de primera magnitud, en la medida en que, para quienes la sufren, la insatisfacción de las necesidades básicas puede activar procesos violentos por el control de recursos escasos. La CED debe, por tanto, colaborar en la potenciación de mecanismos que aseguren la satisfacción de las necesidades alimentarias para el conjunto de la población en aquellos países en los que esté presente. Las actuaciones en este ámbito deben estar regidas por la idea de reducir/eliminar las desigualdades en el acceso a los alimentos básicos y, al mismo nivel de importancia, de luchar contra las causas estructurales que las han originado, apostando por un

reforzamiento del papel de los poderes públicos y un activo sector privado que creen y fortalezcan capacidades locales.

En clave de coherencia de políticas, también se debe considerar en este apartado la necesidad de replantear el sistema de subvenciones a la agricultura en el marco de la Unión Europea- la Política Agrícola Común-, conscientes de que provocan efectos negativos en la soberanía alimentaria de muchos países.

- **Financiación del desarrollo** – Por muy simbólico que siga siendo el todavía inalcanzable objetivo de dedicar el 0,7% del PIB de los países desarrollados a la ayuda a los menos favorecidos, es preciso comprender que una verdadera cooperación al desarrollo va mucho más allá de la ayuda oficial al desarrollo. Sin abandonar esa aspiración, debe entenderse que la reforma de la arquitectura financiera internacional, la aplicación de unas reglas justas en el comercio internacional, la transferencia de tecnología o un tratamiento distinto de la deuda externa son elementos fundamentales para financiar el desarrollo.

Para la CP la lucha contra la pobreza sigue siendo hoy el reto principal, en la medida en que la pobreza (o, mejor dicho, la exclusión en cualquiera de sus modalidades) está reconocida como el principal motor de violencia si no existen mecanismos que la suavicen o la eliminen. Nada de esto puede lograrse si no se dispone de una financiación adecuada para emprender un esfuerzo de largo plazo que mejore las condiciones estructurales de sociedades que no logran integrar a la totalidad de sus miembros en un destino compartido.

En consecuencia, el objetivo del 0,7% del PIB debe seguir figurando como una prioridad concreta en el marco temporal 2012-2015.

- **Conflictos olvidados y Estados frágiles** – Por puras razones presupuestarias es obligado conceder la máxima prioridad a este reto (no porque los demás no sean igual de importantes, sino por la previsible falta de capacidades para atenderlos todos al mismo nivel). Los Estados frágiles se caracterizan por no estar en condiciones de satisfacer las necesidades básicas del conjunto de la población y no proveerles de los servicios públicos fundamentales en todos los rincones del territorio nacional, así como por no poder garantizar el monopolio del uso de la fuerza.

De esas características se deriva la tarea a realizar en el marco de la CED: contribuir directamente al bienestar y a la seguridad de las personas que habitan ese Estado. Con esa intención cobra pleno sentido la CP, colaborando simultáneamente en el desarrollo social, político y económico de la sociedad afectada por esas carencias. En cuanto a los conflictos violentos ya en marcha, la prioridad fundamental debe ser la que aportar los medios necesarios- tanto humanos como físicos y presupuestarios- para ponerles fin cuanto antes, sabiendo que no hay capacidades para atender a todos los existentes y, por tanto, priorizando los esfuerzos en contacto con los demás países miembros del CAD-OCDE.

Destaca en este punto la perspectiva de crear una Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE), recogida en la recientemente aprobada Estrategia Española de Seguridad. En su plasmación práctica debe contarse con la participación activa de representantes de la CED, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

- **Migraciones internacionales** – Desde hace ya tiempo, los flujos migratorios descontrolados- tanto los de raíz socioeconómica, como los provocados por catástrofes naturales o conflictos violentos- se identifican como uno de los riesgos a la seguridad mundial. Los 200 millones de personas que residen fuera de sus lugares de origen- migrantes, refugiados y desplazados- son la imagen más visible de un fenómeno en alza en el mundo globalizado de hoy. Frente a la tentación represiva y selectiva (condenada, por otra parte, al fracaso) se impone la necesidad de adoptar un enfoque de gestión común de flujos, que comprometa tanto a países de emisión como de acogida, centrado en garantizar los derechos básicos a quienes ya están entre nosotros, luchar contra las mafias que trafican con personas y colaborar en el desarrollo de los países de emisión.

En relación con ese tercer campo de actuación- el desarrollo de los países de emisión- la CP puede contribuir a crear las condiciones que permitan llevar una vida digna a la población de dichos países, reduciendo así la presión migratoria y aumentando la estabilidad estructural de esas sociedades. Esto es especialmente relevante en relación con nuestros vecinos del sur del Mediterráneo, en un momento en el que se enfrentan al reto de consolidar procesos de cambio hacia sociedades abiertas, basadas en el respeto de los derechos humanos.

- **Agua, tierra y energía: accesibilidad y escasez** – La sostenibilidad es el concepto más importante en estas áreas, considerando que los negativos efectos de un uso irresponsable de los recursos y su acaparamiento por unos en detrimento de otros alimentan en demasiados casos los procesos violentos. Para evitar esas consecuencias contraproducentes la CP se alinea con la sostenibilidad medioambiental procurando: a) la conservación y gestión sostenible de los ecosistemas; b) el fortalecimiento de la disponibilidad de recursos naturales para grupos locales en una manera sostenible e inclusiva; c) el fortalecimiento institucional para una gestión de recursos naturales así definida; d) la plena participación ciudadana, asegurando la incorporación de los grupos más vulnerables; y e) la elaboración de informes regulares que analicen el grado de riesgo al desencadenamiento de desastres naturales (estrategias de reducción de riesgo de desastres).

5. Coherencia de políticas: el comercio de armas como ejemplo obligado

La coherencia de políticas es tanto una exigencia autoimpuesta por España en sus documentos programáticos como una asignatura pendiente- compartida con muchos otros donantes-, en la medida en que a menudo los intereses económicos y de seguridad se imponen a los que impulsan la cooperación al desarrollo. Aunque se hayan producido ciertos avances para encajar las diferentes visiones e intereses de los actores implicados en la CED, sigue siendo significativo el desajuste registrado en la acción exterior española cuando se toman decisiones sectoriales que no tienen suficientemente en cuenta al resto de los actores implicados. Un terreno en el que esto es especialmente notable es en el del comercio de material de defensa y de doble uso.

España cuenta con una ley que regula estas actividades- la Ley 53/2007-, en la que se establecen ciertos criterios, en línea con lo que formula la Unión Europea, que definen con acierto las consideraciones a tomar en cuenta cuando se tramita cualquier autorización de venta de este tipo de material. Sin embargo, en la práctica sigue produciéndose una aplicación imperfecta de la citada ley, de tal manera que se producen operaciones abiertamente inaceptables desde la perspectiva de la defensa de los derechos humanos y la protección de la población civil. Así ocurre habitualmente con operaciones realizadas con países como Ghana y así ha vuelto a quedar recientemente de manifiesto cuando, en el contexto de la oleada de cambios que está experimentando buena parte de los países árabes, España ha aparecido como uno de los suministradores de material de defensa a países como Libia, Bahrein, Arabia Saudí o Egipto, incumpliendo los criterios que establece la citada Ley en su artículo 8.

Con vistas a mejorar el nivel de coherencia de la acción exterior de España y especialmente entre la política de comercio de armas y la de cooperación al desarrollo, en clave de construcción de la paz, interesa:

- Dar a conocer cuáles son los criterios que se tienen en cuenta (y los informes utilizados) tanto en el análisis de la situación en los países de destino como a la hora de autorizar una transacción concreta. No se trata de establecer “listas negras de destinos preocupantes” sino de ajustarse plenamente a los criterios que establece la Ley 53/2007.
- Identificar con precisión la fecha de autorización de cada transferencia realizada en el año así como el tipo de producto y el usuario final en todas las transferencias, especificando las garantías recibidas en cada caso sobre el destinatario y uso final del producto (especialmente las que hagan referencia a que no va a ser utilizado para cometer violaciones de derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario o para agravar conflictos o situaciones de inestabilidad).
- Reforzar el seguimiento del material exportado en el país de destino, contando para ello con el personal de las Embajadas españolas sobre el terreno y especialmente, en caso de exista, con el agregado de defensa en cada legación diplomática.

- Denegar, suspender o revocar autorizaciones para aquellas transferencias que claramente incumplen el capítulo 8 de la Ley 53/2007 y los criterios de la Posición Común 2008/944/PESC de la UE, e intensificar la dimensión preventiva prevista en la propia Ley a la hora de valorar las solicitudes de autorización de ventas, así como a la hora de suspender o revocar una operación aunque hubiera sido autorizada previamente si surge alguna circunstancia que lo haga aconsejable desde esa óptica preventiva. En este proceso se recomienda contar con análisis e informes de instituciones internacionales como la ONU y organizaciones y centros de reconocido prestigio.
- Seguir facilitando información detallada sobre las denegaciones de transferencias. Dicha información debe incluir el nombre del país y los criterios utilizados para la denegación.
- Avanzar cuanto antes en la resolución de las discrepancias entre la información que aporta el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la de la Agencia Tributaria y la proporcionada por las empresas del sector militar y de seguridad, dando detalles de estos avances.
- Aportar las estadísticas con antelación suficiente a los miembros de la Comisión de Defensa del Congreso, para facilitar el control parlamentario y público sobre esta actividad exportadora. Los datos deberían recibirse con la antelación suficiente para facilitar su análisis durante la comparecencia del representante del Gobierno ante la Comisión de Defensa.
- Favorecer la interlocución con la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU), con el objetivo de mejorar y hacer más transparente su funcionamiento y sus labores de coordinación entre diferentes departamentos de la Administración, y entre ésta y las organizaciones de la sociedad civil que desde hace años trabajan en este campo.
- Continuar desempeñando un papel activo en el proceso de negociación para la aprobación, en el horizonte del año 2012, de un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas (TCA) que debe incorporar, de manera explícita, una adecuada vinculación entre la política de compraventa de este material y la de desarrollo. Las referencias ineludibles que deben seguir teniéndose en cuenta a la hora de elaborar ese texto son: a) que estén incluidas no sólo las siete categorías de armas que contempla el Registro de Armas Convencionales de la ONU, sino también las armas ligeras y pequeñas, así como las municiones (incluyendo una regulación sobre su trazabilidad), explosivos, servicios de defensa, tecnologías asociadas a la fabricación de armas y munición, tecnología de doble uso y componentes de piezas; b) la inclusión de todas las transferencias internacionales (realizadas entre Estados y/o actores privados), incluyendo exportaciones/importaciones, reexportaciones, paso en tránsito, transbordo, producción con licencia y donaciones; y c) la necesidad de dotar al Tratado de mecanismos efectivos de vigilancia y sanción.

Autor

Jesús A. Núñez Villaverde

Especialista en temas de seguridad, construcción de la paz y prevención de conflictos, con especial atención al mundo árabe-musulmán, es codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Actualmente trabaja como profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Pontificia Comillas, asimismo, colabora con varias organizaciones internacionales entre las que destacan sus labores como vocal del Comité Español de la UNRWA, miembro del International Institute for Strategic Studies (IISS) y consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el ámbito de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos. También es colaborador en diferentes medios de comunicación españoles y extranjeros.

© CIECODE Octubre de 2011

Este documento ha sido escrito por Jesús A. Núñez Villaverde. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas comerciales y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: coordinación@unmundosalvadorsoler.org

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a coordinación@unmundosalvadorsoler.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.



CIECODE

www.unmundosalvadorsoler.org

