

SEPTIEMBRE  
2013

04

## RECOMPONER VÍNCULOS: un enfoque común en materia de Seguridad, Democracia y Desarrollo en el Norte de África

### 1. Antecedentes

Los decisores políticos europeos, al evaluar sus relaciones bilaterales con los países del Norte de África han concluido que durante las últimas décadas se ha prestado una gran atención a asuntos como la seguridad y la inmigración, a expensas de otros asuntos como la promoción de la democracia o el respeto a los derechos humanos. Por tanto, en esta región se hace necesario reconstituir el vínculo roto (*broken link*) entre las tres facetas de la cooperación exterior en esta región: la seguridad, el desarrollo económico y la democracia.

La Unión Europea y sus estados miembros han diseñado nuevos programas e iniciativas con los que favorecer y dar apoyo a las transiciones y reformas en curso. Se han creado nuevos instrumentos o fortalecido algunos ya existentes. Destacan, por ejemplo, la creación de la figura del Enviado Especial de la UE para el Sur del Mediterráneo, la puesta en marcha del programa SPRING o el *European Endowment for Democracy*. Iniciativas que se complementan con el impulso de programas específicos de algunos estados miembros como los *Arab Partnership* del Reino Unido y Dinamarca y la creación de nuevos como el *Programa Masar* en España.

Han pasado casi tres años desde la puesta en marcha de gran parte de estos nuevos mecanismos y programas. Empieza a ser posible realizar una primera evaluación crítica de su funcionamiento y eficacia, valorando si se han reequilibrado las prioridades y si se ha mejorado la coordinación entre distintos actores y cuerpos de la administración pública.

### 2. Ejes del debate

#### a) Evaluación de las respuestas de la UE

1. Los programas de algunos de los estados miembros creados para apoyar a los países del Norte de África no han compartido siempre los mismos objetivos. Para algunos estados miembros, la finalidad es la consecución de una democratización real de la región; para otros, los objetivos han de ser menos ambiciosos y citan como ejemplos el fortalecimiento de las instituciones (*institution building*) o el empoderamiento de la sociedad civil. La asimetría en los objetivos comporta necesariamente actuaciones y programas divergentes.
2. Existe otro *broken link* más allá del "trilema entre democracia, seguridad y desarrollo": la falta de coordinación y cooperación entre los diferentes estados miembros, y entre éstos y las instituciones europeas, en sus respuestas frente al nuevo contexto.
3. Aunque se ha producido una reorientación en las políticas hacia los estados del Norte de África que han vivido un cambio de régimen, ha primado la continuidad en países donde se han producido reformas parciales o incluso donde se ha fortalecido el autoritarismo.
4. A nivel comunitario, se han infrautilizado los mecanismos disponibles. Algo que se explica, en parte, por un *top-level approach*, donde la mayoría de decisiones son tomadas al más alto nivel, y se deja poco margen de iniciativa en los niveles técnicos. Este problema de autolimitación se acentúa frente a una realidad compleja que requiere de herramientas flexibles.
5. La crisis económica que afecta al continente europeo desde 2008 ha limitado el compromiso financiero de la UE y

sus estados miembros. Además, los recursos destinados a esta región están lejos de las cantidades invertidas en los procesos de adhesión en los países de Europa Central y Oriental. Según algunos especialistas, esto envía un mensaje inequívoco a las capitales árabes sobre la importancia limitada que éstas tienen para Europa.

6. Uno de los principales problemas de la respuesta de la UE es que ha sobreestimado su influencia y no ha sopesado el impacto que tiene la presencia de un número de actores cada vez mayor y con más incidencia en la región. Un claro ejemplo es el desembarco de actores con capacidad de inyectar recursos económicos como las monarquías del Golfo y, en menor medida, también Turquía.

#### **b) El enfoque “todo el gobierno” (whole-of-government)**

7. Una de las grandes novedades en la respuesta de la UE frente a los cambios en el Norte de África ha sido la incorporación del enfoque “todo el gobierno” (*whole-of-government*) en la elaboración, implementación y evaluación de las respuestas concretas de gran parte de los estados miembros. Asumiendo la conexión entre seguridad, desarrollo y democracia, se intentan definir respuestas coordinando a los diferentes gestores de cada una de estas áreas (diplomáticos, cooperantes y militares).
8. A nivel comunitario, existe una clara voluntad tanto de la oficina del Enviado Especial de la UE para el Sur del Mediterráneo como de las *Task Forces* para implementar este enfoque.
9. Pese a que es muy fácil hablar de la necesidad de conseguir un enfoque “todo el gobierno”, llevarlo a la práctica y encontrar un equilibrio efectivo es extremadamente difícil. Deberán asumirse riesgos si quiere sacar el máximo provecho de las oportunidades.
10. Este enfoque suele toparse con la reticencia institucional a los cambios y la desconfianza existente entre diferentes actores y cuerpos de la administración. La colaboración entre militares y cooperantes no es fácil aunque no hay acuerdo sobre quién tiene más reparos en colaborar. A su vez, diplomáticos y cooperantes parecen compartir los objetivos a largo plazo pero en el corto tienen divergencias sobre cómo alcanzar estos objetivos.
11. Una crítica recurrente a este enfoque proviene de quienes cuestionan la capacidad de la Unión Europea y sus estados miembros para desempeñar un papel significativo en materia de seguridad -al no ser una potencia militar- y en el avance hacia la democracia -al entender que esta responsabilidad recae únicamente en los países en cuestión-.

#### **c) La condicionalidad de la ayuda**

12. La condicionalidad de la ayuda es central en la revisión de las políticas europeas en el Norte de África. En la reformulación de una “condicionalidad inteligente” deberán fijarse las líneas rojas que, de ser traspasadas, impliquen una congelación automática o progresiva de la ayuda.
13. La dificultad reside en acordar cuáles son estas líneas rojas. Existe cierto nivel de consenso, tanto entre actores gubernamentales como de la sociedad civil, sobre la idea de que estos mínimos deberían incluir el respeto por el pluralismo, la no violencia, la celebración de procesos electorales libres y el sometimiento de las Fuerzas Armadas al poder civil.

14. El hecho de que la UE y sus estados miembros se asienten sobre principios democráticos debería reflejarse más en su acción exterior y su política de cooperación. Consecuentemente, cualquier atentado contra los valores democráticos debería, como mínimo, forzar a una revisión de la ayuda y, en algunos casos, debería comportar su suspensión.
15. Sin embargo, si los donantes dejan de invertir en momentos cruciales invocando el principio de condicionalidad, pueden poner en riesgo las transiciones. En algunos casos, deberá imponerse una visión de largo plazo, no condicionada por pequeños retrocesos momentáneos.
16. La UE y los estados miembros tienen que confrontar también el problema de los dobles estándares. Resulta muy complicado exigir a los nuevos gobiernos posrevolucionarios el cumplimiento de determinados requisitos como condición *sine qua non* para que la ayuda siga fluyendo, cuando la actitud frente a los regímenes autoritarios anteriores fue tan laxa y la ayuda se mantuvo pese a graves violaciones de los derechos humanos. Con todo, esto no puede ser una excusa para un retroceso democrático o para justificar el inmovilismo ni puede traducirse en una política de permisividad total con las nuevas autoridades.
17. Otra dimensión del debate es cómo poner la condicionalidad en práctica, reflexionado si los incentivos son suficientemente atractivos y las posibles sanciones, suficientemente amenazantes.
18. La condicionalidad de la ayuda de la UE también se ve afectada por la presencia de otros actores (principalmente las monarquías del Golfo) que ofrecen cooperación y apoyo financiero sin exigir ninguna agenda de reformas o avances hacia la democracia como contraprestación.
19. Para que la condicionalidad sea efectiva debe negociarse previamente con los receptores de la ayuda, evitando así fijar “precondiciones” imposibles de cumplir.

#### **d) Inclusión y polarización**

20. Esta región experimenta una creciente polarización política y social. Las transiciones, no obstante, necesitan procesos políticos inclusivos.
21. Respetar a las minorías y acomodar sensibilidades distintas en periodos constituyentes es una necesidad de cualquier sistema democrático.
22. Una visión inclusiva puede favorecer la moderación de actores que habían sido excluidos del sistema político.
23. Aceptando que la democracia es uno de los requisitos para que la ayuda siga fluyendo, los europeos tienen el reto de definir qué es una democracia, si se define por el proceso electoral o si incluye la asunción de valores políticos liberales. Esta discusión no se produce únicamente a nivel europeo sino que es un debate vivo en las sociedades árabes en transformación.
24. Un elemento trascendental es la relación de los europeos con las fuerzas liberales del Norte de África. Pese a la afinidad en términos de valores con estos movimientos, algunas voces críticas advierten de las consecuencias de un trato de favor hacia una parte, a veces muy minoritaria, del espectro político. Existe el riesgo tanto de hacerles creer que Europa puede ser la solución a sus problemas como de que se transmita la idea de que el

apoyo a estos movimientos es una forma de combatir el islamismo político. Esto último es especialmente preocupante en situaciones donde partidos islamistas han llegado al poder tras ganar elecciones libres y transparentes.

25. A ello hay que sumar la falta de voluntad de algunos actores de la sociedad civil europea para trabajar con organizaciones locales o movimientos políticos con los que no comparten ni valores ni objetivos.
26. La incomodidad con la que se mueven actores gubernamentales y de la sociedad civil europea en círculos islamistas, limita su capacidad para promover diálogos inclusivos entre fuerzas políticas y sociales.
27. Egipto es la prueba de fuego. Por un lado, el Presidente Morsi no supo incorporar las sensibilidades de voces divergentes en el proceso constituyente y en otras decisiones políticas de calado y ha sido impermeable a las demandas para que se abriera a capas más amplias de la sociedad. Pero, a su vez, la UE y los estados miembros tampoco han conseguido articular espacios de diálogo entre los diferentes partidos, la sociedad civil y el sector privado. Ante el nuevo escenario, el Enviado Especial de la UE para el Sur del Mediterráneo, al mantener canales de diálogo con todas las partes, puede desempeñar un papel constructivo en el fomento de transiciones inclusivas en la región.

### 3. Recomendaciones

#### a) Asegurar una mayor coherencia

Algunas de las disfunciones de las políticas europeas en la región pueden corregirse asegurando mayor coherencia tanto entre actores como entre prioridades. Así, deben mejorarse los canales de comunicación y los mecanismos de coordinación entre la UE y los estados miembros y entre los estados miembros entre sí. En paralelo, deben integrarse mejor las políticas de cooperación, seguridad, promoción democrática, comercio, energía, migración, etc. Debe avanzarse hacia un “enfoque integral” (*comprehensive approach*) que además de las administraciones públicas incluya a actores de la sociedad civil, las instituciones financieras internacionales (IFI), o al sector privado. Debe darse un salto importante en la coordinación de los diferentes actores sobre el terreno, perfeccionar los sistemas de monitoreo de los donantes, ser flexible para cambiar programas en función de errores, incentivar la cooperación sur-sur y políticas que favorezcan la integración regional.

#### b) Asumir mayores riesgos

Aunque suponga un mayor riesgo, se deben encontrar nuevos actores de la sociedad civil comprometidos con cambios a nivel local y definir con ellos nuevos marcos de cooperación. Diversificar los socios dará más flexibilidad frente a las demandas sociales, políticas y económicas de las sociedades del Norte de África. Esta diversificación deberá producirse en un contexto en el que afloran organizaciones independientes pero en los que sigue habiendo un número significativo de ONG supeditadas a agendas de terceros países o del propio gobierno.

#### c) Aprovechar la diplomacia pública

Entre los instrumentos disponibles infrautilizados destacan los de la diplomacia pública europea. Un mejor uso de dicha herramienta facilitará que las sociedades europeas comprendan mejor la situación que atraviesa la región y estén dispuestas a dedicar recursos y esfuerzos a cimentar las bases de la transición democrática y el desarrollo inclusivo. A través de los canales de diplomacia pública también podrá entablarse un contacto directo con las sociedades árabes y complementar las relaciones ya existentes en la esfera gubernamental. Estos canales pueden ayudar a desmentir la idea preconcebida de que Europa sólo defiende la democracia si los resultados del proceso electoral corresponden con sus intereses.

#### d) Articular una visión de largo plazo

El éxito de las políticas actuales se medirá, no sólo por la respuesta inmediata a las crisis que actualmente atraviesa a la región, sino también por si las políticas y orientaciones actuales favorecen, a largo plazo, la consolidación del proceso de apertura política y emancipación ciudadana iniciado en diciembre de 2010. El desmantelamiento de sistemas autoritarios y redes clientelares requiere que todos los actores involucrados, incluyendo los donantes internacionales, reconozcan que este proceso tomará tiempo y que puede tener altibajos.

*Este documento recoge las principales reflexiones y conclusiones de la Jornada de Trabajo “Restoring the Broken Link: A joined-up approach to Security Development and Democracy in North Africa” organizada por CIDOB, UNED y el European Council on Foreign Relations (ECFR) en Barcelona los días 1 y 2 de julio de 2013. Esta iniciativa se enmarca dentro del proyecto “La integración de los elementos de promoción de la democracia, derechos humanos y seguridad humana en la política española de cooperación al desarrollo: estudios de caso, lecciones aprendidas y propuestas” financiado por AECID y coordinado por José I. Torreblanca. El informe final del proyecto, titulado “Europa y la Democracia en el Norte de África, una segunda oportunidad puede consultarse en la web de CIDOB”.*

