

Las políticas europeas de resolución de conflictos: una construcción de la paz truncada



Fernanda Faria
Richard Youngs

Acerca de FRIDE

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

Documentos de trabajo

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

Las políticas europeas de resolución de conflictos: una construcción de la paz truncada

Fernanda Faria y Richard Youngs

Marzo 2010

Fernanda Faria, consultor independiente.

Ha dirigido investigaciones de campo y análisis políticos en esos temas así como en el área de la gestión de crisis de la UE, particularmente en los estados de África Central. Investigadora asociada en el ECDPM en Maastricht y en el Instituto para la Seguridad y los Estudios Internacionales (IEE) en Lisboa.

Richard Youngs, Director General, FRIDE.

Profesor en la Universidad de Warwick en Reino Unido.

Foto de portada: ISAF/Flickr.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2010.

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

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

Email: fride@fride.org

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

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

Índice

La lucha por vincular la seguridad y el desarrollo	1
¿Hacia una estrategia para los Estados frágiles?	5
La política y la construcción de la paz	6
Las políticas europeas en el Chad y la República Central Africana (RCA)	9
Conclusión	11

Muchos autores han examinado las dificultades que encuentran los despliegues militares europeos. En este documento, analizamos las dimensiones políticas y de desarrollo de las medidas europeas para paliar el conflicto y la fragilidad estatal. El compromiso de la Unión Europea (UE) hacia enfoques holísticos, basados en el desarrollo social y económico y la inclusión política, es bien conocido. Durante más de una década, las estrategias europeas de conflicto se han ido construyendo alrededor de iniciativas de desarrollo y gobernanza. Una larga serie de documentos ha hecho hincapié en la importancia del tríptico "seguridad, gobernanza y desarrollo". Tanto la Estrategia Europea de Seguridad (EES) como su revisión de 2008 consideran estos vínculos clave para una resolución de conflictos más eficaz. Ya es hora de hacer un balance y se espera encontrar avances significativos. No obstante, nuestro análisis sugiere que las políticas europeas en situaciones de conflicto o fragilidad siguen siendo ineficaces y a menudo excesivamente limitadas, y contrastan con el holismo declarado de la UE. La mayoría de las críticas se dirige al problemático vínculo cívico-militar en la gestión de conflictos. Pero es en la política más amplia de la construcción de la paz que las políticas europeas brillan por su ausencia.

La lucha por vincular la seguridad y el desarrollo

La UE afirma aplicar un enfoque especial de desarrollo a los desafíos de seguridad. Un sinfín de declaraciones y documentos políticos insisten en que uno de los puntos más fuertes de los enfoques europeos es su gran inversión en abordar las causas relativas al desarrollo de los conflictos. La consigna estándar es que las políticas de desarrollo son ahora incorporadas de manera más sistemática en la mitigación de conflictos, a la vez que las políticas de conflictos son estructuradas de manera que faciliten el desarrollo. Sería incorrecto negar que el diseño de políticas realmente ha evolucionado hacia un

intento de proveer de fundamento al vínculo entre desarrollo y seguridad. Pero en este campo, destacan más los puntos débiles que los avances alcanzados.

Tras varios años en declive, recientemente el total de la ayuda europea al desarrollo ha empezado a aumentar. De hecho, en 2008 la ayuda alcanzó niveles récord. A finales de 2008, la ayuda de la UE alcanzaba los 70 mil millones de dólares, un aumento del 8,6 por ciento en comparación con el año anterior. Esta cifra se correspondía al 59 por ciento del total de la ayuda global, en comparación con un 55 por ciento en 2007.¹ Si se cumplen con los compromisos actuales, la ayuda al desarrollo de la UE se incrementará en un 50 por ciento entre 2008 y 2011.

Parte de la ayuda al desarrollo ha sido destinada a abordar algunos desafíos sociales clave y a actividades relativas a la seguridad en Estados en situación de conflicto. La Comisión Europea y algunos donantes nacionales, como el Reino Unido y Holanda, hacen hincapié en que una mayor parte de su ayuda se destina ahora a países asolados por graves conflictos. Es difícil encontrar cifras exactas, pero algunos representantes de la UE insisten en que el enfoque hacia los Estados frágiles implica la continuación de programas de desarrollo en contextos inseguros en los que, anteriormente, los programas hubieran sido terminados. Asimismo, grandes cantidades de fondos han estado disponibles para apoyar las estrategias de seguridad en lugares como Kosovo y la República Democrática del Congo (RDC). Recientemente, el Reino Unido se ha comprometido a canalizar el 50 por ciento de su ayuda a los Estados frágiles.² Ha habido un giro desde grandes proyectos de infraestructuras a iniciativas tales como la enseñanza profesional, que pueden ser presentadas como vinculadas a reducir la tendencia de las sociedades al conflicto. Los diplomáticos insisten en que ahora la ayuda al desarrollo se despliega como una herramienta no sólo dirigida a la reducción de la pobreza, sino también a la resolución de conflictos.

¹ Europafrica Bulletin, 1 de abril de 2009; ver <https://europafrica.net>

² DfID, "Eliminating World Poverty: Building our Common Future", *DfID White Paper*, Londres: Departamento para el Desarrollo Internacional, 2009.

La mayor parte de los fondos se destinan a actividades que recuerdan a enfoques muy tradicionales hacia la prevención de conflictos y el apoyo a la paz. El buque insignia del apoyo de la UE es el Fondo de Apoyo a la Paz para África (APF, en sus siglas en inglés), con una financiación de 300 millones de euros para el período 2008–2010. Más del 90 por ciento de los fondos del APF han sido destinados a mantener en funcionamiento las operaciones de apoyo a la paz africanas y, más recientemente, a las actividades de mediación. Al contrario de lo que se había sugerido en un principio, el foco no ha sido la construcción de capacidades africanas para abordar los desafíos de la paz y la seguridad. Se han destinado fondos adicionales a un programa de capacitación para las Fuerzas Africanas de Reserva, pero la financiación a las actividades de desarrollo en este campo todavía representa la menor parte del total de los fondos destinados a las prioridades del APF. La propia Comisión hace hincapié en que el Instrumento de Estabilidad –una partida presupuestaria dedicada a las situaciones de conflicto y fragilidad– no ha sido diseñado para apoyar a los objetivos de desarrollo. Los fondos de este instrumento se han dirigido a las prioridades inmediatas de la respuesta a crisis, como la mediación, la desmovilización, la cooperación en la seguridad, los desplazados y la justicia transicional.³ La Comisión reconoce que ha financiado a muchos proyectos de desmovilización y reintegración de combatientes que son ineficaces, puesto que están completamente desligados de los esfuerzos más amplios de desarrollo.⁴ El problema también se extiende a los Estados miembros; la Unidad de Estabilización del Reino Unido cuenta con 800 “asesores en estabilización” disponibles para el despliegue, pero se ha mantenido al margen de la planificación de los enfoques y las prioridades de las políticas de desarrollo.⁵

³ Comisión de las Comunidades Europeas, “Informe anual sobre el Instrumento de Estabilidad en 2008”, *COM(2009) 341 final*, Bruselas: Comisión Europea, 9 julio de 2009, p. 4; y Comisión de las Comunidades Europeas, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, “Un año después de Lisboa: la Asociación África-UE en marcha”, *COM(2008) 617*, Bruselas: Comisión Europea, p.3.

⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, Conferencia “*Making the difference: Strengthening capacities to respond to crises and security threats*”, Bruselas, 3-4 de junio de 2009.

⁵ Nora Bensahel, “Organising for Nation Building”, *Survival* 49/2, 2007, p.49.

Desde luego, estas iniciativas tradicionales de construcción de la paz son valiosas e importantes. Pero su priorización trasciende los límites del supuesto enfoque social de más largo plazo hacia la resolución de conflictos y la fragilidad estatal. Al reconocer este desequilibrio y la falta de implementación de políticas más coordinadas y coherentes, basadas en contextos específicos, desde 2009 la UE ha estado debatiendo sobre un plan de acción para la seguridad, el desarrollo y la fragilidad estatal. Pero incluso los limitados compromisos concretos propuestos en esas discusiones para avanzar en “todos los enfoques de la UE”⁶ son cuestionados por muchos en la Comisión y no parecen encajar en los planes del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). La Asociación Estratégica UE-África –el nuevo marco, acordado en 2007, para las políticas europeas de seguridad en el continente africano– también promete aumentar todos los vínculos, comúnmente recomendados, entre seguridad, desarrollo, gobernanza y apropiación local. La Comisión admite que, de momento, este instrumento ha tenido pocos efectos tangibles sobre políticas concretas en Estados específicos que se encuentran en situaciones de conflicto.⁷ Es cierto que la mayoría de los donantes europeos todavía establece una línea más definida entre ayuda al “desarrollo” y a la “seguridad” que Estados Unidos. No obstante, las prioridades se dirigen cada vez más hacia la gestión de crisis que al vínculo entre desarrollo y seguridad. Algunos críticos llegan incluso a sugerir que los encargados de formular las políticas de seguridad promueven el nexo entre desarrollo y seguridad de manera poco honrada, simplemente con el fin de acceder a nuevos fondos.⁸ Pero incluso sin ir tan lejos, el peso relativo de estas dos líneas de políticas en los esfuerzos nacionales de los países de la UE es motivo de preocupación.

⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, “*Towards an EU approach to situations of fragility and conflict: Action Plan*”, Bruselas: Comisión Europea, pp. 4-5.

⁷ Reunión de la Troika Ministerial UE-África, “*Implementation of the Joint Africa-EU Strategy and its First Action Plan (2008-2010): progress and way ahead*”, Bruselas, 16 de septiembre de 2008.

⁸ Niagalé Bagoyoko y Marie Gibert, “The European Union in Africa: The Linkage between Security, Governance and Development from an Institutional Perspective”, *IDS Working Paper* 284, Sussex: Institute for Development Studies; Amelia Hadfield, “Janus advances? An analysis of EC development policy and the 2005 amended Cotonou Partnership Agreement”, *European Foreign Affairs Review*, junio de 2007.

La mayoría de los donantes europeos todavía no incluye formalmente en sus unidades de resolución de conflictos una partida para las cuestiones socioeconómicas.⁹ El difícil cambio del uso de instrumentos de respuesta a crisis de corto plazo a los esfuerzos de desarrollo de largo plazo se ha estancado en la mayoría de los casos.¹⁰ Todos están de acuerdo en que el enfoque de “La vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo” (VARD)¹¹ de la Comisión, dirigido a llevar a cabo la transición de la emergencia a un desarrollo sostenible de más largo plazo, ha tenido un impacto limitado en el terreno.¹² Institucionalmente, el papel de liderazgo que han jugado el Comité Político y de Seguridad (CPS), el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y el Grupo Político-Militar (PMG, en sus siglas en inglés) en las políticas de conflicto claramente ha militado en contra de un enfoque de largo plazo hacia las cuestiones de desarrollo, y ha favorecido, a su vez, el énfasis en la respuesta ante emergencias y las preocupaciones inmediatas de seguridad.¹³

Muchos donantes están muy por detrás de alcanzar los aumentos prometidos en materia de ayuda al desarrollo. Italia, Austria y Grecia son ejemplos flagrantes. En respuesta a la crisis financiera, la Comisión ha adelantado 4,3 mil millones de euros en apoyo presupuestario a los países más pobres y la UE ha apoyado el crédito de 75 mil millones de dólares que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha puesto a disposición de los países en vías de desarrollo a principios de 2009. Pero, a medida que empeoran los efectos de la

crisis financiera, muchos Estados miembros ya están reduciendo su ayuda al desarrollo. Hasta el momento, los mayores recortes tras la crisis se han producido en Italia (más del 40 por ciento) e Irlanda (30 por ciento). El Gobierno francés tiene previsto recortar más de 50 proyectos de ayuda en África, así como reducir de manera más general los fondos a algunos de los Estados más pobres del continente.¹⁴ En julio de 2009, el Consejo recortó 80 millones de euros del nuevo presupuesto de ayuda de la Comisión. Asimismo, la UE se ha abstenido de prometer nuevos fondos a la Estrategia Conjunta UE-África, lo que está disminuyendo cada vez más el entusiasmo de los Estados africanos para con esta supuesta “asociación entre iguales”.¹⁵ Diversos donantes, especialmente los de Europa del Sur, todavía usan gran parte de su ayuda al desarrollo para reforzar sus relaciones comerciales con los países de renta media, y no parece haber una cantidad significativa de fondos destinada a solucionar conflictos.

En muchas “situaciones de fragilidad”, el gasto europeo en materia de desarrollo es lamentablemente limitado. En términos de los fondos per cápita, Nigeria es el país africano que menos financiación recibe, y solo la Comisión y el Reino Unido cuentan con una presencia significativa en el delta del Níger, una zona propensa a las tensiones. En Sudán, el acuerdo de paz de 2004 entre el Norte y el Sur no ha dado lugar a una gran inversión en el desarrollo a largo plazo y la capacitación institucional. Dado que Sudán no ha ratificado el Acuerdo de Cotonú –tras oponerse a una cláusula relativa a la Corte Penal Internacional– la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) está en suspenso. De hecho, las cifras sugieren que, en total, Estados Unidos destina más ayuda al desarrollo con sus despliegues de tropas que la Unión Europea.¹⁶ La Administración Obama está aumentando su ayuda internacional en un 9 por ciento entre 2009 y 2010.

⁹ Leontine Specker, “Integrating socio-economic recovery into post-conflict stabilisation programmes”, *CRU 7*, La Haya: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, diciembre de 2008, p.3.

¹⁰ C. Gourlay, “Community instruments for civilian crisis management”, en A. Nowak (ed.) “Civilian crisis management: the EU way”, *Chaillot paper 90*, París: European Union Institute for Security Studies, junio de 2006, p. 60.

¹¹ Comisión de las Comunidades Europeas, Programming Guide for Strategy papers, “Transition strategy: The Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD) approach”, 2006.

¹² D. Helly, “Security Sector Reform: from Concept to Practice”, *European Security Review 31*, diciembre de 2006, p. 11.

¹³ Marius Vahl, “Fiche on EU Security Policy”, en C. Egenhofer (coord.), *Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the way forward*, Bruselas: Centre for European Policy Studies, 2006, p. 62; ICG, *EU Crisis Response Capabilities: An Update*, Bruselas: International Crisis Group, 2002, p.12.

¹⁴ *Le Monde*, 9 de noviembre de 2008; Cédric Mathiot, “Afrique: comment Sarko va tronçonner les aides au développement” *Libération*, 24 de septiembre de 2008, disponible en www.libération.fr

¹⁵ Veronika Tywuschik y Andrew Sherriff, “Beyond Structures? Reflections on the implementation of the Joint Africa-EU Strategy”, *ECDPM Discussion paper 87*, Maastricht: European Centre for Development Policy Management, febrero de 2009, p. 12.

¹⁶ James Dobbins, “Europe’s Role in Nation Building”, *Survival 50/3*, 2008, 83–110, p. 108.

A pesar de las preocupaciones políticas y de seguridad sobre la situación en Afganistán y Pakistán, este último recibe menos financiación al desarrollo de Europa que la mayoría de los pequeños Estados latinoamericanos. El Reino Unido ha incrementado su programa de ayuda a Pakistán a 480 millones de libras para 2008–2011, el doble del total para el trienio anterior, convirtiéndolo en el segundo mayor programa de ayuda del Reino Unido. Tras ser criticada durante mucho tiempo por su limitada ayuda a Pakistán, en 2009 la Comisión destinó 50 millones de euros formalmente dirigido a ayudar al país a avanzar hacia una estrategia antiterrorista basada en el Estado de derecho. Sin embargo, incluso tras ese aumento, la cantidad de ayuda al desarrollo que la Comisión destina a Pakistán es insignificante. En la primera cumbre UE-Pakistán, celebrada en junio de 2009, se aumentó la ayuda, no obstante, de manera abrumadora, sólo para la asistencia humanitaria de emergencia. La escasez de la ayuda europea se puso aún más en evidencia cuando el presidente Obama triplicó la ayuda estadounidense a Pakistán a finales de 2009.

Asimismo, es sabida la falta de voluntad de los donantes europeos de comprometerse a enviar recursos a gran escala a Afganistán. Desde luego, los europeos critican el enfoque estadounidense por ser “demasiado militarizado”. Pero sólo el Reino Unido, Alemania y la Comisión han enviado regularmente más de 100 millones de euros al año en ayuda al desarrollo a Afganistán. Otros países destinan cantidades muy limitadas. Algunos encargados de los proyectos de desarrollo europeos han tenido que usar dinero estadounidense para continuar con sus labores, dado que los Estados miembros europeos les han dado la espalda. Estados Unidos invierte cantidades mucho más significativas en capacitación institucional que los gobiernos europeos. Durante el período 2008–2009, el gasto militar del Reino Unido ascendió a 2,6 mil millones de libras; su ayuda al desarrollo solo alcanzó los 207 millones de libras.¹⁷ En el Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) sigue habiendo cierta

resistencia a canalizar más fondos para apoyar los objetivos de seguridad tanto en Afganistán como en Irak. Un ministro de Defensa saliente reconoce que los países europeos han sido “fundamentalmente desho-nestados” al afirmar, en repetidas ocasiones, que estaban invirtiendo en una “seguridad integral” en Afganistán.

En Irak, más del 90 por ciento de la ayuda europea proviene de los miembros de la coalición; los Estados que no han participado en la invasión siguen reticentes a asumir un compromiso civil. Entre 2003 y 2007, la UE ha enviado a Irak más de 800 millones de euros en ayuda, y la Comisión ha destinado casi la mitad del total de fondos al Fondo Internacional Multilateral para la Reconstrucción de Irak (IRFFI, en sus siglas en inglés). Pero los fondos europeos a través del IRFFI están siendo retirados paulatinamente, y la Comisión apenas acaba de empezar a llevar a cabo unos pocos proyectos propios de ayuda directa. Incluso algunos miembros clave de la coalición, como Dinamarca y Polonia, no solo han retirado tropas sino que también han reducido sus esfuerzos en materia de ayuda. Francia alega que está renovando su compromiso, pero, para 2007–2008, el país ha aportado la irrisoria suma de 1,2 millones de euros. Asimismo, es sabido que hasta bien entrado el período 2007–2008, el Reino Unido estaba gastando más en reformar su propio consulado en Basora que en proyectos de reconstrucción en la ciudad.¹⁸ Y cuando en marzo de 2009 el Reino Unido cedió el control al ejército estadounidense, los británicos también redujeron sus esfuerzos civiles de reconstrucción y capacitación. Los diplomáticos británicos insisten en que el Reino Unido pedía que se dedicara más tiempo y dinero, del que dedicaba Estados Unidos, para la cooperación práctica al desarrollo.¹⁹ Pero cuando el Reino Unido se retiró en 2009, el ejército británico y los representantes civiles estaban mutuamente intercambiándose reproches, y ambos lados consideraban su experiencia como un fracaso del vínculo entre seguridad y desarrollo.

¹⁸ R. North, *The Ministry of Defeat: The British War in Iraq 2003-2009*, Londres: Continuum, p. 160.

¹⁹ Para un relato del Reino Unido afirmando estos puntos, ver H. Synott, *Bad Days in Baghdad: My Turbulent Time as Britain's Man in Southern Iraq*, Londres: I.B. Tauris, 2008, p. 46, p. 148 y p. 162.

¹⁷ HM Government, *UK policy in Afghanistan and Pakistan: the way forward*, abril de 2009, p. 8 y p. 20.

¿Hacia una estrategia para los Estados frágiles?

Estas tendencias del desarrollo se ven reflejadas en los dilemas más amplios de la formulación de políticas. Muchos informes se concentran sobre los desacuerdos institucionales internos en Bruselas. No se puede negar que esas familiares batallas territoriales continúan militando en contra de una "política de construcción de la paz" más eficaz. Ha habido algunos avances y se ha mejorado algo la eficacia. En años recientes, lo que se podría llamar la "mecánica" instrumental y de toma de decisiones de la política europea hacia los Estados frágiles ciertamente ha evolucionado de manera significativa. Ha aparecido una plétora de innovaciones. Se han simplificado los instrumentos financieros y los procedimientos de la UE con el fin de hacerlos más flexibles y rápidos en situaciones de fragilidad. El uso del apoyo presupuestario en los Estados frágiles está siendo coordinado por el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y el FMI. En las delegaciones de la Comisión, se ha impulsado el conocimiento especializado y la capacidad en materia de conflictos. Los esfuerzos de coordinación entre las instituciones de Bruselas y de éstas con los Estados miembros han superado, en cierto modo, las limitaciones de la estructura de pilares de la UE. Las misiones de investigación y los documentos de políticas conjuntos entre la Secretaría del Consejo y la Comisión se están convirtiendo en la norma; en un par de ocasiones –Macedonia y la Unión Africana– los jefes de Delegación de la Comisión han asumido el papel de representantes especiales de la Unión y, por lo tanto, han respondido tanto a la Comisión como al Consejo. Asimismo, la reciente fusión y reestructuración de las estructuras civiles y de gestión de crisis en la Secretaría del Consejo también ha mejorado el potencial para la coherencia, pero las cuestiones principales siguen siendo responsabilidad del SEAE.

A pesar de estas medidas, los desafíos para la elaboración de políticas eficaces han aumentado. Las misiones de la política europea de seguridad y defensa (PESD) todavía no son de hecho "integradas", sino que simplemente cuentan con vertientes militares y civiles paralelas, que coexisten en una incómoda yuxtaposición y raramente encajan una con la otra.²⁰ Si acaso, es el ejército el que ahora lleva adelante el "nexo" entre seguridad, desarrollo y gobernanza, puesto que los actores de desarrollo siguen muy escépticos. Ésta es una tendencia preocupante, en la que el ejército actúa sin una supervisión civil racionalizada,²¹ y a menudo sin estrategias y prioridades políticas comunes. La evidencia y todos los estudios realizados apuntan a una falta de coordinación entre las operaciones de gestión de crisis esporádicas de la PESD y las cuestiones de desarrollo y gobernanza de más largo plazo.²² Según los profesionales, el enfoque aún se limita a la eficacia de la ayuda, en vez de centrarse en la eficacia de todo el esfuerzo en pro del desarrollo.

Los documentos estratégicos y de definición de políticas sobre los Estados frágiles se han multiplicado, pero el gran desafío sigue siendo cómo transformarlos en enfoques eficaces, diseñados en función de un contexto específico y que partan de la base de las iniciativas y los actores locales. La "desconcentración" de la gestión de la ayuda desde Bruselas a las delegaciones de la Comisión ha hecho más patente el problema de la falta de personal en las oficinas locales. Debido a los recursos limitados y un apoyo político a menudo restringido por parte de las sedes, las delegaciones tienden a actuar con normalidad, dando prioridad a su papel tradicional de gestores de la ayuda y proyectos de infraestructuras, en vez de llevar a cabo tareas más difíciles y de largo plazo, como la mitigación de conflictos. Por detrás del compromiso protocolario hacia la "coherencia", siguen existiendo diferencias entre la

²⁰ Daniel Kiorski y Richard Gowan, "Can the EU rebuild failing states? A review of Europe's civilian capacities", Londres: ECFR, 2009, p.27.

²¹ Edward Burke, "The soldier-diplomat in Afghanistan and Iraq", *FRIDE working paper*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, octubre de 2009.

²² Para un análisis más integral, ver G. Grevi, D. Helley y D. Keohane (eds.), "European Security and Defence Policy: The First Ten Years", París: ISS, 2009.

Comisión y el Consejo y/o los Estados miembros, especialmente sobre cuestiones relativas a la competencia. Un reciente fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la división de competencias en las iniciativas de seguridad relativas a las armas pequeñas sigue sin aclarar la situación, pero, a su vez, demanda una mayor coordinación institucional. Cuando existen, los vínculos entre el desarrollo, la seguridad, el comercio y el daño medioambiental —una gran laguna a medida en que se empieza a ver la amenaza potencial del impacto socioeconómico del cambio climático— son débiles o meramente nominales, si bien existen medias excepciones, como el Plan de Estabilización y Reconstrucción en el este de la RDC y programas como el “Trading for Peace”.²³

En la práctica, pocos actores están dispuestos a priorizar la “coherencia de políticas” ante sus propias agendas bilaterales en los Estados frágiles. Asimismo, tampoco otorgan el mismo grado de prioridad a cada área u objetivo.²⁴ Los Estados miembros todavía son reacios a discutir, de manera abierta, sus políticas bilaterales con otros actores, si se percibe que éstos podrían estar bajo escrutinio o ser controvertidos. En muchas áreas de la política europea, en particular en las misiones de la PESD, hay mucha presión por demostrar su rentabilidad y conseguir un impacto positivo. Como resultado, las revisiones y los informes relativos a las misiones de la PESD pasan por diversos filtros con el fin de suavizar o eliminar las críticas. De momento, solo se han acordado tres documentos comunes de estrategia país y ejercicios conjuntos de programación de la ayuda: Sudáfrica, Sierra Leona y Somalia. Ello sirve para medir las dificultades para llevar a cabo políticas integrales de resolución de conflictos hacia los Estados frágiles. Incluso donde existe una fuerte voluntad política y los objetivos políticos formales están bien diseñados, la UE lucha por movilizar sus recursos de manera eficaz.

²³ Ver <http://www.dfid.gov.uk/Global-Issues/How-we-fight-Poverty/Trade/Trading-for-peace/>

²⁴ ECDPM, “*Evaluation Study on the EU Member States’ and Institutions’ mechanisms for promoting Policy Coherence for Development. Final Report*”, Maastricht: European Centre for Development Policy Management, mayo de 2007; y Comisión de las Comunidades Europeas, “*EU 2009 Report on Policy Coherence for Development*”, SEC(2009) 1137 final, Bruselas: Comisión Europea, 17 de septiembre de 2009.

La política y la construcción de la paz

Debido a esta estructura de políticas inconexa, las dimensiones políticas de la resolución de conflictos europea son especialmente indefinidas e inciertas. Los documentos de políticas de la UE prometen enfocarse en la reforma subyacente de la gobernanza en los Estados frágiles. A medida en que esos compromisos se han hecho realidad, han surgido duras críticas hacia el “modelo liberal de construcción del Estado” en situaciones de conflicto. Ahora, existen muchos documentos que abogan en contra de cualquier priorización de los estándares “occidentales” de gobernanza, pluralismo y procedimientos estatales modernos como parte de una estrategia de resolución de conflictos. Los expertos insisten en que estos enfoques han sido excesivos, dañinos y sólo sirven para enmascarar los intereses occidentales. Los fracasos actuales en materia de la resolución de conflictos y la construcción del Estado en “situaciones de fragilidad” se atribuyen a la fe ciega de los donantes en sus propios marcos políticos.²⁵

No se pueden descartar dichas críticas, pero éstas parecen poco realistas al ser comparadas con las tendencias recientes de las políticas europeas. Hasta cierto punto, parecen dirigidas a enemigos inexistentes. Las debilidades de las políticas europeas hacia las situaciones de conflicto son de naturaleza más sutil. A pesar de la retórica, en la práctica los enfoques europeos priorizan los acuerdos de paz mediados por las élites sobre la reforma subyacente de la gobernanza. De hecho, por lo general, las políticas europeas buscan retrasar una reforma política de gran alcance, debido al temor a un efecto desestabilizador de la democratización. Se adhieren a un marco secuencial: primero la estabilización, seguida de un nivel básico de capacitación estatal y, posteriormente, las reformas de gobernanza en el

²⁵ Para una serie amplia de trabajos que apoyan esta tesis, ver Jonathan Di John, “*Conceptualising the causes and consequences of failed states: a critical review of the literature*”, *Working paper 2*, Londres: LSE Crisis States Research Centre, 2008, pp. 23–5.

largo plazo. El problema reside en que, en la práctica, la mayoría de los Estados europeos no toma los pasos necesarios durante esta fase de transición y, por lo general, se queda en el paso número dos.

Ahora, los donantes europeos cuentan cada vez más con las estructuras "tradicionales", como los consejos locales. Asimismo, el apoyo de los donantes hacia los "líderes tradicionales" y los mecanismos tradicionales de resolución de disputas ajenos a los organismos estatales ha aumentado.²⁶ En algunos casos, el apoyo europeo hacia dichos mecanismos podría correr el riesgo de encerrar las fuentes de fragilidad que impiden la modernización.²⁷ Los donantes europeos deben profundizar su apoyo hacia las formas tradicionales de justicia y las milicias locales, pero más desafiante es asegurar que esas estructuras funcionen de acuerdo con los estándares internacionales de los derechos humanos.²⁸ La clave está en incorporar a las redes informales de confianza en la esfera de las políticas públicas, en vez de concebirlas como un sustituto a la política democrática; un error que ya ha cometido la mayoría de los donantes.²⁹

Según las evaluaciones realizadas, la mayoría de las intervenciones de la UE en situaciones de conflicto no ha conseguido abordar las cuestiones políticas más delicadas.³⁰ El DfID reconoce que los esfuerzos de los donantes en materia de construcción del Estado han "tendido a fortalecer o ignorar las élites rapaces" y que el apoyo prestado a los acuerdos de paz ha minado la capacidad estatal de largo plazo.³¹ Un proyecto reciente de alcance europeo está de acuerdo en que, hasta

ahora, los donantes europeos han limitado la construcción estatal a los "tecnicismos de capacitar al Estado para proveer servicios", y no han "cogido al toro por los cuernos" a la hora de abordar las causas políticas subyacentes del conflicto.³² En los Estados en situación de conflicto, se favorece a los proyectos de desarrollo de gran impacto en detrimento de los esfuerzos de largo plazo para modificar los patrones de la toma de decisiones.³³ Se ha sugerido que, a menudo, la UE fomenta un mayor nivel de "apropiación local" del que los propios regímenes locales están dispuestos o son capaces de absorber.³⁴ En algunas entrevistas *off-the-record*, es sorprendente el número de políticos y diplomáticos que ha abogado por que Occidente deje incluso de intentar construir sistemas judiciales imparciales, ayudar en la celebración de elecciones libres o entrenar a las fuerzas armadas como formas de solucionar el conflicto.

La mayor parte del apoyo europeo a la gobernanza se centra en la construcción de instituciones estatales, en colaboración con los gobiernos socios. Según los encargados de formular las políticas, esto refleja, en parte, un deseo de alcanzar la estabilización a través de la reforma negociada y consensuada. Esta orientación también se ve reflejada en la creciente preferencia por la ayuda de gobierno a gobierno y por el apoyo presupuestario directo. Sin la rendición de cuentas y los mecanismos de monitoreo adecuados, el apoyo presupuestario directo puede, de hecho, profundizar las tensiones al aumentar la importancia que los partidos en el poder otorgan al mantenimiento del control absoluto de las finanzas públicas. Lejos de ayudar a aliviar el conflicto, la ayuda al desarrollo puede contribuir a agravarlo.

Muchas de las iniciativas llevadas a cabo bajo la bandera de la reforma del sector de la seguridad (RSS)

²⁶ DfID, "Building the State and Securing the Peace", *Emerging Policy Paper*, Londres: Departamento para el Desarrollo Internacional, junio de 2009, p. 24.

²⁷ Louise Anten, "Strengthening Governance in Post-Conflict Fragile States", La Haya: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009.

²⁸ Eric Scheye, "Pragmatic realism in justice and security development: supporting improvement in the performance of non-state/local justice and security networks", La Haya: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009, p. 36.

²⁹ C. Tilly, *Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

³⁰ Fernanda Faria y Patricia Magalhaes Ferreira, "Situations of Fragility: Challenges for a European response Strategy", Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 2007, p. 48.

³¹ DfID, junio de 2009, op. cit., p. 9 y p. 15.

³² Edward Bell, "Society in State-building, Synthesis report", Initiative for Peacekeeping Project, mayo de 2009, p. 11 y p. 16, disponible en www.initiativeforpeacebuilding.eu

³³ Comisión de las Comunidades Europeas y Soges S.p.A, "Support Study in view of the follow-up to the 2007 Commission communication, Council conclusions and EP resolution on situations of fragility – Mapping of donors, actors, financial instruments and assessment tools in situations of fragility", 2009.

³⁴ Borrador del European Report on Development (ERD) 2009, "Overcoming Fragility in Africa: Forging a New European Approach", Florencia: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009, p. 82.

parecen más bien programas estándar para combatir el terrorismo, con pocos aspectos de reforma tangibles. De hecho, la UE todavía carece de un concepto de RSS para operacionalizar los compromisos de la EES.³⁵ Los recursos y la atención de los diplomáticos ahora se dirigen a la gestión de crisis en el corto plazo y no a la resolución de conflictos de largo plazo a través de la reforma política. La prioridad ligada a la gestión operacional de crisis ha desviado la atención de los prerequisites estructurales de la prevención y resolución de conflictos.³⁶ Los "perfiles de gobernanza" de la Comisión, que supuestamente condicionan las políticas europeas de ayuda, hasta ahora no han conseguido incorporar los factores relativos a la fragilidad estatal o asegurar enfoques participativos en las iniciativas de seguridad.³⁷ El total de ayuda que los donantes europeos canalizan para fortalecer las políticas sociales hace simplistas las críticas habituales de que la UE prefiere una democracia liberal basada en procedimientos en vez de una democracia social. En algunos Estados en situación de conflicto, parece que la UE favorece tanto a una unidad socialmente dirigista y mediada por la élite como a un liberalismo reduccionista.

Por cuestiones de espacio, este documento no examinará en detalle ejemplos concretos de ese enfoque limitado hacia la reforma política, pero las tendencias básicas son evidentes en distintas regiones. Son las dimensiones políticas de las misiones de la PESD las que más dificultades han tenido para cobrar tracción y las que más se han diluido. Las élites locales y las fuerzas de seguridad han conseguido limitar las misiones de la PESD en materia de Estado de derecho y del sector de la seguridad a un enfoque operacional práctico, lejos de las cuestiones relativas a la reforma, y la UE no ha conseguido implantar en sus misiones un enfoque más amplio centrado en la reforma política y la cons-

trucción estatal. Esto ha ocurrido desde la RDC hasta Irak, y desde Georgia hasta Palestina. La misión Concordia en Macedonia no estaba ligada a los requisitos de reforma política del proceso de pre-adhesión del país. En Georgia, la misión de Estado de derecho consistía sólo en diez expertos, que proporcionaban asesoría sobre las capacidades operacionales técnicas y hacían poco para abordar la decreciente independencia del sistema judicial mientras la misión estaba en el terreno. En Bosnia, tras siete años de presencia de la misión policial de la UE, los compromisos hacia el Estado de derecho y la reforma policial se vieron degradados. En Kosovo, la misión EULEX ha desempeñado una función meramente ejecutiva en la provisión de justicia en vez de presionar por una reforma judicial *per se*. El monitoreo de los acuerdos de paz de Aceh se considera un éxito de la PESD, pero ha conllevado una notable disolución de los aspectos relativos a los derechos humanos, a instancias del Gobierno federal indonesio.³⁸

En Somalia, la presencia europea se limita a una serie aislada de proyectos de la sociedad civil y no ha conseguido afianzar el proceso político, que ahora está en riesgo debido a los militantes islamistas. La misión marítima Atalanta es quizás el ejemplo más claro de un enfoque hacia los síntomas en vez de hacia las causas políticas del conflicto: la contribución de la UE a solucionar los problemas internos somalíes sigue siendo insignificante, mientras que se ha movilizado una fuerza naval para proteger el comercio europeo a lo largo del Cuerno de África. La misión militar de 2006 de la UE con el fin de apoyar las elecciones en la RDC, según las opiniones locales, solo sirvió para apoyar el régimen de Laurent Kabila en el poder ante su manipulación del proceso político. La misión de supervisión electoral de la PESD fue retirada inmediatamente tras los comicios, justo cuando estalló otro ciclo de violencia: varios líderes clave de la oposición se vieron obligados a huir del país poco después de las elecciones. El jefe de la misión de la UE para la reforma del sector de la seguridad en la RDC dejó su puesto tras su fra-

³⁵ Julian Lindley-French, "Stabilisation and Reconstruction: Europe's chance to shed its 'junior partner' status", *Europe's World* 13, otoño de 2009, p.44.

³⁶ Emma Stewart, "Capabilities and Coherence? The evolution of European Union conflict prevention", *European Foreign Affairs Review* 13, p. 253, 2008, 229-53.

³⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, "Towards an EU approach to situations of fragility and conflict: Action Plan", op. cit., p.6.

³⁸ Para más detalles sobre los aspectos políticos de las misiones de la PESD, ver Grevi, Helly and Keohane, op. cit., capítulos 4-24.

caso en solucionar los bloqueos en materia de gobernanza. Asimismo, los gobiernos europeos han intentado mejorar las relaciones con el régimen sudanés, intercambiando el acceso humanitario a Darfur por cualquier tipo de presión en pro de la democratización a nivel nacional. En Guinea-Bissau, la UE solo ha conseguido reunir a 14 oficiales de seguridad para una misión técnica y extremadamente limitada. Francia y la Comisión han apoyado la postergación de elecciones en Costa de Marfil desde 2005, tras fracasar, junto con otros actores de la comunidad internacional, en ejercer presión en contra de las leyes discriminatorias de nacionalidad y de la tierra de 2002 que, previsiblemente, resultaron en un conflicto.

En Afganistán, los gobiernos europeos han avanzado hacia acuerdos pragmáticos con los líderes Talibán y el apoyo a las "estructuras tradicionales". Asimismo, Europa ha entablado conversaciones directas con los líderes tribales en el contexto del estallido del conflicto en Yemen. En Pakistán, la UE ha fracasado, de manera excepcional, en invertir esfuerzos significativos para fortalecer el Estado de derecho. Por otro lado, la UE también ha alentado a Fatah en Palestina a retrasar las elecciones. En el Líbano, los Estados miembros presentes en la operación UNIFILII al sur del país se han quedado pasivos ante el rearme de Hezbollah y sus estructuras estatales paralelas. Al sur de Irak, el Reino Unido dejó de lado la democratización en favor de la cooperación con la milicia chiita, la aceptación de los procesos legales paralelos de la *Sharia* y la cooperación práctica a través de los "notables" locales: y ha visto cómo dicha flexibilidad simplemente ha engendrado una espiral de violencia aterradora. El ejército británico tampoco se dio cuenta de cómo su tolerancia hacia los sadristas en el sur del país consistía un freno para el proceso de democratización a nivel federal en Irak, hasta el punto de alejar la cooperación de los partidos suníes. En ninguno de estos casos se puede decir que el principal fallo de la UE ha sido su sobre-énfasis en un modelo de construcción estatal liberal democrático rígido e inmaculado.

Las políticas europeas en el Chad y la República Central Africana (RCA)

El Chad y la RCA son ejemplos importantes del enfoque aparentemente integral de la UE hacia situaciones de fragilidad, así como una ilustración de sus limitaciones y dificultades. De distintas maneras, ambos son Estados muy débiles, están asolados por la pobreza a pesar de sus recursos naturales y su potencial económico, aún sin explotar, y se ven sumergidos en un conflicto interno, y afectados por la inestabilidad de sus países vecinos. La UE se ha involucrado con instrumentos políticos, de desarrollo, humanitarios y militares, y ha intentado desarrollar sinergias entre los diferentes instrumentos y actores.

La EUFOR Chad/RCA, lanzada el 15 de marzo de 2008, ha sido la mayor misión militar de la PESD hasta la fecha, con 3.700 tropas en el Chad oriental y el noreste de la RCA. Su papel consistía en servir de puente y proteger el despliegue de la misión de la ONU (MINURCAT) que la sustituyó un año más tarde, con el fin de mejorar la seguridad en aquellas áreas y, de esa manera, contribuir a la protección de los civiles y el suministro de la ayuda humanitaria. El objetivo subyacente de las misiones de la PESD y de la ONU era también contener las dinámicas regionales del conflicto y afianzar los esfuerzos en materia de las negociaciones políticas en las que la UE participa, incluyendo las negociaciones de Dakar para la paz en Darfur y la región más amplia, donde la UE tiene estatus de observador. Además, el jefe de la Delegación de la Comisión era el mediador en el diálogo político interno en el Chad que resultó en el acuerdo de paz de agosto de 2007, con el fin de crear las condiciones para la celebración de elecciones.

A pesar de su papel político, el Consejo no ha otorgado ni un mandato político firme ni ha prestado el apoyo

necesario a sus representantes en el terreno. La presencia limitada de los actores europeos (solo la Comisión y Francia, además de Alemania en el Chad, cuentan con representación diplomática), en principio, haría más fácil la coordinación y alcanzar un acuerdo sobre una estrategia política y de implementación clara. No obstante, eso no ha ocurrido en la práctica. Ante la ausencia de un "argumento" político claro, es probable que los múltiples enviados especiales o canales para el diálogo político solo contribuyan a una menor claridad. La única estrategia común real era la necesidad de fomentar una mayor involucración de la ONU en el Chad, la RCA y Darfur, con el fin de trasladar la responsabilidad.

En las instituciones europeas, la planificación de la EUFOR Chad/RCA se considera ejemplar. Hubo mucha coordinación con la ONU. Previo al despliegue, los Estados miembros y la Comisión llevaron a cabo una misión de investigación conjunta. Se realizaron consultas a nivel local y entre las instituciones de Bruselas antes y durante el despliegue de la misión. Se llevó a cabo una coordinación regular y, por lo general, positiva con los actores humanitarios en el terreno. Asimismo, la UE realizó un análisis social de la región del Chad oriental, en la frontera con Darfur, el que compartió con los demás actores involucrados. De la misma manera, se llevaron a cabo análisis sociales y de conflictos similares en el noreste de la RCA. En ambos países, se implementó el enfoque VARD. Y, por último, se planificaron actividades relativas al desarrollo para las áreas de intervención de la misión de la PESD/MINURCAT con el fin de apoyar la estabilización de la región y el retorno de las poblaciones desplazadas.

No obstante, el objetivo declarado de otorgar a los actores en el terreno una mayor voz y un mayor papel en la planificación e implementación de las estrategias europeas sólo se ha alcanzado de forma limitada. Por ejemplo, los trabajadores humanitarios habían abogado por una misión policial, y no militar, para abordar el crimen y el bandidaje. El presidente Déby ha dado la bienvenida a la EUFOR, pero se ha mostrado firme ante el alcance limitado y el área restringida de las intervenciones de la UE y la ONU en el Chad. Tanto la

UE como el régimen del Chad estaban dispuestos a despolitizar la misión: Déby tendría la libertad para usar sus fuerzas para atacar a los rebeldes en la frontera sudanesa, mientras esperaba usar a la EUFOR para detener a los grupos rebeldes que circulaban hacia dentro y hacia fuera de Darfur; y, la UE se desvinculaba de la imagen de estar inmiscuyéndose en la política interna del país. Pero la impresión general fue que la misión de la PESD acabó interviniendo en nombre de Déby, a pesar de su falta de legitimidad política a nivel nacional.³⁹

La Unión Europea carecía de una visión unificada sobre las dinámicas sociopolíticas locales y regionales, o sobre cómo abordarlas. En ambos países, la reforma de la gobernanza es una prioridad declarada de la cooperación europea. El apoyo a la reforma del sector de la seguridad y la celebración de elecciones se encuentran en lo alto de la agenda. En el Chad, por ejemplo, el Instrumento de Estabilidad ha facilitado 10 millones de euros para la reforma policial, además de los fondos del FED y la ayuda humanitaria, sumando un promedio de 100 millones de euros anuales, incluyendo la financiación de proyectos de reforma judicial. No obstante, estos esfuerzos representan mucho menos que el coste total estimado de la misión de la PESD. Los actores europeos estaban en desacuerdo sobre el nivel de prioridad de los problemas políticos internos y de gobernanza en el Chad; algunos actores incluso llegaron a apuntar a la mala gobernanza como una razón para *reducir* su compromiso, en vez de trabajar más para fomentar la reforma.

Igualmente, en el Chad existe el desafío de vincular las reformas en materia de gobernanza, seguridad y desarrollo, debido a la falta de voluntad política por parte del régimen local y la ausencia de una estrategia política clara por parte de la UE y sus socios internacionales sobre cómo afrontar este desafío. Se prestó apoyo a los sectores judicial y policial, aunque los avances en este campo han sido lentos y muy limitados. Por otro lado, la reforma del ejército ni siquiera se encontraba en la agenda de la UE, a pesar de que esto suponía el gran riesgo de minar cualquier posibilidad de avanzar con el

³⁹ *European Security Review* 37, marzo de 2008, p.2.

diálogo político y con la reforma policial y judicial. Las vertientes relativas al desarrollo y la gobernanza de la estrategia han sufrido en paralelo. Dichas reformas no pueden avanzar sin la participación de los actores locales clave, pero no suelen constituir una prioridad cuando los regímenes están más preocupados con su propia supervivencia. En el lado de la Unión Europea, por lo menos durante un tiempo las prioridades estaban marcadas por la necesidad de apaciguar las críticas sobre la falta de transparencia de la política de Francia en el Chad, que daban lugar a preocupaciones sobre una supuesta "manipulación" de los instrumentos europeos para servir a la agenda bilateral francesa. Por el otro lado, pocos actores europeos e internacionales han estado dispuestos a financiar la reforma del sector de la seguridad (y, especialmente, la reforma del ejército, dado que dicho apoyo no puede contabilizarse como Ayuda Oficial al Desarrollo) en situaciones de fragilidad o conflicto, a pesar de las declaraciones políticas afirmando la prioridad de estas áreas para las estrategias de construcción de la paz.

El Chad y la RCA también constituyen ejemplos llamativos del fracaso de la UE en ampliar su conocimiento sobre la "apropiación" y en trabajar con los actores locales más allá de las instituciones gubernamentales. El Chad y la RCA representan, de diferentes maneras, típicos casos de Estados frágiles donde las instituciones carecen de una presencia fuerte y legítima más allá de sus capitales. La estrategia de la Comisión en la RCA ciertamente ha intentado alcanzar la construcción y la consolidación de la paz a través de la "desconcentración" y la "deslocalización", vinculando el Gobierno central con las autoridades locales, con el fin de crear polos de desarrollo en las áreas del país con mayor población y potencial económico, pero también en las áreas assoladas por el conflicto rebelde. Sin embargo, en la práctica, según las quejas de algunos actores locales, dicho enfoque sigue demasiado centrado en el Estado central (por ejemplo, hacia el aumento de la capacidad estatal para recaudar impuestos, la "creación de instituciones" y el desarrollo de "estrategias sobre el papel", entre otros), y está muy poco dirigido a fomentar las economías locales, sin las cuales los esfuerzos de construcción estatal no son sostenibles.

Conclusión

En algunos sentidos, el compromiso europeo hacia la prevención y resolución de conflictos en regiones distantes parece haberse atrofiado. Tanto su capacidad como su voluntad política seguirán siendo limitadas. Entre los encargados de formular las políticas, han surgido dudas de si la UE puede tener un impacto significativo en muchas "situaciones de fragilidad"; de que sepa qué hacer para mitigar conflictos; o incluso sobre si la UE debería intervenir políticamente. Desde luego, cada informe y artículo sobre las políticas europeas insta a una mejor coordinación entre las diferentes instituciones europeas e instrumentos políticos, y los documentos sobre políticas llevan tiempo prometiendo una mejor coherencia. No obstante, la evidencia sugiere que los conocidos problemas de desarticulación persisten. Asimismo, sigue habiendo desconexión entre las políticas, los actores, los instrumentos y las prácticas de la Unión Europea. La coherencia y la coordinación son el "santo grial" de la política europea, pero la "coherencia para qué" sigue siendo una cuestión pendiente. La Estrategia Europea de Seguridad no ha contribuido mucho a aclarar esta cuestión. Así se ve reflejado en el informe de 2008 sobre la implementación de la EES, pero tampoco se ofrecen directrices claras.

En la mayoría de los casos, el compromiso de la UE de abordar las raíces del conflicto a través del desarrollo y la gobernanza no se ha materializado o no ha tenido un impacto significativo. Los Estados miembros siguen reacios a la autocrítica abierta o a revisar sus idiosincrasias bilaterales. El Tratado de Lisboa se considera una panacea, pero los problemas son más profundos. Es el "argumento" político el que todavía carece de claridad en las políticas europeas de resolución de conflictos. Mientras que la crítica habitual es que las potencias occidentales buscan, ciega e inapropiadamente, implementar un marco político único para todos los Estados frágiles, la mayor preocupación es que su política ultra-pragmática ha hecho con la UE tenga que luchar por encontrar una manera eficaz de abordar las causas políticas subyacentes del conflicto. En resumen, al examinar las debilidades y fortalezas de la política europea de resolución de conflictos, la confusión aparece como una creciente preocupación.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 94 Las políticas europeas de resolución de conflictos: una construcción de la paz truncada, **Fernanda Faria y Richard Youngs**, Marzo 2010
- 93 Por qué la Unión Europea necesita una política más amplia hacia Oriente Medio, **Edward Burke, Ana Echagüe y Richard Youngs**, Febrero 2010
- 92 A New Agenda for US-EU. Security Cooperation, **Daniel Korski, Daniel Serwer and Megan Chabalowski**, November 2009
- 91 El dilema de la construcción del Estado en Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado, **Lucia Montanaro**, Octubre de 2009
- 90 El “soldado-diplomático” en Afganistán e Irak, **Edward Burke**, Septiembre de 2009
- 89 La empresa como actor de la reconstrucción post bélica, **Carlos Fernández y Aitor Pérez**, Agosto de 2009
- 88 A criminal bargain: the state and security in Guatemala, **Ivan Briscoe**, September 2009
- 87 Informe de Estudio de Caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití, **Velina Stoianova y Soledad Posada**, Julio de 2009
- 86 Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda, **Stefan Meyer**, Junio de 2009
- 85 Tunisia: The Life of Others. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, **Kristina Kausch**, June 2009
- 84 ‘Strong Foundations?’: The Imperative for Reform in Saudi Arabia, **Ana Echagüe and Edward Burke**, June 2009
- 83 Women’s political participation and influence in Sierra Leone, **Clare Castillejo**, June 2009
- 82 Defenders in Retreat. Freedom of Association and Civil Society in Egypt, **Kristina Kausch**, April 2009
- 81 Angola: ‘Failed’ yet ‘Successful’, **David Sogge**, April 2009
- 80 Impasse in Euro-Gulf Relations, **Richard Youngs**, April 2009
- 79 La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país, **Nils-Sjard Schulz**, Febrero 2009
- 78 Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina, **Laura Tedesco**, Febrero 2009
- 77 Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur, **Augusto Varas**, Febrero 2009
- 76 Building Accountable Justice in Sierra Leone, **Clare Castillejo**, January 2009
- 75 *Plus ça change*: Europe’s engagement with moderate Islamists, **Kristina Kausch**, January 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, **Edward Burke**, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, **Clare Castillejo**, Enero 2009

FRIDE

Muchos documentos han destacado la importancia de la trinidad “seguridad, gobernanza y desarrollo” en los intentos de Europa por atenuar conflictos y enfrentar la fragilidad del Estado. Tanto la Estrategia de Seguridad Europea como su actualización de 2008 identifican esa estrecha relación como crucial para el papel de la UE en la resolución de conflictos.

Ha pasado suficiente tiempo para realizar un inventario al respecto y determinar los logros alcanzados. Sin embargo nuestro análisis sugiere que las políticas europeas en contextos de fragilidad y conflicto siguen siendo ineficaces, a menudo excesivamente limitadas en su alcance y contrapuesto al declarado enfoque holístico de la UE. La mayoría de críticos se ha centrado sobre los problemáticos vínculos cívico-militares en la gestión de crisis. No obstante, es en el marco más amplio de la construcción de la paz donde las políticas europeas suelen tener deficiencias más serias.

www.fride.org