

LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ HACIA ÁFRICA SUBSAHARIANA. BALANCE DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL PRINCIPIO DE COHERENCIAS POLÍTICAS

Referencia: Convocatoria Abierta Permanente (CAP, registro 09-CAP2-I484) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Subvención otorgada al Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid.

Título: Coherencia de Políticas Españolas Hacia África.

**Informe a cargo del Grupo de Estudios Africanos,
Línea de Investigación en Construcción de la Paz**

Autoras del Informe: Itziar Ruiz-Giménez Arrieta, con la colaboración de Lourdes Benavides de la Vega.

Noviembre de 2011

Este Informe está pensado para que tenga la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuya al conocimiento y al intercambio de ideas.

Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

El contenido es responsabilidad de sus autores y no representa necesariamente la opinión del Grupo de Estudios Africanos de la UAM.

Disponible en: <http://www.uam.es/gea>

CONSTRUCCION DE LA PAZ



Con la colaboración de:

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



1. Introducción	p.3
2. Rasgos de la Política Exterior Española de Construcción de Paz: la Apuesta por el Proyecto de Paz Liberal y África como Prioridad Geográfica	p.6
2.1. La apuesta por insertarse en el proyecto de paz liberal	p.16
2.2. La irrupción de África como prioridad geográfica: los dos Plan África	P.17
2.2.1. El primer Plan África 2006-2008	
2.2.2. El segundo Plan África 2009-2012	P.19
3. La Política Española de Defensa y Seguridad para el Continente Africano	P.25
3.1. La proyección geográfica de la política española de defensa	P.26
3.2. El espectacular aumento del presupuesto español para misiones de paz	P.27
3.3. La participación española en las misiones de Naciones Unidas en África	P.28
3.3.1. La participación española en la MONUC-MONUSCO y el desafío de la protección de los civiles	P.35
3.4. La contribución española a las Misiones de la UE en África	P.37
3.4.1. La contribución económica española a las misiones de la UE	P.38
3.5. Algunos dilemas desde la perspectiva de coherencia de políticas en las misiones en la RDC y Somalia	P.40
3.5.1. La reforma del sector de seguridad en la RDC	P.40
3.5.2. Las misiones internacionales en Somalia	P.43
3.6. A modo de conclusión	P.55
4. La Política de Construcción de Paz de la Cooperación Española	p.56
4.1. La AOD española en construcción de paz para las iniciativas multilaterales regionales africanas y para la RDC y Somalia	p.61
4.2. La agenda de género dentro de la agenda española de construcción de paz	p.72
5. Conclusiones	P.78
Bibliografía	p.83

1. Introducción

A lo largo de las últimas dos décadas la construcción de la paz se ha convertido, junto al desarrollo, en uno de los lenguajes de moda de la agenda política internacional. En su nombre se han transformado las agendas, políticas y estructuras de las organizaciones internacionales (Naciones Unidas-NNUU, OTAN, UE, UA, etc.). Muchos gobiernos y actores no estatales (ONG, centros de investigación, etc.) por su parte han ampliado, renovado o mudado sus políticas, mandatos o funciones. Se han puesto en marcha, además, múltiples iniciativas para resolver los conflictos armados, incluido los internos.

La construcción de la paz se ha convertido, asimismo, en un espacio en el cual se han generado múltiples debates y controversias sobre las causas de los conflictos armados y sus posibles soluciones, sobre los conceptos de paz, seguridad, soberanía, intervención humanitaria, responsabilidad de proteger, estados fallidos, etc. Se ha originado, por tanto, una verdadera revolución normativa en uno de los ámbitos centrales de la política internacional, el de la paz y la seguridad, que tendrá en el continente africano uno de sus escenarios privilegiados.

España, como potencia media y plenamente insertada en instituciones como las NNUU, la OTAN o la UE, no ha sido ajena a esos cambios y transformaciones. En las últimas dos décadas, su política exterior se ha visto sometida igualmente a profundos cambios, reflejo de esas dinámicas internacionales pero también de la evolución interna de la política y sociedad española. Entre las nuevas señas de identidad de la política exterior española, junto a su europeísmo y multilateralismo, se quieren destacar aquí cuatro rasgos.

En primer lugar, España ha mudado en muy pocos años de país receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a uno de los principales países donantes. Y, al igual que muchos otros países, la construcción de la paz se ha convertido, en segundo lugar, en uno de los ejes trasversales de su política de cooperación al desarrollo. La tercera seña de identidad se refiere a la proyección internacional que han adquirido las Fuerzas Armadas españolas con su participación en múltiples misiones internacionales de las NNUU, la OTAN o la UE. Y el cuarto y último rasgo sería la novedosa prioridad geográfica que, sobre todo en las últimas dos legislaturas, se ha otorgado al continente africano dentro de una política tradicionalmente volcada en otras regiones (Europa, América Latina o el Mediterráneo).

Esta monografía buscar acercarse a estas nuevas dimensiones de la política exterior española en su proyección en el África Subsahariana y con unos objetivos

muy concretos. Tras esta introducción, el primer apartado aborda los principales rasgos y evolución de dicha política para analizar sus similitudes o diferencias respecto a la agenda internacional. O, más en concreto, se intenta examinar si se alinea o se diferencia con las visiones hegemónicas que existen sobre la construcción de paz. A pesar de su evolución en las últimas dos décadas, dichas visiones se han articulado en torno a lo que se denomina el proyecto de paz liberal (Duffield 2003; Richmond 2010; Paris 2004).

Un segundo objetivo de esta monografía es analizar la agenda española de construcción de paz hacia el continente con sus dos pilares: la política española de AOD para la construcción de paz y la política de seguridad y defensa. El primer pilar está formado, por un lado, por aquellas actividades de la política de cooperación al desarrollo que se perciben y califican como de prevención, resolución de conflictos y reconstrucción posbélica. En el apartado cuatro se examina, por tanto, esa concreta dimensión de la cooperación española que se realiza a través de fondos multilaterales (de las NNUU y, en especial, de organismos africanos, Unión Africana-UA o la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental-CEDEAO) como de forma bilateral. Aunque el análisis en profundidad de esta última dimensión, la bilateral, excede el ámbito de este trabajo, se han seleccionado algunos países, en concreto, la República Democrática del Congo (RDC), Sudán y Somalia por dos motivos: por un lado, los dos primeros son los principales receptores de AOD española en construcción de paz y, por otro, la política española de defensa y seguridad se ha proyectado especialmente sobre el último. El tercer objetivo de este trabajo será abordar dicha política en especial, la participación española en las misiones de las NNUU o la UE en el continente y, en concreto, en la RDC y Somalia.

Un cuarto y último objetivo de estas páginas es analizar la política exterior española de construcción de paz hacia África desde una perspectiva muy concreta, la del principio de coherencia de políticas y, en concreto, de coherencia de políticas para el desarrollo. Un principio controvertido, como todos, que se ha convertido en uno de esos vocablos centrales de la agenda internacional de desarrollo y que surgía a lo largo de la década de los noventa (Olivié y Sorroza, 2006). Paulatinamente se fue consolidando un nuevo consenso discursivo en torno a la idea de que había que abordar de forma más integral la cooperación con los países receptores de ayuda. Se pasaba a admitir que existen otra serie de políticas internacionales (financieras, comerciales, migratorias, medioambientales, energéticas, agrícolas, de seguridad y defensa) que pueden estar limitando y obstaculizando su desarrollo. Muchos países donantes se comprometen a alinear su política exterior hacia los países receptores con un objetivo prioritario, el

desarrollo y la erradicación de la pobreza (Olivié 2008). España asumía ese compromiso en la Ley de Cooperación Internacional (artículo 4), los Planes Directores y los Planes África. La prioridad otorgada al desarrollo se completa o refuerza en la actual agenda internacional con la promoción de la democracia, los derechos humanos (DDHH) y la construcción de la paz. Todos ellos se perciben como indisolublemente vinculados a ese objetivo prioritario y así aparece en todos los instrumentos mencionados.

Por tanto, el objetivo último de esta monografía es evaluar la política exterior española de construcción de paz hacia el continente africano para ver si es coherente con los objetivos que se ha marcado. Se pretende presentar como hilo conductor algunos de los dilemas que, en nuestra opinión, afronta dicha política y que aparecen en ámbitos tan diversos como la reforma del sector de seguridad en la RDC o Somalia, el apoyo a las misiones de NNUU o la UA, la lucha contra la piratería, así como dentro de la agenda de género o la estrategia de construcción de paz de la cooperación española.

Varios son, sin embargo, los obstáculos que hemos encontrado en el camino. El primero, sin duda, la amplitud de los objetivos propuestos. Muchos son los aspectos a abordar si se quiere mostrar la política española de construcción de paz hacia la región subsahariana. Ello nos ha obligado a seleccionar un espacio temporal concreto (la década de 2000), geográfico (la región subsahariana y, en especial tres países, la RDC, Somalia y Sudán). También nos ha forzado a dejar algunos temas fuera: la política española de ayuda humanitaria, el apoyo a los programas de justicia transicional, etc.

El obstáculo más grande que hemos encontrado en la investigación es, en segundo lugar, la dificultad de acceso a los datos. Aunque la información que se facilita sobre la cooperación española es bastante detallada¹, en otros ámbitos hemos encontrado una menor transparencia informativa que ha dificultado nuestra andadura y que, sin duda, puede influir en los resultados que presentamos. El compromiso del Gobierno español de realizar un seguimiento de los Planes África o del plan español de seguimiento de la resolución 1325 de las NNUU sobre Mujeres, Paz y Seguridad nos ha permitido acceder a información relevante. A pesar de que son pasos en la dirección correcta, los informes de seguimiento están incompletos y se reducen a un listado de actividades sin que contengan indicadores de impacto, resultados, recursos asignados para cada actividad que permitan una adecuada evaluación. Sin embargo, las mayores dificultades se han centrado en el ámbito de la política española de defensa donde se detecta una escasa transparencia informativa existente, por ejemplo, respecto a los gastos militares y,

¹ A través de los informes de seguimiento de los Planes Anuales de la Cooperación Española (PACI).

en especial, a los gastos que acarrea la participación española en las misiones internacionales. Ello ha dificultado una adecuada valoración de la política exterior española de construcción de la paz desde una perspectiva de coherencia de políticas. La asignación de recursos económicos y humanos a los diferentes ámbitos de la política exterior española es un indicador crucial para desvelar qué regiones, ámbitos, sectores y dimensiones de la construcción de la paz son, más allá de los discursos, las verdaderas prioridades de dicha política. Hemos intentado, en la medida de lo posible, compensar esas lagunas en la documentación oficial acudiendo a fuentes secundarias así como a otras fuentes primarias (informes de organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, entrevistas, etc.)

Con todo ello, esperamos que estas páginas sirvan para formular una valoración bastante comprensiva de algunos de los dilemas y desafíos que afronta la actual agenda española de construcción de paz para el continente africano.

2. Rasgos de la Política Exterior Española de Construcción de Paz: la Apuesta por el Proyecto de Paz Liberal y África como Prioridad Geográfica

Desde el final de la Guerra Fría, la agenda política internacional se veía sacudida por un conjunto de dinámicas de diversa índole, política, social, económica y cultural que iban a marcar su andadura posterior. En este informe no se aspira a realizar un relato detallado de dicha evolución (Ruiz-Giménez 2011a), pero sí resaltar algunas disputas y controversias relevantes para la política exterior española.

2.1. La apuesta española por insertarse en el proyecto de paz liberal

Una de las dinámicas que más han marcado la evolución de la agenda internacional han sido las controversias y debates en torno a cuales debían ser los mejores diagnósticos y las recetas más oportunas para resolver los conflictos armados de carácter interno. Y, en especial, los africanos ya que, como hemos mencionando, el continente se convertía en uno de los escenarios centrales de la nueva agenda.

El primer ámbito de debate fue, por tanto, el de las causas explicativas de las guerras africanas. Paulatinamente se afianzaron ciertas visiones hegemónicas basadas en la narrativa de las nuevas guerras, de los estados fallidos, de la revitalización de la etnicidad y, sobre todo, desde mediados de los noventa, del *warlordismo* y del vínculo violencia armada y recursos naturales, etc. (Duffield 2003), sobre las que luego volveremos.

Un segundo espacio de debate versará sobre cuál es la respuesta internacional más adecuada ante esos conflictos. También de forma paulatina se consolida una determinada visión hegemónica que apuesta por el envío de una misión internacional encargada de reformar las estructuras de seguridad, políticas y económicas del estado supuestamente fallido o colapsado para transformarlo en una democracia de mercado. Aunque desde los estudios de paz surgirán voces críticas o detractoras (Duffield 2003 y 2007; Chandler 2004; 2007 y 2011; Richmond 2010), la mayoría de los actores internacionales constructores de paz asumirán de manera acrítica este proyecto denominado de "paz liberal" (Duffield 2003). Un proyecto que dará lugar a la ampliación de los mandatos y funciones de las misiones internacionales: desde el desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (en adelante PDDR), el desminado, la reparación de infraestructuras, la asistencia humanitaria, el reasentamiento de refugiados y desplazados, la supervisión de elecciones, la reforma constitucional, judicial, la reconstrucción socio-económica, etc. A lo largo de los noventa, el énfasis se pondrá, sin embargo, en la dimensión política, en la transición hacia la democracia, convirtiéndose los acuerdos de poder compartido, la celebración de elecciones y la reforma constitucional en los programas estrella. Por entonces, la agenda del buen gobierno y conceptos como seguridad humana, desarrollo humano se afianzaban en los debates internacionales en torno al desarrollo o la seguridad (Campos 2005; Alcalde 2007; Pérez de Armiño 2007).

En la generación de estos nuevos lenguajes y agendas, algunos actores adquirirán mayor relevancia, en especial las NNUU, los países occidentales y las organizaciones regionales. Sin embargo, su protagonismo sería diverso y cambiante a lo largo del tiempo.

En una primera etapa (1990-1994) el liderazgo lo ejercieron los países occidentales y las NNUU. Los primeros desplegaban diversas intervenciones militares con una *raison d'être* oficialmente humanitaria (Irak, Somalia, Ruanda, Bosnia-Herzegovina, Haití). Por su parte, la *Agenda para la Paz* de Boutros-Ghali y, sobre todo, el desbloqueo del Consejo de Seguridad impulsaban que las NNUU desplegara veintitrés misiones de paz, once en el continente africano². España iniciaba su proyección internacional en las misiones de NNUU en Angola, Mozambique, Namibia y Ruanda, a pesar de que, por entonces, el continente ocupaba un lugar marginal en su agenda (véase el apartado 3.1.).

² Angola (1989-1991), Namibia (1989-1990), Centroamérica 1989-1992, Iraq-Kuwait (1991-2003), Angola (1991-1995), El Salvador (1991-1995), Sahara Occidental (1991-actualidad), Camboya 1991-1992, Croacia (1992-1995), Camboya (1992-93), Somalia (1992-1993), Mozambique 1992-1994, Somalia (1993-95), Uganda-Ruanda 1993-1994, Georgia (1993-actualidad), Liberia (1993-1997), Haití (1993-1996), Ruanda (1993-1996), Chad-Libia (1994-2000), Angola (1995-1997), Croacia (1995-1996), Macedonia (1995-1999), Bosnia-Herzegovina, (1995-2002).

A mediados de los noventa, el mundo de la construcción de paz se veía sacudido, sin embargo, por el fracaso internacional en Angola, Somalia, Ruanda y Srebrenica (Bosnia y Herzegovina). Las NNUU se sumían en una profunda crisis institucional y la euforia intervencionista de los países occidentales se desinflaba. La primera reducía drásticamente sus misiones (catorce), desplegando sólo cuatro en el continente. Y, los segundos retiraban sus tropas del escenario africano, incluida España que no participaba en ninguna misión internacional durante la segunda mitad de la década.

En esta nueva etapa (1995-1999) el liderazgo se cedía a las organizaciones regionales africanas, poniéndose de moda la fórmula "soluciones africanas para problemas africanos". El protagonismo lo adquiría, sobre todo, la CEDEAO que intervenía en Guinea-Bissau, Liberia y Sierra Leona. Por su parte, la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC) liderada por Sudáfrica intervenía militarmente para revertir un golpe de estado en Lesoto en 1997. Y, la por entonces todavía Organización para la Unidad Africana (OUA) revertía su anterior política de no injerencia en conflictos internos. Daba los primeros pasos para la creación de una nueva arquitectura de paz y seguridad africana (APSA). Desplegaba misiones electorales, de mediación o militare³ con el apoyo financiero de los países donantes, en especial los occidentales⁴, aunque no todavía de España.

Sin embargo, conforme avanzaba la década, el entusiasmo inicial por la nueva receta se reducía. Se ponían de manifiesto las enormes debilidades y limitaciones de las organizaciones regionales para responsabilizarse de todos los conflictos africanos. También se alzaban voces que advertían que las agendas de los gobiernos africanos, como del resto de actores internacionales, reflejan diversas lógicas geopolíticas, económicas, ideológicas lo que, en muchas ocasiones, pone en cuestión su imagen de *neutral peace delivers* (Adebajo 2003; Power 2005, 16; Söderbaum y Hettne 2010, 29).

Todo ello contribuía, junto a otros múltiples factores, al inicio de una nueva fase en la que los países occidentales y Naciones Unidas reaparecían en la escena africana. Diversos son los factores que explican esta transición siendo probablemente el elemento más relevante los nuevos vientos discursivos que sacudían la agenda internacional de seguridad.

En efecto, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos con el apoyo de muchos países incluida España, revitalizaba viejas concepciones de seguridad nacional. En su nombre emprendía, entre otras, las intervenciones

³ Ruanda (1991-94), Burundi (1993-96), Comores (1997-99), Etiopía-Eritrea (2000), RDC (1999)

⁴ A través por ejemplo de la African Crises response Initiative de EEUU

militares en Irak o Afganistán o desplegaba medidas antiterroristas que incluían Guantánamo, prisiones secretas, etc. A pesar de las fuertes críticas de las organizaciones de DDHH, muchos estados (incluido el Gobierno de Aznar) apoyaban activamente a la administración estadounidense.

Los nuevos vientos discursivos también impactaban en la narrativa dominante sobre los estados fallidos. Ahora se les retrata como el caldo de cultivo del terrorismo internacional, el crimen organizado o los desplazamientos masivos de personas. Como consecuencia pasan a ser considerados no sólo un problema africano (regional) sino una amenaza global. El creciente interés de las potencias emergentes (China, Brasil, India y Sudáfrica) y de los propios países occidentales por las fuentes energéticas y minerales del continente contribuía a resituarlo en el epicentro de la geopolítica internacional. España también mudaba su política exterior y se dotaba de varios Planes África que convertían, al continente, al menos en el discurso oficial en una de sus prioridades geográficas.

Todos estos factores incidirán en la consolidación de nuevos consensos discursivos. El primero se refiere al diagnóstico sobre las guerras africanas. En esta nueva fase se incide, sobre todo, en la pobreza, el subdesarrollo, la descomposición de los estados como los principales causantes de la violencia armada y cómo ésta, a su vez, empobrece y profundiza en el subdesarrollo⁵. Además se insiste más que antes en el vínculo entre recursos naturales y violencia armada. Se refuerza así, por un lado, una narrativa basada exclusivamente en factores internos a los estados africanos y se silencian otras perspectivas críticas. Voces que, por el contrario, denuncian el papel de ciertos factores exógenos en la crisis de los estados africanos y en el deterioro del bienestar de sus sociedades. Se destacan aquí, entre otras, las agendas geoestratégicas o económicas de los países occidentales y las potencias emergentes, así como de las empresas multinacionales extractivas o armamentísticas. Dichas agendas han derivado, en muchas ocasiones, en apoyo político, económico e incluso militar a gobiernos (o grupos armados) con evidentes historiales de violaciones de DDHH.

Otras veces los acuerdos entre los gobiernos importadores de hidrocarburos y sus multinacionales, por un lado, y las élites gobernantes de los países exportadores, por otro, contribuyen a generar dinámicas de corrupción, mal gobierno, exclusión social y violación de DDHH (además de, en ocasiones, impactos negativos medioambientales y sobre la salud de la

⁵ Tanto el PNUD (Informe de Desarrollo Humano de 1999) como el Banco Mundial asumen ese estrecho vínculo entre subdesarrollo y conflictos armados. Por su parte el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE emitía varias directrices para que las iniciativas de la cooperación al desarrollo que se lleven a cabo en contextos de conflicto armado o de tensión tengan un enfoque "sensible al conflicto". Directrices: Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI de 1997, *DAC Guidelines Helping prevent violent conflict* (2001) o *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities* (2008).

población local) que conllevan importantes tensiones a nivel político y social, con la consiguiente inestabilidad y riesgo de conflicto (como viene sucediendo en el Delta del Níger; el caso de Libia es también muy significativo). Además de que los intereses energéticos en juego contribuyen a apoyar a dichas élites gobernantes y a desactivar cualquier política de condicionalidad democrática de la ayuda.

Otra de las omisiones de las narrativas dominantes es el papel que ciertas políticas internacionales (Planes de Ajuste Estructural, reglas comerciales desiguales, la carga de la deuda, etc.), han jugado en la crisis de muchos estados africanos. Se prescinde totalmente del análisis de su contribución a la conformación de los diversos agravios que, en cada caso de forma singular y diferenciada, han podido desembocar (junto a la lucha por los recursos naturales u otros factores) en un escenario de violencia armada (Ruiz-Giménez 2006; 2011c; Cramer 2006). Sin embargo, estas voces críticas no consiguen que la mayoría de los constructores de paz, incluida España, cuestionen la conveniencia de dichas políticas que el proyecto de paz liberal va a continuar promoviendo⁶.

El nuevo consenso sobre la denominada trampa del conflicto reforzaba, en segundo lugar, la convergencia entre las agendas de seguridad y desarrollo que pasan a percibirse como inseparables. Aunque algunos autores cuestionan ese proceso de securitización del desarrollo, otros académicos y la inmensa mayoría de los constructores de paz (incluido el Gobierno español) suscribirían las palabras del anterior Secretario General de NNUU, Kofi Annan: "La humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos." (Annan, 2005).

Los nuevos vientos discursivos aparecerán reflejados de forma evidente en los principales instrumentos de la política exterior española. Así, por ejemplo, en la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española de 2007 se resalta cómo "la paz, la seguridad y el desarrollo se relacionan entre sí y, al mismo tiempo, se ven reforzados mutuamente" (2007, 15). De ahí la necesidad de conocer "las implicaciones que el desarrollo tiene para la seguridad y la estabilidad, (y) sentar las bases de una política de cooperación al desarrollo que sirva para incrementar la seguridad humana y activar instrumentos y mecanismos que faciliten la resolución pacífica de los conflictos" (2007, 12). Se señala que, para ello, "España cuenta con fortalezas específicas con respecto a la construcción de la paz: su propia experiencia de superación del enfrentamiento interno, y de transición a la estabilidad estructural y al desarrollo; su imagen de neutralidad

⁶ Como resultado de las críticas se ha apostado por las estrategias de reducción de la pobreza, por el ajuste con rostro humano que, sin embargo, no afectan a los pilares de las iniciativas políticas neoliberales emprendidas por el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y demás actores del proyecto de "Paz Liberal".

internacional, con interlocución válida con actores muy diversos y sus relaciones preferenciales con determinadas zonas sometidas a procesos violentos” (2007, 12).

Posteriormente, en junio de 2011, el Gobierno de Rodríguez Zapatero aprueba una Estrategia Seguridad Nacional “Una responsabilidad de Todos”⁷ en la que se insiste en que “muchas de las amenazas y riesgos que afrontamos en España y Europa están íntimamente ligadas a la pobreza y la desigualdad extrema de esta región (África) y de otras. La inversión de España en cooperación al desarrollo también contribuye a nuestra seguridad, respondiendo a las causas estructurales —socioculturales, económicas y medioambientales— de los conflictos y a las situaciones de fragilidad que viven muchos Estados”.

Situándonos de nuevo en el contexto internacional, resulta interesante resaltar como los nuevos vientos discursivos impulsan con más ímpetu si cabe, en tercer lugar, el proyecto de paz liberal. Se consolida la apuesta por una intervención integral en los denominados estados fallidos para reconvertirlos en democracias de mercado. Sin embargo, la prioridad ya no será la agenda de buen gobierno sino la reconstrucción estatal (*statebuilding*). Los acuerdos de poder compartido, la reforma del sector de seguridad o los PDDR se impulsan, junto a la ayuda de emergencia, como los buques insignia de la nueva agenda (Ruiz-Giménez 2011a). El objetivo prioritario es la seguridad y estabilidad que, a su vez, se transforma en la condición *sine qua non* para que pueda haber, luego, desarrollo. Para ello es necesario reconstruir el apartado de seguridad estatal que, en el trasfondo, se desea que sea capaz de contener las *nuevas* amenazas (terrorismo, crimen organizado, migración, piratería). Pero, como veremos posteriormente, el énfasis en la seguridad y la restauración de las estructuras militares y de seguridad no garantizan *per se* ni el desarrollo ni los DDHH, la igualdad de género, etc., sino que por el contrario puede ser claramente contraproducente (véase apartado 3.3.).

El renovado impulso de la dimensión de seguridad en el proyecto de paz liberal aparecerá reflejado en la política exterior española. La Estrategia de Construcción de Paz del 2007 entiende que la construcción de paz incluye tres dimensiones: seguridad y defensa, desarrollo socioeconómico y desarrollo político, “que se refuerzan mutuamente y [...] debe procurarse [que avancen] de modo simultáneo”. Sin embargo, la dimensión de seguridad (con los PDDR, el desminado, el control de armas ligeras, la reforma del sector de seguridad y la

⁷ Sobre una comparativa entre esa estrategia y la de EEUU, la OTAN o UE, ver (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011)

ayuda humanitaria) ocupa mucha mayor extensión que las otra dos dimensiones (2007, 61) y recibe, como veremos, muchos más recursos.

Otros lenguajes irrumpen con fuerza en los debates. Tras décadas donde la construcción de paz se había “mostrando indiferente (o totalmente ciega) en sus desarrollos, conceptualización y métodos a las cuestiones de género” (Reimann 2002, 4), el movimiento global de mujeres consigue incorporar el género en los debates (Magañón 2006). En el año 2000, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1325 sobre mujeres y conflicto que obliga a las NNUU y a sus estados miembros a incorporar la perspectiva de género en el centro de sus actividades de prevención, resolución de conflictos y reconstrucción posbélica⁸. También reconoce que la “paz esta inextricablemente unida a la igualdad de hombres y mujeres” e insta a todos los estados a adoptar medidas para la protección de los derechos de las mujeres y niñas, en especial, contra la violencia sexual y la discriminación de género.

En los años siguientes nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad reforzaron ese compromiso⁹. Se crearon nuevas estructuras, órganos, planes, programas e instrumentos para incorporar la perspectiva de género dentro de las NNUU¹⁰ (en especial en sus misiones¹¹) y dentro de otras organizaciones regionales (OTAN, UE). Asimismo, treinta países adoptaron planes de seguimiento de la resolución 1325¹², a los que España se suma en junio de 2007, siete años después. Un retraso algo sorprendente en un gobierno que ha convertido la lucha por la igualdad de género en una de sus señas de identidad. Con todo, a pesar de esos avances, queda un largo camino para la efectiva incorporación de la perspectiva de género, más allá de la retórica, en las actuaciones de los constructores de paz, incluida España (Ruiz-Giménez 2011b) (véase el apartado 4.2.).

Junto a la agenda de género, otros actores internacionales (redes transnacionales de defensa, comunidades epistémicas, etc.) intentarán incluir otros temas en la agenda internacional. El predominio de la narrativa sobre la

⁸ Ese año también se aprobaban otros importantes instrumentos como el informe *Mainstreaming a gender Perspective in Multidimensional Peace Operations*, la Declaración de Windhoek, el Plan de Acción de Namibia.

⁹ Resoluciones 1820 de 2008, 1888 y 1889 de 2009 y 1969 de 2010.

¹⁰ En la Oficina de Desarme (DDA), Asuntos Humanitarios (OCHA), mantenimiento de la paz (DPKO), asuntos políticos, ACNUR, FAO, UN-Habitat, y se creó el Grupo de Trabajo Interagencial sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad.

¹¹ Desde estadísticas segregadas en los sistemas de alerta temprana, la inclusión de mujeres (incluso en puestos dirigentes), cursos de formación para el personal, la creación de unidades especializadas, reforma de los mandatos y programas sobre protección de civiles, ayuda humanitaria, refugiados, reconstrucción posbélica, etc.

¹² Austria, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Canadá, Chile, Costa de Marfil, Dinamarca, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Holanda, Islandia, Italia, Liberia, Nepal, Noruega, Portugal, Reino Unido, República democrática del Congo, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Suecia, Suiza, Uganda. Ver, <http://www.peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps>

maldición de los recursos, y sobre el vínculo recursos-violencia armada, diará impulso a iniciativas para controlar, regular o limitar el comercio de recursos naturales (proceso Kimberley, iniciativas internacionales “Hagan público lo que pagan”, Transparencia Internacional). Iniciativas muchas de ellas que todavía no han conseguido tener fuerza normativa vinculante (García Luengo 2011).

Nos encontramos, por tanto, con nuevos consensos discursivos que a lo largo de la década de 2000 impulsan, primero, una creciente institucionalización y un mayor apoyo financiero a la construcción de paz. Los programas de prevención, resolución de conflictos y reconstrucción se vuelven ejes transversales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Aunque España lo identifica como objetivo prioritario de la política de cooperación al desarrollo en 1998¹³, no es hasta el Plan Director 2005-2008 cuando se convierte realmente en un sector estratégico prioritario¹⁴ y se refuerza con la estrategia sectorial de construcción de paz de 2007.

Volviendo a la agenda internacional, los nuevos consensos discursivos implican, en segundo lugar, la reaparición de las tropas de los países occidentales y de NNUU en el escenario africano. Aunque los primeros (incluida España) concentran sus operaciones militares en Europa y Oriente Medio, vuelven a situar al continente entre sus prioridades geoestratégicas. Estados Unidos impulsa la creación de AFRICOM y operaciones de contraterrorismo en Somalia, Nigeria o la región del Sahel¹⁵. Reino Unido interviene militarmente en Sierra Leona (2000), Francia en Costa de Marfil (2002) y la Unión Europea (con participación española) en Chad, Guinea Bissau, RDC y Somalia. Las NNUU, por su parte, convierten la región en su principal escenario de operaciones por el número de misiones (diez), presupuesto utilizado o personal desplegado¹⁶. España contribuye con efectivos (aunque escasos) a seis misiones¹⁷ (véase el apartado 3.1.).

En esta nueva etapa, sin embargo, la fórmula “soluciones africanas a problemas africanos” no desaparece. Al contrario, parece observarse una convergencia de agendas entre las organizaciones africanas, las NNUU, y las principales potencias. Los gobiernos occidentales financian las misiones de las NNUU, siendo España el octavo contribuyente. Las potencias emergentes (China, India, Brasil) o regionales (Nigeria, Sudáfrica) se encargan, por su parte, de aportar los efectivos. Por último, la nueva UA impulsa su APSA con un especial

¹³ Artículo 3, apartado b de la ley 23/1998, de 7 de julio.

¹⁴ Ley 27/2005, de 30 de noviembre de fomento de la educación y una cultura de paz.

¹⁵ Ponia en marcha iniciativas como la Trans-Sahara Counter-Terrorism Initiative, la Joint Task Force Aztek Silence, la East African Counter-Terrorism Initiative (EACTI) con cien millones dólares, o la Combined Joint Task Force-Horn of Africa.

¹⁶ En 2008, de veinte misiones en todo el mundo diez eran africanas; tenían un presupuesto de 7.000 millones de dólares y más del 70% del personal desplegado con misiones en Burundi, Costa de Marfil, Liberia, República Democrática del Congo, Etiopía-Eritrea, Sierra Leona, etc.

¹⁷ En Burundi, Chad, República Centro Africana, Eritrea, RDC, Sierra Leona y Sudán.

énfasis en reforzar sus capacidades militares para desplegar misiones militares en situaciones de conflicto.

Parece como si hubiese un nuevo reparto de funciones. La APSA se encarga del despliegue inicial de militares para estabilizar la situación. Las NNUU desembarca después para desplegar el proyecto de Paz Liberal que es financiado (y, a veces, apoyado con tropas) por los países más poderosos.

Diversas iniciativas se pondrán en marcha para fortalecer este nuevo reparto. Alemania, Canadá, Francia, Reino Unido, Suecia, EEUU¹⁸, el G8 realizaban importantes contribuciones a la APSA. España no será menos y, como veremos, se compromete a aportar treinta millones de euros en tres años. El principal contribuyente será, sin embargo, la UE con su fondo, el African Peace Facility de setecientos cincuenta millones de euros. Todas estas contribuciones permiten a la UA desplegar misiones militares en Burundi, Islas Comores, Sudán y Somalia (véase el apartado 4.1.).

Es importante destacar que la conformación de toda esta nueva visión hegemónica de la construcción de la paz que se ha ido generando a lo largo de la última década no significa que el proyecto de paz liberal se despliegue de la misma forma en cada escenario de conflicto. Muchas veces los promotores del mismo no están interesados en los costes políticos, económicos, materiales o humanos que implicaría realizar ese despliegue en todos los escenarios de conflicto. Son otras lógicas (geopolíticas, económicas, vínculos históricos, etc.) las que van a explicar dónde, cuándo y cómo se interviene. También determinarán dónde, cuándo y cómo se pone un mayor énfasis en el despliegue del proyecto de paz liberal. Todo ello explica que haya escenarios especialmente relevantes para los actores internacionales y otros olvidados. Aunque, las nuevas identidades y legitimidades que se han ido conformando en torno a la construcción de la paz hacen que, muchas veces, resulte difícil a los países donantes el no hacer nada y por eso, a veces, su presencia en algunos escenarios es solamente simbólica.

Para concluir este apartado, es importante recordar que los nuevos derroteros de la agenda internacional de construcción de paz siguen siendo un espacio de debates, discusiones y controversias. Algunos lo valoran muy positivamente, en especial, el nuevo reparto, pues consideran que permitirá abordar de forma más adecuada los conflictos africanos. Otros, por el contrario, ponen el énfasis en las enormes dificultades y debilidades de las organizaciones internacionales para poder cumplir con las funciones encomendadas. Y más en medio de una crisis económica mundial de envergadura que está recortando los compromisos financieros de los países donantes. Un tercer grupo plantea una

¹⁸ El African Contingency Operations Training and Assistance.

crítica mucho más radical cuestionando la legitimidad y pertinencia del proyecto de paz liberal al percibirlo como una manifestación de la secular tendencia occidental a proyectar su poder político, económico y normativo sobre otras sociedades (Duffield 2003 y 2007; Kwasi 2007, 27; Richmond 2009 y 2010). Otras voces provenientes de los estudios de paz y feministas, centran su crítica, en cuarto lugar, en el proceso de militarización que estaría sufriendo la construcción de la paz (Enloe 1993 y 2000; Porter 2007). Se estaría produciendo un considerable desvío de fondos públicos a gastos militares y de defensa en detrimento del apoyo a otras iniciativas pacíficas de resolución de conflicto. También se estarían desviando de otros gastos sociales (en educación, sanidad, cooperación al desarrollo, etc.).

Desde esta perspectiva se cuestiona la creciente tendencia a reducir la construcción de la paz al envío de una misión mayormente militar a una situación de conflicto durante un corto periodo de tiempo en la llamada fase de estabilización para intentar consolidar un escenario de ausencia de violencia armada. Estaríamos, por tanto, ante la consolidación de unos significados de la paz, como paz negativa (Galtung) y crecientemente militarizada y securitizada. Y se dejarían fuera, por el contrario, otras múltiples dimensiones de la construcción de la paz: por un lado, una agenda política internacional realmente centrada en atajar la violencia estructural (Galtung 1998) y las causas endógenas y exógenas que han generado el conflicto armado; y por el otro, un mayor apoyo a las múltiples iniciativas pacíficas de resolución de conflicto que, en todos y cada uno de los conflictos, llevan a cabo diversos grupos sociales locales, regionales o internacionales: plataformas de mujeres, líderes comunitarios, autoridades tradicionales, redes transnacionales de defensa, etc. Estas otras dimensiones de la paz ocupan un lugar absolutamente marginal en las visiones dominantes.

Todos estos ricos y complejos debates (que sólo se han esbozado parcialmente), revelan cómo la construcción de paz se ha convertido, junto al desarrollo, en uno de los escenarios centrales de la agenda política internacional. Un escenario en el que afloran partidarios del hegemónico proyecto de paz liberal tanto en el Norte global como en el Sur global. Las visiones dominantes compiten con otras voces alternativas que proyectan otras concepciones de seguridad y otras agendas de construcción de paz. Sin embargo, los primeros (entre los que destacan los países occidentales, las NNUU, la OTAN o UE) muestran mucha mayor capacidad (poder) de conformar los rasgos definitorios de la agenda internacional. La tradicional apuesta española por el europeísmo y el multilateralismo ha supuesto su claro posicionamiento entre los partidarios del proyecto de paz liberal. Un proyecto que tendrá uno de sus escenarios privilegiados en el continente

africano, como también lo será, aunque en menor medida, para la política exterior española.

2.2. La irrupción de África como prioridad geográfica: los planes África

Hasta hace poco, los principales ejes de la política exterior española se sustentaban en lo que algunos autores denominan una concepción esencialmente histórico-geográfica (Sartorius 2008; Torreblanca 2010). Tradicionalmente habían sido Europa, América Latina, el Magreb y el Mediterráneo las áreas prioritarias de la acción exterior española (Pereira 2003; Farré 2000). El continente subsahariano ocupaba, por el contrario, un lugar absolutamente marginal.

A lo largo de la última década esta situación se transformaba paulatinamente. Siguiendo la estela del resto de países occidentales, el gobierno de Aznar daba a la región subsahariana una relativa mayor visibilidad en su política exterior¹⁹. Tras años de recortes²⁰, aumentaba paulatinamente la AOD²¹. Diversas voces criticaban, sin embargo, que parecía responder más a lógicas económicas (la promoción del comercio exterior) que a la agenda del desarrollo (Intermón 2004)²².

Será, sin embargo, durante las legislaturas de Rodríguez Zapatero cuando África adquiere mayor visibilidad en la política exterior española. Se aprueban dos sucesivos Planes África²³, se aumenta significativamente la AOD hasta convertir la región subsahariana en la principal área receptora (con un 31,24%) (MAEC 2009, 45). También se incrementa la presencia militar española con su participación en seis misiones de NNUU y seis misiones de la UE. Y se amplía el número de acuerdos comerciales, migratorios, embajadas, oficinas de cooperación, etc., así como se crea Casa África²⁴.

2.2.1. El primer Plan África 2006-2008

En el año 2006, la política exterior española se reorientaba hacia la región subsahariana. El primer Plan África establecía oficialmente seis objetivos prioritarios: la democracia, la paz y seguridad, la agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza, la cooperación en materia migratoria, la promoción de los

¹⁹ En 2001, se aprobaba un Plan para África Subsahariana y en 2002, el Plan Nacional Español de Prevención de Conflictos Violentos que incluía a la región.

²⁰ De 167 millones en 1997 a 86 millones en 2001. Aumentaba, sin embargo, la ayuda a Asia Central, Extremo Oriente y Europa Central y Oriental, en especial a Afganistán, Pakistán o Iraq, que no eran países prioritarios para la cooperación española.

²¹ Con una media anual de unos ciento cincuenta millones (Gobierno de España 2009, 11-12).

²² El principal instrumento de la AOD eran los créditos FAD que, en gran parte, son un mecanismo de internacionalización de las empresas españolas. Según Intermón (2004) por entonces "algunos países africanos (Camerún, Etiopía, Uganda) eran contribuyentes netos de recursos hacia España con 23,5 millones de euros (2001-2002) en concepto de devolución de créditos FAD".

²³ Ambos disponibles en www.maec.es.

²⁴ Sobre el cometido y funciones de dicho organismo, ver sus memorias en <http://www.casafrica.es/>

intereses comerciales y económicos españoles (en especial la pesca y la seguridad energética), la cooperación cultural y científica, así como el refuerzo de la presencia política e institucional española.

El I Plan África pretende dar coherencia y orientar la acción exterior española hacia el desarrollo del continente. Buscaba apoyar “decididamente la consecución de una mayor sintonía entre la política de cooperación y el resto de políticas españolas que afectan al África Subsahariana en temas comerciales, agrícolas o migratorios, entre otros” (2006, 32)²⁵. Sin embargo, su aprobación en realidad respondió a un motivo muy diferente: la relevancia mediática y política que, por aquellas fechas, tenía la llegada de inmigrantes subsaharianos en cayucos a las Islas Canarias.

Como ya denunciaba en su día el Grupo de Estudios Africanos (GEA-UAM), el I Plan África tenía un claro componente mediático. Pretendía mostrar la voluntad del gobierno español de atajar esas llegadas, lo que contribuyó a tres de sus principales deficiencias. Se trata, primero, de un “plan fuertemente centrado en los intereses españoles definidos en términos de seguridad”, que pone “el énfasis en aspectos como la seguridad energética, migratoria, pesquera, etc., frente a [...] la lucha contra la pobreza o la promoción del Desarrollo Humano Sostenible, la Democracia o los Derechos Humanos” (GEA 2009, 2; Alberdi y Bidaurratzaga 2006, 2; Alamillos 2011). Quizás por ese motivo, el Plan no parecía contemplar, segundo, la existencia de posibles conflictos entre sus objetivos: por un lado, entre la gobernabilidad democrática y los intereses económicos o energéticos españoles (por ejemplo en Guinea Ecuatorial o en Nigeria) o, por otro, entre la regulación de los flujos migratorios y los DDHH de las personas migrantes (en Senegal, Mauritania o Marruecos). Se reducía así el supuesto potencial del Plan para contribuir a la coherencia de la política exterior española y orientarla hacia el desarrollo. La precipitación en su elaboración suponía, en tercer lugar, que prácticamente no se consultase con la sociedad civil española²⁶ ni, en especial, con los gobiernos y sociedades africanas. Tampoco tenía objetivos, metas y prioridades claras, con indicadores medibles, ni presupuestos asignados a cada línea de acción u objetivo, etc. (GEA 2010).

Con todo, el I Plan África 2006-2008 incorporaba como objetivo estratégico la construcción de paz²⁷ debido “no solo (a) la responsabilidad de España como miembro activo y relevante de la comunidad internacional, sino también de la

²⁵ Un compromiso que también aparece en otros instrumentos de la política exterior española (Ley de Cooperación, Plan Director), así como de la UE (Consenso Europeo de Desarrollo, nueva asociación estratégica UE-África, etc.)

²⁶ Se celebraba un seminario restringido con unos pocos expertos el 4 del mayo del 2006 en la Fundación Real Instituto Elcano (Memoria Real Instituto Elcano, 2006).

²⁷ Objetivo 1 de “contribución activa en los mecanismos de gestión y resolución de conflictos”, y “de reconstrucción postconflicto”, así como la promoción de los DDHH y la democracia.

clara conciencia [...] de que la *inestabilidad en los países africanos afecta directamente a nuestra seguridad* y pone en peligro el mantenimiento de los valores sobre los que se fundamenta nuestra sociedad” (2006, 31). Siguiendo de nuevo la estela de los demás países occidentales, se establecían dos grandes prioridades: fortalecer las capacidades militares y civiles de las organizaciones regionales africanas y participar en las misiones internacionales en el continente. Por último se seleccionaban entre sus prioridades a varios países en situaciones de conflicto o postconflicto: Chad, Costa de Marfil, RDC, Sudán y Zimbabue (2006, 45)²⁸.

Esta reorientación de la agenda española de construcción de paz adolece, en nuestra opinión, de algunas deficiencias. En primer lugar, el Plan asume acríticamente el consenso discursivo internacional sobre las causas de los conflictos africanos, resaltando exclusivamente factores endógenos. Se omiten, por el contrario, los factores exógenos que previamente hemos apuntado, que confluyen en la génesis o mantenimiento de la violencia. En este sentido, resulta incoherente que no haya ninguna referencia al control de la venta de armas españolas a países en conflicto o donde se violasen los DDHH (véase el apartado 5).

El I Plan África recoge, en segundo lugar, una agenda de construcción de paz muy limitada²⁹. Entre las actividades de prevención de conflicto sólo se mencionan la cooperación cultural “como refuerzo identitario” y unos ambiguos programas preventivos³⁰. Las iniciativas de resolución de conflicto se reducen, por su parte, al ya mencionado apoyo español a misiones militares (2006, 52; 78). Las actividades de reconstrucción posbélica se limitan, por último, al apoyo a través de fondos multilaterales o bilaterales a los siguientes sectores: retorno refugiados y desplazados, reinserción combatientes (en especial niños soldados), desminado y mujeres víctimas de violencia.

La prioridad otorgada a esos sectores y, por tanto, a la dimensión de seguridad del proyecto de paz liberal contradice la retórica oficial del propio Plan que aboga por ir “más allá” de la “significación militar” de la construcción de paz y afrontar “las causas [...] de la violencia en África incluyendo los factores estructurales, socioculturales, económicos y medioambientales” (2006, 31).

Desde la perspectiva de coherencia de políticas, se pueden destacar otros aspectos. Destaca, en primer lugar, la omisión de referencia alguna a la resolución

²⁸ Los denomina países de especial seguimiento derivado “tanto de su potencialidad a medio plazo como de su inestabilidad interna que puede constituir un riesgo para la paz y la seguridad regionales”.; cf. también las fichas al final del Plan ps. 133 y siguientes.

²⁹ El I Plan África también recoge en el ámbito de la paz y seguridad la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado que queda fuera del ámbito de este estudio.

³⁰ En el marco del Plan Nacional de Prevención de Conflictos Violentos del 2002

de las NNUU 1325/2000 sobre mujeres y conflictos, lo que resulta contradictorio con la apuesta política del Gobierno de Rodríguez Zapatero por la lucha por la igualdad de género. El apoyo a los programas de retorno de desplazados y refugiados tampoco se acompaña, en segundo lugar, del reconocimiento expreso de la obligación de España de proteger a las personas refugiadas africanas. Es importante recordar que España es uno de los países occidentales que, a lo largo de su historia, ha acogido menos refugiados. Además, hasta la fecha no tiene un programa de reasentamiento realmente efectivo y hace sólo pocos días, en octubre de 2011, que el gobierno ha anunciado su puesta en marcha con un cupo de cien personas, una cifra realmente simbólica.

Por último, aunque el Plan menciona el apoyo español al Tribunal Penal Internacional y al Tribunal Especial para Sierra Leona, nada se dice del compromiso español de contribuir a la lucha internacional contra la impunidad a través del principio de jurisdicción universal. No se menciona, por ejemplo, el apoyo a las autoridades judiciales españolas en el juicio que se está llevando a cabo sobre un país africano (Ruanda) en la Audiencia Nacional. Al contrario, durante esta última legislatura, el Gobierno ha promovido, en contra de sus obligaciones internacionales en la materia, una reforma restrictiva del principio de jurisdicción universal que, en el futuro, impediría que se puedan juzgar en España este tipo de delitos (AI 2009).

2.2.2. El segundo Plan África 2009-2012

Tres años después, el gobierno aprobaba el segundo Plan África (2009-2012) que, junto a la Estrategia Global UE-África, conforma el marco discursivo en el que en la actualidad se inserta la acción exterior española hacia el continente subsahariano.

El principal elemento de continuidad entre ambos Planes son sus objetivos estratégicos, prácticamente idénticos. La democracia, construcción de paz y desarrollo continúan siendo, junto a la promoción de los intereses económicos, el control migratorio, el apoyo a la Estrategia UE-África y la consolidación de la presencia política e institucional española, los pilares de la acción española. El segundo Plan se presenta "desde un enfoque transversal e integrador" para garantizar "una acción exterior equilibrada y *coherente* hacia África Subsahariana" que genere "sinergias y *fomenta la coherencia en pro en última instancia, de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*" (2009, 13-14)³¹. El Gobierno español parece, de esta forma, abandonar el paradigma de seguridad nacional que había informado el anterior Plan. Oficialmente se compromete, por el contrario, a priorizar la agenda de desarrollo y construcción de paz en caso de

³¹ Las cursivas son nuestras.

conflicto o contradicción con los otros objetivos (intereses económicos, energéticos, de control migratorio).

Tres serán las señas de identidad del nuevo Plan. Primero, se incorporan tres objetivos transversales: la promoción de los DDHH, la igualdad de género y la sostenibilidad medioambiental, que se consideran especialmente relevantes para la construcción de paz (2009, 33). Se consolida, segundo, la apuesta española por fortalecer los procesos de integración regional y a las organizaciones regionales (en especial la UA y la CEDEAO) en lo que se percibe "como una oportunidad para favorecer de forma eficaz y estratégica la inserción del continente en los procesos de globalización" (2009, 16). Se insiste, en tercer lugar, en aumentar la presencia institucional española en el continente con más embajadas, oficinas técnicas de cooperación, etc.

Otro aspecto interesante es que el II Plan África recoge un diagnóstico algo más complejo (y por tanto más rico) del continente. Incluso se mencionan signos positivos y avances en materia de desarrollo, democracia, DDHH o construcción de paz (2009, 20). Supone un relativo (pero interesante) cambio en un discurso público (y mediático) que, de forma recurrente venía retratando la región en negativo (Castel y Sendin 2009). Aún así, como veremos, sería necesario por parte de los actores de la política exterior española (diplomáticos, militares o cooperantes) un conocimiento más profundo, complejo y exhaustivo y, sobre todo, menos estereotipado de la realidad africana.

En el ámbito más concreto de la construcción de la paz, el II Plan también presenta algunas novedades importantes. Se inserta de forma más evidente, en primer lugar, en los discursos hegemónicos y asume "la estrecha relación entre desarrollo, seguridad y derechos humanos" (2009, 22). Una segunda novedad es el reconocimiento de que los conflictos africanos tienen una cierta dimensión internacional, en concreto regional³², lo que justifica según el Plan la apuesta española por "enfoques regionales a la hora de buscar soluciones" (2009, 34). El problema es, en nuestra opinión, que se tiende a acudir a narrativas simplificadoras (etnicidad, fragilidad estatal, recursos naturales), olvidándose que cada conflicto tiene su propia historia (su particular trayectoria, su diferente trasfondo socioeconómico y político, distintos actores con sus agendas e intereses, etc.). En este sentido se observa la necesidad de un análisis más riguroso (y una mayor formación) de cada uno de los conflictos por parte de los actores de la acción exterior española que pretenden contribuir a su resolución.

³² Se mencionan los casos del Chad, Sudán, República Centroafricana, Etiopía-Eritrea, Etiopía en Somalia o Ruanda en la RDC,

La deficiencia más importante en el análisis de los conflictos es, de nuevo, la omisión de los factores internacionales que, junto a los endógenos, conforman los procesos que sólo en ocasiones desembocan en violencia armada. Al igual que el I Plan o los discursos dominantes en la agenda de construcción de paz, se omite cualquier referencia a la influencia que las agendas geoestratégicas o económicas de terceros países o de empresas multinacionales. La política española no está libre de ejemplos (Angola, Guinea Ecuatorial, Nigeria o Marruecos) en los que ciertas agendas (energéticas, de control migratorio, intereses armamentísticos, etc.) entran en contradicción con la agenda de buen gobierno, construcción de paz o DDHH. Tampoco se mencionan los impactos ya mencionados de ciertas políticas económicas internacionales que siguen siendo apoyados y promovidos por la política exterior española. Al no incorporar estos factores en su diagnóstico, se invisibiliza cómo algunos de los objetivos de la acción exterior española pueden ser contradictorios con su papel como constructora de paz.

Volviendo al resto de novedades, II Plan África otorga, en tercer lugar, una mayor amplitud, extensión y concreción a las actividades de construcción de paz. La apuesta por el reforzamiento de las capacidades militares de las organizaciones regionales (UA, CEDEAO) y por la participación española en misiones en el continente se mantiene como las dos grandes prioridades. Se fortalece asimismo el énfasis dado a la dimensión de seguridad y a los programas de DDR, desminado³³, ayuda humanitaria, retorno de refugiados, apoyo al Tribunal para Sierra Leona (2009, 41). Florecen, sin embargo, algunas iniciativas nuevas: la gestión civil de las crisis, los sistemas de alerta temprana, la lucha contra el tráfico ilícito y la proliferación de armas de fuego, el refuerzo del diálogo o el compromiso español con las resoluciones 1325 y 1820 de NNUU sobre mujeres y conflicto, el refuerzo del diálogo y la reconciliación, etc. (2009, 41). Se cita asimismo la contribución a la paz de la Alianza de las Civilizaciones³⁴, aunque no se especifica de qué manera lo haría (2009, 17)³⁵. Y por último, la lucha contra la piratería en Somalia aparece como nueva línea prioritaria (véase el apartado 3.3.2.).

Al igual que aumenta el protagonismo de la construcción de paz, persisten algunas significativas omisiones en el II Plan África desde la perspectiva de coherencia de políticas. Sigue sin aludirse el compromiso español de impedir la

³³ Se mencionan "contribuciones voluntarias a Fondos Fiduciarios de Organismos Internacionales como el Fondo Fiduciario para la Asistencia a la acción contra las Minas de Naciones Unidas, que incluye financiación a proyectos en Eritrea/Etiopía, Mauritania, República Democrática del Congo y Sudán" O la realización de cursos de formación de desminado a instructores de Angola, Mauritania, Mozambique y Senegal.

³⁴ El Gobierno de Rodríguez Zapatero ha sido el principal impulsor (junto con el Gobierno turco) de esta iniciativa a nivel internacional y también ponía en marcha dos Planes Nacionales para la Alianza de las Civilizaciones, véase <http://www.pnac.es/default.htm> (30 septiembre del 2011).

³⁵ Solo menciona que se promoverá que entren países africanos en el grupo de amigos de la Alianza y que adopten planes nacionales.

venta de armas países en conflicto o donde se violasen los DDHH. Tampoco aparece iniciativa alguna a favor de una adecuada rendición de cuentas de las misiones de paz (véase apartado 3.1.), ni la obligación de acoger a refugiados africanos (apartado 4.1.).

Otra interesante novedad del II Plan es la selección de los países africanos que se consideran prioritarios. Como se observa en la siguiente tabla, existen diferencias en la clasificación (y en algún caso elección) de los países entre los Planes África y los últimos dos Planes Directores de la Cooperación española.

Tabla 1: Comparación países incluidos Planes África y Planes Directores Cooperación española

Plan Director 2005-08	Plan África 2005-08	Plan Director 2009-12	Plan África 2009-12 (**)
<u>Países prioritarios:</u> Mozambique, Angola, Namibia, Senegal, Cabo Verde	<u>Países de interés prioritario:</u> Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí, Nigeria, Angola, Namibia, Sudáfrica, Mozambique, Kenia, Etiopía, Mauritania	<u>Grupo A Asociación amplia:</u> Mozambique, Etiopía Malí, Níger, Cabo Verde	<u>Mauritania y en la CEDEAO, especialmente:</u> Senegal, Malí, Gambia, Costa de Marfil, Níger, Nigeria, Guinea Bissau, Guinea, Ghana, Cabo Verde
<u>Países de Atención Especial (*):</u> Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau	<u>Países de especial seguimiento (*):</u> Chad, Costa de Marfil, Sudán, Zimbabwe, RDC	<u>Grupo B Asociación focalizada (*):</u> Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau, Gambia, Angola, RDC, Guinea	
<u>Países preferentes:</u> Sao Tomé y Príncipe, Sudáfrica	<u>Países de interés específico:</u> Cabo Verde, Camerún, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Níger Guinea, Sao Tomé y Príncipe, Seychelles, Tanzania	<u>Grupo C Asociación con países de renta media:</u> Namibia	<u>En otras CER, especialmente:</u> IGAD: Etiopía, Kenia, Sudán CEEAC: Guinea Ecuatorial, Camerún, Gabón, Santo Tomé y Príncipe SADC: Sudáfrica, Namibia, Mozambique, Angola, Zimbabwe, Tanzania, RDC
UA/NEPAD CEDEAO	UA (*) /NEPAD CEDEAO	UA/NEPAD CEDEAO (*)	UA (*) /NEPAD CEDEAO + Intensificación de relaciones con IGAD, SADC, CEEAC

Nota (*): corresponde a la categoría y a los organismos continentales o regionales considerados especialmente por su situación de inestabilidad o "fragilidad" en los documentos o en los que se priorizarán las agendas de paz.

Nota (**): El II Plan África establece criterios, entre los que se encuentra "el seguimiento específico de que son objeto debido a su situación de conflicto e inestabilidad" así como una lista por cada uno de las Comunidades Económicas Regionales prioritarias. Pero no se propone una categorización similar a las anteriores.

Fuente: Elaboración propia.

En los Planes África se percibe un número de países prioritarios mucho más elevado que los seleccionados por la política española de cooperación. Esa diferencia podría explicarse por la mayor envergadura de las agendas de la política exterior española respecto a la cooperación. Sin embargo, desde una perspectiva de coherencia de políticas hacia el desarrollo se hubiese esperado una mayor articulación entre los Planes África y los de cooperación, al menos en lo relativo a la clasificación y la priorización otorgada por estos últimos.

Así, por ejemplo, el I Plan África presenta una categorización totalmente distinta a la del Plan Director 2005-2008, aprobado un año antes. Las explicaciones pueden ser diversas. La precipitación en la elaboración del primero pudo, por un lado, dificultar la coordinación entre los departamentos de África y cooperación dentro del MAEC. Sin embargo, probablemente pesaron más, por otro lado, las agendas geoestratégicas y económicas que en realidad orientaban al I Plan África y que explican que se incluyese a numerosos países del África Occidental con los que había importantes intereses pesqueros o en materia de control migratorio.

El II Plan África, por su parte, tampoco muestra la esperada correlación con el Plan Director 2009-2012. No aparece, por ejemplo, la categorización realizada por este último, esperable desde una perspectiva de coherencia de políticas (Olivie y Oya 2009). Tampoco se establece en el primero ningún tipo de jerarquía o priorización entre los veintiséis países seleccionados en función, por ejemplo, de criterios de desarrollo humano, DDHH, etc. Otro aspecto destacable del II Plan África es su evidente concentración geográfica en el África Occidental y el África Austral lo que parece responder a la presencia de otras agendas (migratorias, comerciales) diferentes a la del desarrollo

Las críticas que suele recibir la cooperación española en el continente en relación con su enorme dispersión (con trece países, etc.), se podrían extender con más razón al II Plan África (Benavides y Moro 2010; Intermón 2010, 45). A pesar de que según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) España debería aumentar la concentración geográfica de su cooperación, el nuevo Plan recoge veintiséis de los cincuenta y cuatro países del África Subsahariana. Esta dispersión geográfica sólo puede suponer una mayor dispersión de recursos. Así, por ejemplo, en el año 2009, la cooperación española destinaba solo el 42% de la AOD a los países que el Plan Director 2009-2012 designa como del grupo A mientras que otro 36% se otorgaba a "otros países sin ninguna categorización según el Plan Director en vigor" (Intermón 2011, 116).

Dado su compromiso con la coherencia de políticas con el desarrollo, el II Plan África debería haberse guiado por los criterios del Plan Director 2009-2012, a

pesar de que dichos criterios están sujetos a cierta controversia por ser algunos imprecisos: nivel de compromiso con el cumplimiento de los ODM, larga y especial relación con España, condición de vecinos naturales, calidad de motores para la integración regional, seguimiento específico de que son objeto en determinados casos debido a su situación de conflicto o inestabilidad. El II Plan África debería asimismo haberse focalizado en los países con peor índice de desarrollo humano, lo que no es el caso.

Por todo ello, parece acertada la preocupación del Consejo de Cooperación cuando exigía que, más allá de la retórica, el II Plan África estuviera realmente presidido por el principio de Coherencia de políticas. Solicitaba para ello medidas concretas de coordinación entre los distintos ministerios para que garantizaran, por ejemplo, que “las políticas de promoción de los intereses económicos españoles sean coherentes con los objetivos de desarrollo”. Asimismo resaltaba la importancia de implicar a los países socios y a la sociedad civil africana en la aplicación del Plan para dotarlo de mayor legitimidad (Consejo Cooperación 2009).

El I Plan había creado la Mesa África con el objetivo de que fuera ese espacio de coordinación entre las administraciones españolas y de diálogo con la sociedad civil. Se esperaba que sirviera, sobre todo, como un espacio complementario a otros (Consejo de Cooperación, grupos de trabajo interministeriales, etc.) en el que se pudiera evaluar la política exterior española desde la perspectiva de coherencia de políticas. La Mesa ha sido valorada, junto a los informes de seguimiento del Plan, como un paso adecuado para aumentar la transparencia y rendición de cuentas de la política exterior española hacia el continente³⁶. Sin embargo, su funcionamiento se ha mostrado claramente insuficiente. A pesar de las quejas de las ONG y de centros de investigación, la Mesa ha sido más un canal de información del Gobierno que un verdadero espacio de diálogo y debate.

A lo largo de esta monografía se analizará, con más detalle, hasta qué punto los compromisos recogidos en el II Plan África se han plasmado en realidades concretas. Se puede adelantar, sin embargo, que la política exterior española de construcción de paz además de alinearse, como hemos visto, con el proyecto de paz liberal, contiene una serie de ejemplos que presentan claras discrepancias con el principio de coherencia de políticas. Todo lo cual no supone negar el mayor caudal político (y, sobre todo, de recursos económicos) que el Gobierno de Rodríguez Zapatero ha puesto en la política exterior (en especial la de

³⁶ Se ha reunido en cinco ocasiones: 23 de abril de 2007, 27 de marzo de 2009, 14 de mayo de 2009, 16 de diciembre de 2009 y 10 de junio de 2011.

desarrollo) hacia el continente africano. También lo hacía en mucha menor medida su política de defensa.

3. La Política Española de Defensa y Seguridad para el Continente Africano

En las últimas décadas muchos países han reformulado sus políticas de seguridad y defensa. Ya no se circunscriben exclusivamente a la defensa militar de la integridad territorial y de la independencia política. Se ha extendido para afrontar, por el contrario, lo que se percibe como las nuevas amenazas: el terrorismo internacional, el crimen internacional organizado, la inmigración ilegal, la proliferación de armas masivas subdesarrollo, la pobreza, los estados fallidos, los conflictos armados, etc. Unas amenazas que, en el diagnóstico imperante, parecen provenir de áreas geográficas muy alejadas.

La política de seguridad y defensa española de los Gobiernos de Aznar y Rodríguez Zapatero³⁷ se inserta claramente en el consenso discursivo hegemónico, el proyecto de paz liberal. Dicho proyecto constituye a su vez el andamiaje de las estrategias de seguridad de las principales organizaciones (NNUU, OTAN, OSCE o UE³⁸) en las que España está plenamente integrada³⁹. Según Paulina Correa "se puede decir, sin temor a exagerar, que la proyección internacional de las fuerzas armadas es uno de los factores de cambio estructural más relevante, tanto en la Política de Defensa como en el conjunto de la Política Exterior española" (Correa 2010, 1).

La andadura española en misiones internacionales se remonta a los albores de la post Guerra Fría, en concreto en las misiones de NNUU en Angola y Namibia. Desde entonces, según el Ministerio de Defensa, más de 130.00 soldados españoles han participado en cincuenta y nueve misiones de paz en más de treinta países por una cuantía superior a los 7.000 millones de euros. Ciento cincuenta y nueve personas habrían perdido la vida en esas misiones⁴⁰.

3.1. La proyección geográfica de la política española de defensa

La contribución española a las misiones internacionales se concentra en la última década y en dos áreas geográficas concretas: los Balcanes y Afganistán (Ortega 2010). En ambos escenarios, bajo el marco de la OTAN, se han desplegaban las

³⁷ Ver p.e Directivas de Defensa nacional 1/1996 de 20 de diciembre, 1/2004, 1/2008 o la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, Artículo 2.

³⁸ Por ejemplo, la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea.

³⁹ El artículo 19 Ley 5/2005 de Defensa Nacional faculta a las fuerzas armadas españolas a participar en misiones en el exterior siempre que tengan el consentimiento del estado intervenido o estén autorizadas por NNUU, UE, OSCE; OTAN, "cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento de la paz" y "sean conformes" con la Carta de NNUU y el derecho internacional (incluido el DI derechos humanos y el DI Humanitario)

⁴⁰ Ver el listado de todas las misiones en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/MisionesDePaz>

misiones más relevantes, con mayor número de efectivos y recursos económicos y materiales (Correa 2010, 3)⁴¹. Destacan las operaciones en Afganistán (ISAF, 1.077 soldados), Kosovo (KFOR, 770), Irak (1.300) y Bosnia-Herzegovina, así como en otras regiones, en el Líbano (UNIF, 1.100) y Haití (Hispaniola 500) (Elcano 2011). Durante esta última legislatura, el Gobierno español aumentaba de 3.000 a 7.000 el número máximo de efectivos españoles que podían desplegarse en misiones internacionales. Ello permitió que en el año 2009 tuviera desplegados 3.962 efectivos en once misiones, en su mayoría en Líbano (1.056) y Afganistán (1.588). Un año después eran 9.557 militares: 3.191 en las NNUU, 4.319 en la OTAN y 1.575 en la UE. También se aumentaba el número de observadores militares que se podían desplegar y que en 2010 ascendieron a veintinueve. (Chacón 2010, 2)

Con menor relevancia política se sitúan las misiones en África, salvo quizás la Operación Atalanta (288 soldados) en Somalia. Entre el contingente español destaca la enorme desproporción entre el personal militar desplegado respecto al policial. Según Clarissa Texeira (2010), en 2009 sólo el 4% del personal desplegado era policial cuando en general en los efectivos policiales desplegados por NNUU suponen el 13%.

3.2. El espectacular aumento del presupuesto español para misiones de paz

La reorientación de la política española de defensa hacia su proyección internacional se manifiesta, asimismo, en el espectacular aumento del esfuerzo financiero realizado en las últimas dos décadas y que se refleja en la tabla siguiente (Correa 2010).

Gráfica 1: Gasto en misiones internacionales de paz y ayuda humanitaria

⁴¹ Esas misiones concentran el 79% de los efectivos.



Fuente: Correa 2010.

La financiación española a las misiones de paz se ha ido incrementando de forma notable desde 1990 (40 millones de euros) hasta el 2010 (797,9 millones) concentrándose dos tercios del aumento (4.613 millones) en la última década. Sin embargo, los intentos de profundizar en la información oficial para conocer los detalles concretos de la contribución española a las misiones internacionales resultan realmente difíciles debido a dos aspectos. Primero, la escasa transparencia informativa y la enorme disparidad en los datos oficiales, agravado por el hecho de que el gasto en las misiones se distribuye entre diversos Ministerios: MAEC, Defensa, Interior⁴². Existen, además, diferentes partidas: por un lado, los gastos directos (desplazamientos, soporte logístico, salarios, etc.) y, por otro, las contribuciones a las NNUU, la UE o la OTAN, etc., que suelen ser un porcentaje de sus presupuestos determinado por el PIB de cada país. Así por ejemplo las aportaciones españolas al presupuesto de la OTAN sumaron en 2009 87 millones (79 millones del Ministerio de Defensa), pero los costes de los contingentes españoles desplegados en las misiones de la organización ascendieron a 400 millones ese mismo año y suman “desde 1991 3.900 millones de euros” (Chacón 2009, 8).

En segundo lugar, el grueso de la financiación de las misiones internacionales no aparece recogida en los presupuestos de los ministerios. Según Paulina Correa, en los últimos cinco años, el 95% de la financiación ha corrido a cargo del denominado Fondo de Contingencia (Correa 2010). Un fondo gubernativo creado para “atender a necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado”, no sólo del Ministerio de

⁴² Al tener la Guardia Civil un carácter paramilitar sus gastos computan como gasto militar.

Defensa sino del conjunto del sector público español y que para 2011 tiene asignados 2.668,49 millones de euros.

Esta peculiar forma de financiación explicaría, por ejemplo, la enorme discrepancia entre el presupuesto asignado por Defensa para misiones internacionales en 2009 (14.360.100 euros) y el coste global (713.500.000 euros) reconocido por la Ministra de Defensa en su comparecencia en el Congreso (Chacón 2009, 3)⁴³. El año anterior, el coste global ascendió a 668 millones, un 7% más respecto a 2007 (Chacón 2008), y en el siguiente, en 2010, volvió a aumentar hasta los 789,9 millones (Chacón 2010, 2). Como denuncian algunos autores, “todos los años los gastos de las fuerzas militares en misiones en el exterior están presupuestados con un importe ínfimo respecto al gasto real final (Ortega y Bohigas 2011, 7).

La política de escasa transparencia se extiende a la información sobre los gastos que acarrea la participación española en cada misión internacional. La información facilitada por el Ministerio de Defensa es escasísima ya que no se publicitan los costes de cada operación. En cuanto a las comparecencias de la Ministra de Defensa en el Congreso, cada año se facilita información de los costes de algunas misiones pero no queda claro si se refiere a costes totales o sólo a los costes del Ministerio de Defensa. Tampoco se hacen públicas las cuantías concretas de las contribuciones españolas a los mecanismos de financiación de las misiones de NNUU o de la UE. En este sentido, puede que sea un buen avance el anuncio por la Ministra en diciembre de 2010 de que se van a desglosar los gastos de las misiones internacionales de otra manera y “conforme a su naturaleza” agrupándolos por gastos corrientes, de personal o inversiones realizadas (Chacón 2010, 2).

La dificultad de conocer en detalle ese coste financiero, es importante desde una perspectiva de coherencia de políticas, entre otras cosas, pues al no conocerlo no se puede comparar con otros fondos. En este sentido, es interesante resaltar el estudio de Médicos Sin Fronteras respecto a la misión unilateral (India-Mike) que España llevaba a cabo en Mozambique con motivo de las inundaciones de 2000. Se trató de una operación militar de 152 efectivos que puso en marcha un hospital de campaña en un campo de desplazados⁴⁴. En su estudio, la organización humanitaria mostraba que la puesta en marcha del hospital fue muy lenta, los recursos inadecuados, el material utilizado sobredimensionado, no hubo proximidad con la población cuyas necesidades sanitarias no fueron adecuadamente atendidas, no hubo colaboración adecuada con las ONG

⁴³ Que era un 7,3% superior al año anterior.

⁴⁴ Según el Ministerio de Defensa se realizaron 4.923 asistencias médicas, más de 4.000 vacunaciones y 56 intervenciones quirúrgicas, y se distribuyeron 294 toneladas de ayuda humanitaria.

internacionales y locales, y los costes fueron desproporcionados. Además añadía que "la AECID destinó al ejército 743.000.000 pesetas para una operación de tres semanas, mientras que a las ONG para la rehabilitación como emergencias se destinaron únicamente 264.000.000 pesetas" (MSF 2001). Por ello es esencial conocer los costes concretos de cada misión para poder compararlos con otras dimensiones menos militares de la construcción de la paz, o con otros ámbitos de la política exterior española como los fondos destinados a la lucha contra la pobreza, la promoción de los DDHH, la igualdad de género, la ayuda humanitaria, el desarrollo.

La hasta ahora escasa transparencia informativa presenta, en nuestra opinión, otros elementos muy preocupantes desde la perspectiva de coherencia de políticas. En primer lugar, se está utilizando el Fondo de Contingencia, como recuerda Clarissa Texeiro "para costear operaciones de paz que, con anterioridad ya son del conocimiento del Gobierno español y que se podrían planificar y presupuestar sin mayor dificultad" (2010, 17). Segundo, el uso del Fondo es una facultad discrecional del Gobierno, a diferencia de los presupuestos de Defensa que son aprobados por el Parlamento español y sometidos, por tanto, a un mayor debate y escrutinio público. Tercero, el Fondo de Contingencia puede cubrir otra serie de gastos del sector público (educación, sanidad, la cooperación al desarrollo) que, en estos tiempos de crisis económica, se están viendo recortados.

Algunas voces muestran, por el contrario, su preocupación por el impacto que el recorte del sector público español podría tener en la política española de defensa (Correa 2010, 3). Tras años de fuerte bonanza, el presupuesto de defensa ha sufrido un recorte (4-5%) en los últimos años⁴⁵. Mientras en el año 2010 ascendió a 9.154,42 millones, en 2011 se redujo a 8.560,09 millones (7% menos). Desde el Centre d'Estudis per la Pau se advierte, sin embargo, que para evaluar de forma adecuada los gastos militares españoles no se pueden computar exclusivamente los gastos del Ministerio de Defensa. Siguiendo las recomendaciones de la OTAN, consideran que deben incorporarse los gastos militares que asumen otros ministerios (Industria, Interior, I+D, Exteriores). Ello elevaría el gasto militar de 2011 al doble (17.244,5 millones), lo que supondría una disminución de sólo un 5,19% respecto a 2010. Los autores del informe consideran que "pese a la fuerte crisis económica, el gasto militar para 2011 continua siendo una prioridad.. (dado) el recorte que han sufrido otros ministerios.. como por ejemplo Educación (8,1%), Sanidad (8,2%), Servicios

⁴⁵ En concreto, un 5,23% en 2008 y un 4,15% en 2009. Ortega y Bohigas, 2011:7

Sociales (8,1%), la AOD (19,9 %)” (Ortega y Bohigas, 2011)⁴⁶. También desvelan cómo la discrepancia anual entre lo presupuestado y lo realmente gastado supone, por ejemplo, que la anunciada disminución del presupuesto de defensa en 2010 (de un 6,2%) “a fecha 30 de septiembre de 2010, la liquidación provisional daba un aumento del gasto militar del 9,3% (849 millones de euros), por lo que la disminución del gasto militar puede llegar a ser prácticamente nula” (Ortega y Bohigas 2011, 7). Gracias a su investigación hemos podido obtener cierta información sobre el gasto para las misiones exteriores que se recoge en la tabla siguiente.

Tabla 2: Gasto inicial/liquidado de las Fuerzas Militares en el exterior en millones de euros

Año	Presupuesto Inicial	Presupuesto Liquidado	
1990	0	6,01	
1991	0	42,07	
1992	0	14,37	
1993	0	57,1	
1994	0	103,7	
1995	0	133,7	
1996	0	179,9	
1997	0	122,28	
1998	0	146,38	
1999	0	249,23	
2000	60,1	241,34	
2001	60,1	330,55	Misión Afganistán
2002	60,1	414,82	90,75
2003	60,1	380,62	92,53
2004	60,1	422,5	137,81
2005	18,36	563,9	223,71
2006	18,36	642,5	272,35
2007	17,36	668,7	266,75
2008	17,36	713,5	312
2009	14,36	787,9	365
2010	14,36	787,9	464
2011	14,36		
Total	415,02	6460,36	2224,9

Fuente: Ortega 2011.

El análisis muestra el espectacular aumento de los gastos de las fuerzas armadas, en especial en la última década. Se observa, asimismo, una enorme desproporción año tras año entre el gasto presupuestado y el gasto realmente efectuado. Si a principios de la década de 2000 el gasto real quintuplicaba el

⁴⁶ Gastos como la clases pasivas militares que van a cargo a la Seguridad Social, la mutualidad militar, la I+D militar e inversiones en proyectos militares del Ministerio de Industria, la Guardia Civil, cuerpo paramilitar con cargo al Ministerio del Interior; las contribuciones a acuerdos de desarme u organismos militares tipo OTAN dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores.

presupuestado, a finales de la década se multiplicaba por más del 50% (disparándose de 14,36 millones de euros presupuestados a 713 millones gastados). En el conjunto de las dos décadas, España habría gastado 6.460 millones de euros en las misiones internacionales. También se percibe cómo, en medio de la actual crisis económica, este gasto no se ha contraído, aunque crece a menor ritmo, un 0,9%, (2008) y 4,1% (2009).

Para concluir podíamos decir que no parece previsible que disminuya en el futuro la apuesta española por su proyección internacional. Aunque existe una "escasa cultura española de defensa" (Marreno 2007)⁴⁷ y voces contrarias al incremento de los presupuestos militares (en detrimento de otros gastos públicos) o de la creciente "militarización" de la construcción de paz, parece existir un fuerte consenso político en la materia. A pesar de la controversia retórica en temas de política exterior entre el PP y el PSOE (Palacios 2003), existe una fuerte sintonía respecto a la proyección internacional de la política de defensa. Una política patrocinada, a su vez, por otros actores: altos cargos de las fuerzas armadas, industria armamentística, amplios sectores de la opinión pública (Chacón 2008). El claro alineamiento de España con los consensos discursivos imperantes en el ámbito internacional y europeo refuerza esa apuesta española por las misiones internacionales.

3.3. Participación española en las misiones de paz de Naciones Unidas en el continente africano

Otra de las constantes de la política exterior española en las últimas décadas, junto al europeísmo, ha sido su apuesta por el multilateralismo. Tras el controvertido apoyo del Gobierno de Aznar a la intervención militar de EEUU en Irak, nada más llegar al poder, el Gobierno de Rodríguez Zapatero retiraba sus tropas del país y meses después intentaba hacer lo mismo de Afganistán, con menor éxito. Sin embargo, esta reorientación de la política exterior no suponía una retirada española de las misiones de paz. Al contrario, como ya se ha señalado, España aumentaba significativamente su proyección internacional, en especial en el marco de la OTAN, la UE y las NNUU.

En el caso de esta última organización, España se situaba entre los diez principales contribuyentes económicos a las misiones de paz de las NNUU con un 2,52% hasta 2009 (112 millones dólares) y un 3,18% para el período 2010-

⁴⁷ Inmaculada Marreno Rocha considera que un obstáculo importante para la consolidación de la actual política de seguridad y defensa española es el escaso apoyo y desconocimiento por parte de la opinión pública española.

2012⁴⁸. Como ya hemos apuntado, gran parte de la financiación de las misiones de paz se encuadra dentro de las aportaciones que los estados miembros realizan al presupuesto en este caso de las NNUU y suele venir determinado por el peso económico y político de cada país.

A pesar de la escasa transparencia informativa respecto al gasto español en las misiones de paz, a través de otras fuentes (informes seguimiento II Plan África y de los PACI) se pueden extraer algunos datos que complementan parcialmente esta información. Tras unas negociaciones de casi dos años, el Comité de Ayuda de Desarrollo (CAD) de la OCDE acordaba un sistema de contabilización de la AOD respecto a las misiones de paz. Se excluye explícitamente toda ayuda que refuerce la capacidad militar, que apoye a Ministerios de Defensa o la participación de personal militar. Sólo admite como AOD la ayuda destinada a la planificación estratégica, la promoción de la responsabilidad política, institucional y financiera, la supervisión civil y la transparencia, en las reformas de los sistemas de seguridad.

La financiación de las misiones de paz, por tanto, sólo computa como AOD en una parte muy limitada. Así, por ejemplo, según el informe de seguimiento del PACI, en el año 2009 el Gobierno español realizaba una contribución al Departamento para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (DPKO) por valor de más de 102 millones de euros del cual el 6% computaba por AOD y cuyo desglose se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla 3: Contribuciones económicas españolas a las misiones de NNUU en África/parte computable AOD (2009)

Misión	País	Desembolsado en 2009 en euros	Computable como AOD en euros
MONUC - MISIÓN DE LAS NNUU EN RDC	RDC	25.337.045	1.520.223
UNAMID - OPERACIÓN HÍBRIDA DE LAS NNUU EN DARFUR	Sudán	21.555.826	1.293.350
UNMIL - MISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LIBERIA	Liberia	14.401.499	864.090
UNMIS - SUDÁN	Sudán	12.239.501	734.370
ONUCI - COSTA DE MARFIL	Costa de Marfil	8.980.005	538.800
MINURCAT - REP. CENTROAFRICANA Y CHAD	República africana Centro	7.388.082	443.285
MINURCAT - MISIÓN REP. CENTROAFRICANA Y	Chad	7.388.082	443.285

⁴⁸ <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Asuntos/Organismosinternacionales/Paginas/1NNUU.aspx>. Véase también <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/financing.shtml>. (2 de octubre del 2011)

CHAD			
UNSOA - OFICINA DE APOYO A MISIÓN UA EN SOMALIA	Somalia	4.501.179	270.071
MINUEE - ETIOPÍA Y ERITREA	Etiopía	257.333	15.440
MINUEE - ETIOPÍA Y ERITREA	Eritrea	257.333	15.440
Total		102.305.885	6.138.353

Fuente: Elaboración propia a partir datos PACI.

En ese mismo año, se realizaba otra contribución de más de dos millones de euros a la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas (UNCCP) para los mismos países y para Comores y Kenia. También se llegaba a un acuerdo con NNUU para crear un centro de comunicaciones de esa organización en Valencia, aunque no se mencionaba su coste (Chacón 2009, 7).

Respecto a años anteriores, sólo hemos obtenido información sobre lo que los PACI computan como AOD. Entre 2006 y 2008 se aportaban cerca de doce millones para las misiones en Eritrea-Etiopía, RDC, Sudán, Chad-República Centroafricana y Burundi. Si se le suman los seis millones de 2009, esa cifra se elevaría a dieciocho millones de euros computados como AOD para las misiones de paz de las NNUU.

Si el 6% aplicado por la AECID en 2009 para contabilizar qué gastos destinados a misiones de paz computan como AOD se aplicase también a los años anteriores, estaríamos hablando de en torno a trescientos millones de euros en cinco años, de los cuales el 94% no se contabilizó como AOD, entendemos que por ser gastos militares. Además del espectacular aumento de su contribución económica, España ha participado enviando efectivos (aunque muy pocos, quince) a seis de las misiones de las NNUU desplegadas en el continente la última década.

Tabla 4: Participación española Misiones NNUU en África

País	Misión	Duración	Efectivos	Estado
Angola	UNAVEM I	enero 1989-julio 1991	7	Finalizada
	UNAVEM II	mayo 1991-diciembre 1993	21	Finalizada
Burundi	ONUB	julio 2004-julio 2005	1	Finalizada
Chad-República Centroafricana	MINURCAT	septiembre 2007-junio 2009	2	Finalizada
Eritrea	UNMEE	septiembre 2000-julio 2008	5	Finalizada
Mozambique	ONUMOZ	marzo 1993-octubre 1994	21	Finalizada
Namibia	UNTAG	abril 1989-marzo1990	24	Finalizada
Ruanda	UNAMIR	abril 1994-octubre 1994	20	Finalizada
RDC	MONUC	noviembre 2001-	3	Activa

Sudán	UNAMIS	julio 2004-febrero 2005	1	Finalizada
	UNAMIS	abril 2005-octubre 2005	3	
Total	11		108	1 Activa

Fuente: elaboración propia a partir datos Ministerio de Defensa.

Tres aspectos se podrían destacar de la presencia militar española en esas misiones. Primero, resulta evidente que su contribución ha sido prácticamente simbólica ya que solo ha desplegado 108 efectivos frente a los más de 1.000 enviados a cada misión en Afganistán, Líbano, Kosovo o Bosnia-Herzegovina. Segundo, la participación española se concentra entre 1990-1994 (cinco misiones) y en la última década (seis misiones) sin que hubiese ningún despliegue entre 1995-1999. Tercero, en la actualidad, el continente no es una prioridad geográfica para España, a pesar de ser el principal escenario de operaciones de las NNUU⁴⁹. En la década de 2000 sólo desplegaba quince efectivos y en la actualidad sólo tiene dos efectivos (en la MONUSCO). El resto de cascos azules españoles (256) están, en su inmensa mayoría (229), en la misión en Haití.

La presencia española, prácticamente simbólica, en las misiones africanas de las NNUU es similar a la del resto de países occidentales. Aunque fueron los principales contribuyentes a principios de los noventa, en la actualidad, son los países africanos o asiáticos (incluidas potencias emergentes como China o India)⁵⁰ los que aportan el mayor número de efectivos⁵¹.

Para concluir, se puede decir que las misiones de NNUU y en especial las que se despliegan en el continente africano ocupan un lugar realmente marginal dentro de las prioridades de la política española de defensa. Pero, al mismo tiempo, esa necesidad de estar, aunque sea de forma simbólica, también refleja la importancia que España otorga a estar presente, o mejor dicho a no dejar de estar debido a su apuesta por el multilateralismo y por el prestigio que supone, hoy en día, a nivel internacional la contribución económica o con efectivos a los esfuerzos de la organización en materia de construcción de paz.

3.3.1. La participación española en la MONUC-MONUSCO y el desafío de la protección de los civiles

En la actualidad el apoyo español en efectivos a las misiones de las NNUU se reduce a dos observadores militares en la MONUSCO, la misión más extensa,

⁴⁹ Anteriormente denominada MONUC y desde julio del 2011, Misión de Estabilización de las NNUU en la RDC-MONUSCO.

⁵⁰ Entre ellos, Nigeria, Kenia, Ghana o Etiopía, así como India, Pakistán, Bangladés, Nepal, China, ésta con 1.200 cascos azules en misiones como las del Sahara Occidental, Mozambique, Liberia, Sierra Leona, Etiopía/Eritrea o la RDC.

⁵¹ En el año 2010 no había un país occidental entre los diez mayores contribuyentes. Véase <http://www.un.org/es/comun/docs/?path=http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/ranking.zip> última consulta: 15 de octubre del 2011

compleja cara e importante en la historia de la organización⁵². Aunque su presencia es prácticamente simbólica, por primera vez en la historia, un español, el General Díaz de Villegas, era encargado de dirigir la operación, aunque eso sí durante un muy breve periodo de siete semanas en septiembre-octubre de 2008 cuando dimitió.

Según el Teniente General Luis Feliu Ortega, la dimisión se debió al rechazo de un mando indio a cumplir sus órdenes y atacar a grupos rebeldes que amenazaban a la por entonces MONUC y a campos de refugiados. Pero también por la posterior "falta de apoyo, tanto por parte de la ONU, como de España" (Ortega 2010, 102). El incidente revela, según el Teniente General Ortega, a las dificultades de mandar un contingente multinacional "donde no están claras la misión, la cadena de mando y, sobre todo, *se toleran o por lo menos se tapan las injerencias de los elementos civiles* en la cadena jerárquica militar y de los gobiernos de los países contribuyentes". Resulta cuanto menos curioso un comentario de estas características en un alto mando del español. Por último, el Teniente General Ortega critica que "en nuestro país se trató de obviar y tapar" el incidente.

El incidente destapa, en nuestra opinión, una de las grandes debilidades que tienen en la actualidad las misiones de las NNUU: la protección de civiles. A pesar de las críticas recibidas por su fracaso en Srebrenica, Somalia o Ruanda, la protección de la población civil sigue siendo la gran asignatura pendiente. Así se reconocía dentro de la iniciativa Nuevo Horizonte⁵³ promovida por el actual Secretario General Ban Ki-moon. O también el MAEC que creaba un grupo de trabajo interministerial para seguir esa iniciativa e incluía el reto de cómo afrontar la protección de civiles en sus debates. También se incluía la necesidad de ampliar el número de civiles en las misiones dada la enorme desproporción entre los militares y civiles desplegados (Chacón 2010, 3).

El caso de la MONUC-MONUSCO es especialmente grave. Desde su despliegue en 1999 y hasta la actualidad, ha tenido enormes dificultades para cumplir con el que, al menos en los discursos, es su principal cometido ya que aunque ha salvado numerosas vidas ha sido incapaz de proteger a la población congoleña. La magnitud de las tareas de la misión (y de la propia protección de civiles) dadas las dimensiones del país, la complejidad de la situación con numerosos grupos armados y países vecinos (Ruanda, Uganda, etc.) implicados,

⁵² A 30 de julio de 2011 disponía de 18.997 soldados, 983 civiles expatriados y 2.828 locales, 580 voluntarios de NNUU y un presupuesto de 419.890,400 dólares. disponible en <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/monusco/facts.shtml> Última consulta: 20 noviembre del 2011

⁵³ Para reflexionar sobre el futuro de las misiones de paz. <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/newhorizon.shtml> Última consulta: 20 noviembre del 2011

no son suficientes para explicar ese fracaso. Otros factores han influido, destacándose aquí dos: primero, sigue primando una lógica de militarismo autodefensivo que privilegia la seguridad del personal internacional militar (y del civil) sobre la protección de la población civil. Y segundo, desde los acuerdos de paz, se observa una decidida apuesta de los actores internacionales (incluidas las NNUU) por el gobierno de Laurent Kabila, que incluso supone que la MONUC-MONUSCA proporcione un importante apoyo logístico y militar a las Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARD), suscitando muchas críticas por parte de ONG locales e internacionales, ya que dichas fuerzas continúan siendo una de las principales fuentes de inseguridad para la población congoleña. Año tras año se suceden las denuncias de ataques sistemáticos contra la población civil y, en especial contra mujeres y niñas⁵⁴. También se extienden las denuncias sobre la participación de algunos altos mandos del ejército en las redes transnacionales dedicadas al contrabando ilegal de materias primas apreciadas en los mercados internacionales (coltán, etc.) (Vlassenroot y Raeymaekers 2007; Kabunda 2010 y 2011; Autesserre 2011).

El tercer aspecto sumamente problemático desde la perspectiva de DDHH, son las conocidas denuncias de violaciones de DDHH por parte del propio personal de las misiones (tanto militar como civil), en especial contra mujeres y niñas. Aunque las NNUU han desplegado una política de tolerancia cero y adoptado numerosas medidas (códigos de conducta, cursos, investigaciones internas, etc.⁵⁵) que han permitido que se reduzcan los casos: de 371 en 2006 a 83 en 2008, siguen existiendo y, por ejemplo, se han reconocido 21 nuevos casos en la RDC desde junio de 2010 y en total más de 215 desde la llegada de la MONUC-MONUSCO.

El problema más grave que subsiste es, sin embargo, en relación con la impunidad ya que las medidas adoptadas para castigar al personal involucrado han sido claramente insatisfactorias. Durante nuestra investigación no hemos podido conocer, a pesar del número de denuncias conocidas, ningún proceso abierto por ninguna jurisdicción contra el personal de las misiones acusados de esas violaciones de DDHH⁵⁶, lo que sería totalmente incoherente con el discurso oficial de las NNUU (y de sus estados miembros) y su compromiso oficial de luchar contra

⁵⁴ Véanse las web de Amnistía Internacional, Human Rights Watch, etc. sobre este país.

⁵⁵ Que publica estadísticas e información sobre este tema. <http://cdu.unlb.org>. Última consulta: 15 de octubre del 2011. También aprobaba en marzo de 2008, el *United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel* que exige que cada misión tenga un mecanismo de apoyo a las víctimas.

⁵⁶ Entrevista con representante de AI septiembre de 2011.

la impunidad de la violencia sexual en conflictos armados, incluida la cometida por su personal⁵⁷.

Respecto a este asunto, el Gobierno español y altos cargos del ejército hacen gala de que no existe ninguna denuncia contra efectivos españoles. Sin embargo, no han hecho pública gestión alguna con las NNUU o terceros países para garantizar que esas investigaciones sean realmente efectivas y no se perpetua la impunidad. No aparece información alguna sobre esta problemática ni en las comparecencia de la Ministra de Defensa ni en los informes de seguimiento del Plan África ni del Plan de la resolución 1325.

3.4. La contribución española a las misiones de la Unión Europea en África

Las misiones de Paz de la UE se encuadran dentro de la Estrategia de Europea de Seguridad que, a lo largo de la última década, se ha ido consolidando como uno de los pilares de la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC). La primera misión se desplegaba en Bosnia-Herzegovina (2003) y, desde entonces, se han desarrollado otras 22 misiones⁵⁸. A diferencia de las operaciones de NNUU, no tienen un carácter multidimensional sino que se les ha dotado de un mandato de corta duración y restringido a un ámbito específico, en general, la reforma del sector de seguridad (RSS) o la supervisión del proceso de paz.

Aunque la mayoría de las misiones PSDC han sido en los Balcanes, Oriente Medio y Afganistán, en seis ocasiones se desembarcó en el continente (Chad-RCA, Guinea Bissau, RDC y Somalia), todas ellas con una limitada participación española (salvo la operación Atalanta).

Tabla 5: Participación española en misiones de la UE en África

País	Misión	Duración	Estado	Efectivos	Fondos (Euros)
CHAD-RCA	EUFOR	septiembre 2008-mayo 2009	Finalizada	184	30 millones
Guinea Bissau	EUSSR	diciembre 2007-diciembre	Finalizada	2 ⁵⁹	
RDC	EUROFOR	junio 2006-diciembre2006	Finalizada	130	
RDC	EUSEC	enero 2009-actualidad	Activa	1	
Somalia/Índico	Atalanta	enero 2009-actualidad	Activa	370	57 millones
Somalia-Uganda	EUTM	febrero 2010-actualidad	Activa	38	
Total	6		3 Activas	725	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Defensa.

⁵⁷ Véase por ejemplo la resolución 1960/2010 de diciembre del Consejo de Seguridad.

⁵⁸ Ver, <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en> Última consulta: 15 de octubre del 2011.

⁵⁹ En 2009 sólo hubo un observador que se replegó a finales de año (Chacon, 2009:16)

La participación española en esas misiones responde a varios factores. Algunas autoras destacan la apuesta europeísta española y en concreto, a favor de la PSDC, el deseo de aumentar su peso político y prestigio internacional en temas de defensa, así como su experiencia previa en temas de la RSS en Centroamérica o los Balcanes, etc. (Barrios 2011). Otro factor añadido es la ya mencionada preferencia de España (y el resto de países occidentales) de desplegar sus soldados en el continente africano en el marco "de coaliciones de voluntad" (de la OTAN o UE) en lugar de bajo el mando de NNUU. El contraste de efectivos entre la participación española en las Misiones PSDC (409 soldados) y en las misiones de las NNUU (2) parece confirmar esa predilección. Igualmente cabe destacar el contraste (en efectivos y recursos económicos y materiales) entre la participación española en las misiones PSDC en el continente o en los Balcanes o Afganistán⁶⁰ y que revela, en nuestra opinión, donde están, más allá de la retórica oficial, las prioridades geográficas de la política exterior española de defensa.

3.4.1. La contribución económica española a las misiones de la UE

Las misiones de la UE se financian con el presupuesto PESD al que España aportó el 8,6% en 2009. Aunque el informe de seguimiento del 2º plan África recoge en su anexo las aportaciones realizadas a las misiones en la RDC y Guinea Bissau, no ha ocurrido lo mismo con las misiones en el Chad y Somalia. Tampoco el Ministerio de Defensa publicita en su web el coste de la aportación española a esas misiones. En su comparecencia en el Congreso a finales de 2009, la Ministra de Defensa mencionaba que EUFOR Chad/RDC había costado a España 30 millones de euros (Chacón 2009, 19). Por su parte, Cristina Barrios indica que la asignación recogida en los presupuestos de defensa del 2011 es de 1.931.497 euros para EUTM Somalia. También añade que, por ejemplo, la EUSR Guinea-Bissau no computó ese año ningún gasto a Defensa, pues al participar la Guardia Civil se consideró como civil y a cargo del Ministerio del Interior (Barrios 2011, 2).

Como hemos resaltado anteriormente, resulta realmente difícil estimar la cantidad total que España realmente destina a esas misiones en su conjunto o a cada una en particular. Por un lado están los gastos directos asumidos por España (Ministerio de Defensa, MAEC o de Interior) que se recogen en la tabla siguiente. Y, por otro, estarían sus aportaciones a los mecanismos de financiación europeos específicos para estos temas. Aunque, según Cristina Barrios (2011, 2) se estima en 5 millones anuales, no hemos podido obtener información oficial al respecto.

⁶⁰ Habría otras treinta personas españolas designadas en las estructuras intergubernamentales, incluido una en la Célula Civil Militar del Consejo que redactó los principios RSS en 2005-2006 (Barrios 2011).

Tabla 6: Contribuciones económicas españolas a las misiones de la UE en África

Misión	Millones de Euros
EUFOR Chad/RDC	30.000.000
EUPOL-RDC	12.070.000
EUSEC RDC	31.420.000
EU SSR-Guinea B.	2.090.000
EUTM-Somalia	1.931.497
Subtotal:	77.511.497
Operación Atalanta	140.000.000
Total	217.511.497

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAEC, Chacón 2009 y Barrios 2011.

Como puede observarse la cuantía ascendería a más de 217 millones de euros de los cuales 140 millones serían sólo para la Operación Atalanta (véase apartado 3.6.). Por otra parte, a la escasa transparencia informativa se añaden, como señala Cristina Barrios, las incertidumbres conceptuales que provoca que la RSS aglutine aspectos civiles y militares. Los primeros puedan ser cubiertos por los fondos europeos para el desarrollo de la Comisión Europea pero “nunca los militares”. En este sentido, la autora recomienda que se establezcan “pautas y claridad conceptual e institucional, de forma pragmática para mejorar la política de RSS”. Segundo, alerta sobre la “poca voluntad política y disponibilidad financiera para la PSDC” dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior y las dificultades de encaje de la RSS” (Barrios 2011, 1-2). A todo ello, se añadirían en su opinión, las resistencias alemanas, francesas y las propias vacilaciones españolas respecto a la PSDC.

Sin embargo, dado el apoyo político mostrado (veintidós misiones en pocos años) y los recursos personales, económicos y materiales suministrados por los estados miembros, parece poco probable que no se consolide esta dimensión de la PSDC. La estrategia española de seguridad apuesta claramente por ella. Para algunos autores, ello permitiría sacar “beneficios a tres bandas: apoya operaciones contemporáneas de seguridad internacional, se posiciona como potencia media europea con voz de defensa y esto equivale a más prestigio”. Para ello, apuestan por más recursos, mayor visión estratégica respecto a la RSS, mejor coordinación interministerial (que se considera claramente insuficiente) y, sobre todo, menos decisiones políticas apresuradas (en Irak, Kosovo o Somalia) que “dañan la imagen y prestigio de España en el ámbito internacional” (Barrios 2011, 5). Ya hemos apuntado como, por el contrario, otras voces alertan contra la apuesta española por militarizar la construcción de la paz, y critican la enorme

desproporción de los gastos militares que acarrearán las actuales visiones hegemónicas frente a otras actividades de construcción de paz.

3.5. Algunos dilemas desde la perspectiva de coherencia de políticas en torno a las misiones en la RDC y Somalia

Las misiones PSDC de la UE en Guinea Bissau, RDC y Somalia en las que participa España, salvo la Operación Atalanta, tienen como mandato específico el asesoramiento y asistencia a la RSS. Un aspecto que, hemos visto, se convertía en uno de los programas estrella (junto a los PDDR) de las actuales visiones hegemónicas de la construcción de paz.

No es posible abarcar aquí todos los debates existentes actualmente en torno a la RSS. El objetivo de este apartado consiste, más bien, en reflexionar sobre algunos aspectos que consideramos relevantes desde la perspectiva de coherencia de políticas. Para valorar adecuadamente estas reflexiones es preciso comenzar destacando nuestro punto de partida. La reforma del ejército y la policía no es, como en muchas ocasiones se plantea por los constructores de paz, una actividad técnica, apolítica y neutra. Se trata, por el contrario, de una actividad profundamente política y estrechamente vinculada a aspectos de gobernabilidad democrática o DDHH.

3.5.1. La reforma del sector de seguridad en la RDC

La RDC ocupa en la actualidad un lugar destacado en la agenda internacional de construcción de paz. Como hemos apuntado, la MONUC es la misión más extensa, compleja y costosa de la historia de las NNUU y destina importantes medios humanos y financieros a la RSS. La Unión Europea contribuye, a su vez, a dicha reforma como principal donante del país⁶¹ y con dos misiones PSDC (EUSEC RDC y EUPOL RDC) El programa estrella de la cooperación internacional recibe, asimismo, el apoyo de otros donantes (Banco Mundial, EEUU, Angola, Sudáfrica y China, etc.) (Hoebeke et al. 2007; Keane 2008), lo que genera problemas de armonización entre donantes (Bausback 2010, 160).

Esta comunidad de donantes ha invertido enormes esfuerzos en la construcción de capacidades (equipamiento, infraestructura, apoyo técnico y formación) para transformar a las FARD y la policía congoleña en unas fuerzas eficaces. La gran prioridad es conseguir que puedan controlar un país tan inmenso, defender a las instituciones estatales y, en teoría, a la población civil. Sin embargo, el principal desafío, como la propia UE reconoce, es garantizar que la

⁶¹ Con casi 600 millones de euros asignados para la RDC en el X FED (II Plan África 2009, 128). También desplegaba 50 personas.

reforma del sector de seguridad "es compatible con el derecho internacional de los DDHH y el derecho internacional humanitario, cuestiones de género y menores afectados por los conflictos armados, estándares democráticos, principios de manejo adecuado de fondos públicos, transparencia y observancia del estado de derecho"⁶².

El desafío de la lucha contra la impunidad y la protección de los civiles

El desafío de la UE es grande ya que, como se ha mencionado anteriormente, las fuerzas armadas (ejército y policía) de la RDC son una de las principales fuentes de inseguridad y violaciones de DDHH que se perpetúan por la cultura de impunidad existente

En los últimos años, se han dado algunos tibios avances contra esa cultura de impunidad a través del enjuiciamiento de varios líderes de algunos grupos rebeldes por parte del Tribunal Penal Internacional⁶³ o por parte del débil, ineficaz, limitado y escasamente independiente e imparcial sistema judicial congoleño, incapaz de ofrecer justicia diariamente a la población (AI 2011b, 4-6).

Gracias a la fuerte presión de la activa sociedad civil congoleña con apoyo de ONG internacionales conseguía, en segundo lugar, que el problema de la violencia sexual se situase en un lugar más visible en las relaciones de NNUU y la UE con las autoridades congoleñas. También favorecía, en tercer lugar, la incorporación de temas de DDHH e igualdad de género en los programas de formación de las fuerzas de seguridad congoleña, aunque no ocupan ni un lugar relevante ni transversal.

En definitiva, se puede decir sin temor a equivocarnos que, a pesar de esos avances, hasta este momento no existe ninguna iniciativa efectiva en el ámbito internacional o congoleño para enjuiciar a quienes ocupan altos cargos del gobierno o del aparato de seguridad y han cometido crímenes de guerras, crímenes de lesa humanidad o incluso genocidio. La impunidad se extiende a otros actores regionales (como los Gobiernos de Ruanda o Uganda) que, como las propias NNUU han reconocido, son responsables de graves crímenes internacionales en la RDC. También se extiende a otros actores (industrias extractivas, armamentísticas, otros gobiernos) que son coparticipes de esos crímenes, perpetuándose el ciclo de impunidad y violencia.

A pesar de todo ello, las NNUU y la UE mantienen el énfasis en una reforma técnica centrada, por un lado, en el desarme y desmovilización y, por un lado, en

⁶² Web UE: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eusec-rd-congo.aspx?lang=es> Última consulta: 20 noviembre del 2011

⁶³ Entre otros, Thomas Lubanga, Germaine Katanga y Mathieu Ngujolo, Bosco Ntaganda o Laurent Nkunda.

proyectos técnicos de construcción de capacidades (*capacity-building*). A pesar de que el combate contra la impunidad se ha incorporado en su mandato, la prioridad sigue siendo convertir al ejército y la policía en un aparato de seguridad eficaz y viable y así asegurar la estabilidad del país. De hecho, en la información que la UE facilita sobre los resultados de la misión sólo aparecen cuestiones relativas a la mejora de la rendición de cuentas económicas, del censo, biométrico de las tropas, de la infraestructura informativa. Nada dice, sin embargo, sobre juicios celebrados para luchar contra esa impunidad o de personas expulsadas⁶⁴.

Algunas críticas inciden en otras dimensiones de la política de la UE (y por extensión de la española) hacia la RDC. Así Cristina Barrios y Oladiran Bello señalan dos grandes desafíos: por un lado, la fragmentación de su acción ya que no hay coordinación estratégica entre la Comisión y los estados miembros; por otro, de cara a las elecciones de 2011, deberían evitar “la politización a favor de Kabila con más firmeza que en los últimos comicios”, en especial cuando “es probable que (el presidente) utilice su mandato para controlar los recursos económicos y la información que divulguen los medios de comunicación sobre la campaña... Si se toman en serio la democracia, (los 27) deberán denunciar las irregularidades y contribuir a que el proceso electoral sea libre y esté enraizado en la acción cívica de la RDC” (Barrios y Oladiran 2011).

Quizás sería interesante valorar, desde esta perspectiva, la política bilateral española hacia la RDC. En el informe seguimiento del 1º Plan África 2006, el MAEC señalaba que las relaciones bilaterales que datan desde los primeros años de independencia “no han podido desarrollarse plenamente en los últimos años debido fundamentalmente a la situación de crisis que atraviesa el país” (2006, 136). En el informe de seguimiento del 2º Plan África declaraba, por el contrario, que “las relaciones han sido tradicionalmente buenas y que se han reforzado desde la inclusión de la RDC como país de asociación focalizada en el Plan Director 2009-2012” (2010, 99)⁶⁵.

En ese 2º informe, el MAEC mencionaba, en segundo lugar, que “España ha mantenido una actitud crítica constructiva respecto de la situación de los DDHH en el país” destacando “la participación española en las *démarches* en formato troika de la UE sobre el Tribunal Penal Internacional, la pena de muerte o las elecciones locales” (2010:100). No se aludía, sin embargo, al historial de violaciones de DDHH del Gobierno de Kabila o de las Fuerzas Armadas. Tampoco se enumera

⁶⁴ Véase:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede070909euseccongo_/sede070909euseccongo_en.pdf. Última consulta: 15 de octubre del 2011

⁶⁵ Desde la firma del Acuerdo Marco de Cooperación en 2008 y la apertura de una oficina de asistencia técnica en 2009. También se menciona que la RDC ya figuraba en el Plan Director 2006-2008 como País de Atención Especial.

ninguna iniciativa para incluir la cuestión de los DDHH en la agenda de la reforma de seguridad. Por último, ni los informes de seguimiento del Plan África ni los PACI recogen proyecto alguno de formación en DDHH, derecho internacional humanitario a las estructuras policiales, judiciales y penitenciarias, ni en la RDC ni en ningún otro país africano.

Por último, como se verá en el apartado 4.1., es interesante destacar que entre 2005 y 2009 España ha multiplicado por seis su AOD bilateral a la RDC con cerca de treinta millones de euros anuales, siendo ese país junto a Sudán el principal receptor de AOD española para construcción de paz del continente.

3.5.2. Las misiones internacionales en Somalia

A principio de los noventa, la agenda política internacional dedicaba una especial atención a Somalia con dos importantes y mediáticas intervenciones militares; una liderada por Estados Unidos (UNITAF) y otra por NNUU (ONUSOM). El fracaso y retirada de ambas operaciones en 1994-1995 provocó, sin embargo, que el conflicto armado somalí desapareciese de los medios de comunicación internacionales.

Años después, a principios de la década de 2000, Somalia reaparecía en el candelero internacional. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, EEUU lo convertía en uno de los escenarios de su lucha contra el terrorismo internacional. Para la política exterior española, sin embargo, no sería una prioridad estratégica hasta el año 2008 cuando dos barcos pesqueros de bandera española (Playa de Bakio y Alakrana) fueron secuestrados. Con anterioridad, la intensidad del conflicto armado, su impacto regional, la magnitud de la crisis humanitaria que sufría su población no justificaron su inclusión en el I Plan África o en los Planes Directores de la cooperación española.

A partir de 2008, Somalia, o mejor dicho, la lucha contra la piratería en la región, se convierte en una de las grandes prioridades españolas en el continente. Como señala el II Plan África, "España intensificará sus esfuerzos con objeto de coordinar acciones ante la problemática de la piratería en las aguas subyacentes a la costa de Somalia, y reforzará el apoyo a los organismos regionales y al Gobierno de Transición en su labor de estabilización de Somalia, destinando recursos a los proyectos de reforma del sistema de seguridad que se están desarrollando por la Comisión Europea" (MAEC 2009, 44).

A partir de ese momento, Somalia aparece como una nueva línea estratégica del II Plan África⁶⁶, aumentan los fondos españoles a la misión de la UA (AMISOM) en el país y la cooperación bilateral con el actual gobierno somalí Gobierno de Transición Federal (GTF) (véase apartado 4). También se despliegan soldados españoles en dos misiones internacionales: la Operación Atalanta dedicada a la lucha contra la piratería, y la misión de la UE (EUTM) destinada a la RSS y, en concreto, a la formación de la policía

Operación Atalanta

Aunque desde principios de la década había habido incidentes aislados, no será hasta 2008 cuando los secuestros de barcos en el Canal de Suez, una de las rutas comerciales más transitadas del mundo, cuando se incrementa notablemente⁶⁷. El impacto económico y comercial de los ataques trocaba el problema de la piratería somalí en un asunto de relevancia internacional y española. Según el Ministerio de Defensa español, “no sólo (es) una amenaza para la seguridad marítima internacional, sino también para los intereses nacionales en la zona, representados por la actividad pesquera de la flota atunera española en el Índico”⁶⁸.

En este contexto, diversos países incluida España⁶⁹ promovían que el Consejo de Seguridad de NNUU autorizara el uso de fuerza armada para lucha contra la piratería, incluso dentro de las aguas territoriales somalíes⁷⁰. Se ponía en marcha un importante despliegue marítimo y aéreo en el que participaban numerosos países, entre ellos las grandes potencias (EEUU, China, Rusia, Japón, etc.), la OTAN o la propia UE. En efecto, en diciembre de 2008, promovida por España y Francia, los países europeos creaban la Operación Atalanta (UNAVFOR) que pretendía “contribuir a la disuasión, prevención y represión de actos de piratería y robos a mano armada en aguas somalíes”⁷¹. A diferencia del resto de operaciones militares en la región, se establecía en su mandato la obligación de proteger a los barcos del Programa Mundial de Alimentos que llevaban alimentos al país sumergido en una importante crisis humanitaria. Con 1.800 efectivos y un

⁶⁶ Somalia aparece mencionada ocho veces en el apartado de la situación del continente, seis veces relacionada con la piratería, dos veces en programas de apoyo a refugiados, dos veces en el de apoyo a la UE y una en la agenda de la presidencia española.

⁶⁷ Debido al parecer al impacto del embargo internacional del ganado somalí, del colapso de la industria pesquera local y del elevado número de barcos pesqueros faenando en las aguas somalíes.

⁶⁸ http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/enCurso/misiones/mision_09.html Última consulta: 15 octubre del 2011

⁶⁹ ver http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/enCurso/misiones/mision_09.html Última consulta: 15 de octubre del 2011

⁷⁰ Res 1814/2008, 1816/2008, 1838/2008/ 1846/2008, 1851/2008 y 1897/2009 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

⁷¹ Mandato de la *European Union Naval Force Somalia*, disponible en <http://www.eunavfor.eu/about-us/mission/>; última consulta: 20 de noviembre del 2011.

mandato de un año, se destinaba inicialmente un presupuesto de 8,3 millones de euros.

España ha venido ocupando un destacado papel en la misión. Se convertía, junto a Francia, en el mayor contribuyente de efectivos con 395 (2009) y 257 (2010)⁷². Lo más importante, sin duda, ha sido el coste económico que asciende a 140 millones en dos años (57 millones en 2009 y 82,3 millones en 2010), sufragado, en gran parte por el Fondo de Contingencia (Pozo 2011)⁷³. Ello sin contar la contribución española a los mecanismos de financiación europeos que, a su vez, financian esta operación. Stig Hansen, calcula que los costes globales de la operación para la UE y sus estados miembros serían 450 millones de euros anuales. Lo compara con la AOD de la UE para Somalia que asciende a 215,3 millones en seis años (2008-2013) (Hansen 2011, 6).

También se llevan a cabo otras iniciativas. Destaca, en primer lugar, el apoyo directo a los barcos pesqueros españoles⁷⁴ con la autorización para uso privado de armamento, el copago de la protección privada (cinco millones en subvenciones)⁷⁵ y la formación del personal por el Ministerio de Defensa (Chacón 2010, 14). No se tiene constancia del temario y si incluye contenido de DDHH, igualdad de género, etc. Tampoco se conoce su coste económico.

La posibilidad (negada por el Gobierno español) de que el rescate de los dos pesqueros se hubiese pagado con fondos públicos españoles generaba, en segundo lugar, cierta polémica⁷⁶. Un tercer conjunto de medidas guarda relación con la persecución judicial de los piratas: desde el enjuiciamiento de dos piratas en España por parte de la Audiencia Nacional⁷⁷ a la promoción de acuerdos de la UE con Kenia y Seychelles⁷⁸ y todavía en negociaciones con Mauricio y Tanzania para que juzguen en base al principio de jurisdicción universal a los piratas detenidos, etc.⁷⁹. Estas últimas iniciativas contrastan con la decisión de las

⁷² La participación española fue diferente en las tres fases de la operación: en la primera se participo con un avión de patrulla marítima, una fragata con helicóptero y 277 militares. En la segunda (abril a agosto 2009), España ostento el mando de la operación y junto a los medios anteriores incorporo un boque de aprovisionamiento logístico con helicóptero y un equipo de guerra naval especial más 118 efectivos (395 en total). En la tercera fase se dispuso de un avión de patrulla marítima, la fragata "Canarias" y temporalmente "la fragata "Méndez Núñez"

⁷³ Acuerdo del Consejo de Ministros (CM)2/7/10 por el que acordaba el uso de 142 millones de euros del Fondo de Contingencia para financiar la participación española en operaciones de mantenimiento de la paz de los cuales 27 eran para Somalia

⁷⁴ Por ejemplo facilitándoles asistencia sanitaria en las Islas Seychelles.

⁷⁵ Se destinaban 1,9 millones de euros para esas subvenciones en 2010 y 2,37 millones en 2011 (Bohigas y Pozo, 2011). Real Decreto 1257/2010 del 9 de octubre de 2010 por el que se establece que el coste de la seguridad privada de los barcos será en un 50% del armador, otro 25% de la CCAA y el otro 25% del gobierno central.

⁷⁶ Medios periodísticos señalan que por ejemplo, el rescate del Alakrana costó 2,68 millones de euros que adelantaría el gobierno pero luego fue costado por las aseguradoras de la naviera.

⁷⁷ Finalmente fueron condenados a 435 años.

⁷⁸ Kenia habría realizado 123 juicios hasta septiembre de 2010, Seychelles 31, Somalilandia 100 y Puntalandia 208.

⁷⁹ También promovía iniciativas como la creación de un Tribunal Somalí localizado en países limítrofes o un Tribunal regional para juzgar la piratería (Chacón 2010, 15).

autoridades españolas en noviembre de 2009 de restringir en España el uso del principio de jurisdicción universal⁸⁰. Se trata de una reforma que sitúa a España entre los países más restrictivos para el ejercicio de la jurisdicción universal (Amnistía Internacional 2009a).

Por otra parte, España participaba en varias de las operaciones de la OTAN en la región: Allied Provider de octubre a diciembre de 2008 (Chacón 2009, 7), Allied Protector (marzo a agosto de 2009)⁸¹ y según el MAEC en la actualmente desplegada Ocean Shield (MAEC 2010), si bien no aparece información al respecto en la página web del Ministerio de Defensa. No hemos encontrado información para calcular el coste económico de esa participación.

La lucha contra la piratería ha obtenido importantes frutos aunque las opiniones discrepan. Según el Ministerio de Defensa español, los ataques se habrían reducido a la mitad⁸². La UE destaca que se habían escoltado en tres años ciento cuatro barcos del programa mundial de alimentos⁸³. Otras voces por el contrario, recuerdan que continúan los secuestros, que sólo en 2010 habían ascendido a 21 buques y 449 rehenes. La ineficacia de la acción internacional se debe en su opinión, a la amplitud de la zona a cubrir, la creciente especialización de los piratas, e incluso cierta resistencia de las navieras a navegar por los corredores militares establecidos (Arteaga 2011, 4)⁸⁴.

En suma, la apuesta española por en la Operación Atalanta responde de forma evidente a la defensa armada de los intereses pesqueros españoles en la región, lo que no parece generar una gran controversia política internamente. Algunos autores recuerdan que España tiene la mayor flota atunera de la UE y que es el primer productor de conservas de atún de la región (y el segundo del mundo). Solo algunas voces han alertado sobre la legitimidad de esos intereses cuando en la actualidad no existe ningún acuerdo comercial con gobierno somalí que permita a los barcos españoles faenar en sus aguas como, al parecer, estaban haciendo (Pozas 2011, 6)⁸⁵. Ya en noviembre de 2003, las NNUU denunciaban cómo "cientos de barcos de varias nacionalidades han continuado pescando en aguas somalíes de forma irregular y clandestina... lo que realmente puede tener

⁸⁰ Modificación del artículo 23.4. de la ley Orgánica del Poder Judicial en la reforma del 4 de noviembre de 2009.

⁸¹ En respuesta a una pregunta parlamentaria de Rosa Díez 184/058951; 2 junio 2009, serie D, núm. 213) se confirma que una fragata española, la Blas de Lezo, participó en dicha operación.

⁸² Dato recogido en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/MisionesDePaz/Somalia> Última consulta: 20 noviembre del 2011

⁸³

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110414%20Factsheet%20EU%20NAVFOR%20Somalia%20-%20version%2031_EN.pdf Última consulta: 15 de octubre del 2011

⁸⁴ El autor también señala otra limitación: que el uso de fuerza esté limitado a la autodefensa y no puedan realizarse acciones preventivas.

⁸⁵ Alejandro Pozas señala que en julio de 2006 el Gobierno español prohibía faenar dentro de las 200 millas de la zona económica exclusiva de Somalia, lo que en su opinión es señal de que, como mínimo hasta ese momento, se estaba pescando en esa zona.

unos efectos desastrosos para una gestión sostenible de los recursos marinos somalíes” (NNUU, 2003: 32). Por su parte, Stig Hansen en un informe financiado por el Ministerio de Defensa noruego, cuestiona que se diera el mando de la Operación Atalanta a España ya que “es ampliamente conocido que los barcos españoles faenan de forma ilegal en las aguas somalíes, por lo que ese movimiento ha sido altamente impopular dentro de Somalia” (Hansen 2009, 13). También lamenta de que no se actúe contra la pesca ilegal en la región, e incluso considera que la actual operación puede favorecer esa pesca “al reducir el efecto disuasorio que la piratería suponía a esa actividad” (Hansen 2009, 49-50).

En los últimos tiempos también se han producido denuncias reiteradas sobre el vertido de materiales tóxicos, incluidos residuos nucleares en las aguas somalíes. Según las NNUU, esos vertidos que “causaron problemas de salud y medioambientales en la región [...] son generados en un 90% por los países industrializados”⁸⁶, algo corroborado por denuncias de organizaciones ecologistas desde hace más de diez años.⁸⁷ El propio Consejo de Seguridad de las NNUU recuerda en su resolución 1976/2011 “la importancia de prevenir, de acuerdo al derecho internacional, la pesca ilegal y los vertidos, incluido de sustancias tóxicas y enfatiza la necesidad de investigar las denuncias de pesca y vertido ilegal”.⁸⁸

A pesar de ese llamamiento, ni el gobierno español ni la UE han emprendido, al menos que se conozca, ninguna acción para impedir la pesca ilegal o el vertido de residuos tóxicos, ni para enjuiciar y castigar a sus responsables a pesar del impacto que están teniendo sobre los recursos marítimos el medioambiente e incluso la salud en Somalia⁸⁹. Tampoco para conseguir que se cumpla el embargo de armas decretado por las NNUU desde 1992 y que desde entonces es sistemáticamente incumplido (Wezeman 2010).

Desde una perspectiva de coherencia de políticas se podría lamentar también la enorme desproporción existente entre el coste de la lucha contra la piratería somalí y la defensa de los intereses pesqueros españoles en la región y los esfuerzos españoles dedicados a la construcción de la paz dentro del país que se analizan a continuación.

⁸⁶ Informe del programa de las NNUU sobre Medio Ambiente de disponible en http://www.unep.org/tsunami/reports/tsunami_somalia_layout.pdf Última consulta: 30 de septiembre del 2011

⁸⁷ Véase por ejemplo: http://www.theecologist.org/News/news_analysis/268581/somalia_used_as_toxic_dumping_ground.html, última consulta: 15 de octubre del 2011.

⁸⁸ Resolución 1976/2011 disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/295/44/PDF/N1129544.pdf?OpenElement>, última consulta 15 de octubre del 2011

⁸⁹ El Ministerio de Defensa reconoce en su web que otro de los cometidos de la O Atalanta es asistir, cuando se desarrolle la capacidad marítima de Somalia, a las autoridades del país facilitando datos de la actividad pesquera.

La participación española en EUTM-Somalia

Como hemos apuntado, tras los atentados del 11 de septiembre, la Administración Bush convirtió a Somalia en uno de los escenarios de su lucha antiterrorista. Su retrato como el caso paradigmático de los estados fallidos, el auge en el país de movimientos de islamismo político como la Unión de Tribunales Islámicos, sus supuestos vínculos con la Red Al-Qaida, etc., justificó esa reorientación de la política estadounidense. Aunque descartó la intervención militar, estableció una base militar en Yibuti, realizó varias operaciones contraterroristas y, sobre todo, respaldó la política intervencionista de Etiopía.

Por su parte, las NNUU renovaron sus intentos de reconstruir el estado somalí con nuevas conferencias de paz. A partir de 2006, se apoyó a un nuevo Gobierno de Transición Federal (GTF) presidido por Yusuf que, sin embargo, disfrutaba de una escasa legitimación social debido, entre otros factores, a su estrecha alianza con Etiopía, Kenia y Estados Unidos.

La debilidad del GTF fortaleció, a lo largo de 2006, el avance de la Unión de Tribunales Islámicos (UTI) que, como señala Ken Menkhaus, en inmensa mayoría responden a una versión moderada del islamismo político (Menkhaus 2003 y 2007; Gutiérrez de Terán 2007). Las milicias más radicales (Al-Ittihad o Al Shabaab) con ciertos contactos con la red Al-Qaida tenían, por entonces, un protagonismo claramente marginal en la esfera somalí, con escasa infraestructura y nulo apoyo social. Todo lo contrario que el resto de tribunales islámicos que habían obtenido un creciente apoyo social al generar cierto espacio de orden y estabilidad, reconstruir hospitales, escuelas, infraestructuras, centros de enseñanza, comercios e incluso, según algunas fuentes, frenar la piratería (Middleton 2008, 3). Esta nueva situación generó sin embargo muchos perdedores: en especial ciertas minorías y, sobre todo, las mujeres que perdían espacios conquistados años anteriores (Gardner y El Busra 2004). Los conflictos armados no impactan (ni son vividos) de igual manera, si no que depende de la situación de cada persona, de su posición dentro de su clan de pertenencia, género, clase económica, estado civil, redes sociales de apoyo, etc. Un aspecto que debería ser tenido mucho más en cuenta por los constructores de paz.

Después de haber trazado someramente el contexto político-social somalí, estaríamos en mejor condiciones de entender el impacto que tendría la intervención militar etíope a finales del 2006.

En efecto, a finales del 2006, el gobierno etíope lanzó una gran ofensiva militar que conseguía frenar el avance de los Tribunales Islamistas. Tras la retórica oficial de lucha contra el terrorismo internacional y de defensa del GTF, los objetivos del gobierno etíope fueron, en realidad, impedir los vínculos de la UTI

con los grupos independentistas del Ogadén y mantener a un gobierno afín como era el GTF de Yusuf⁹⁰. En este escenario, en febrero de 2007, el Consejo de Seguridad de NNUU autorizó el despliegue de una misión de la Unión Africana (AMISOM) para apoyar al GTF. Sin embargo, la situación continuó deteriorándose por los continuos enfrentamientos del débil GTF y el ejército etíope con la nueva Alianza para la Restauración de Somalia (ARS) en la que se integraron parte de los tribunales islamistas y otros grupos opositores a la presencia etíope en el país.

Ante el deterioro de la situación, la comunidad internacional promovió un enésimo acuerdo de poder compartido entre, en esta ocasión, el GTF y ARS. El acuerdo provocó en enero de 2009 la salida del poder de Yusuf y el nombramiento del líder de la ARS Sheikh Sharif como Presidente. La llegada al poder de Obama facilitaría el acuerdo y la retirada de las tropas etíopes. Sin embargo, las milicias más radicales (Al-Shabaab o Hizbul Al-Islam) se opondrán al nuevo GTF al considerarlo como un gobierno títere de la ocupación extranjera. Pasaban a controlar la mayor parte de la región sureña pero no derrocaban al débil GTF refugiado en algunos barrios de la capital Mogadiscio y sostenido por las tropas ugandesas y burundesas de AMISOM.

En el 2009, el Consejo de Seguridad de NNUU aprobaba una nueva resolución (1872/2009) donde señalaba la necesidad de reforzar las fuerzas de seguridad del GTF como factores vitales para la estabilidad y seguridad del país. Ello llevaba a la Unión Europea a plantearse enviar una misión militar para adiestrar a las fuerzas de seguridad de Somalia en coordinación con AMISOM, las NNUU, etc. En abril de 2010 se ponía en marcha EUTM con ciento cincuenta efectivos, un mandato de un año y un presupuesto de siete millones de euros⁹¹. Su mandato se ha prorrogado un año más, hasta agosto de 2012⁹².

España rápidamente se proponía como nación marco para la misión y destinaba treinta y ocho efectivos (de un total de 141 procedentes de catorce países)⁹³ así como 2,7 millones de euros (2011) con los que cubría sus propios gastos de despliegue y logística. Según Cristina Barrios, el año anterior "no se destinó nada del presupuesto de Defensa, pues los gastos de desarrollo corrieron a cargo de Athena". La contribución española a ese mecanismo de financiación de la PSDC es de 442.322 millones de euros y la aportación concreta de Athena a EUTM de cinco millones (Barrios 2011, 4). Por otra parte, un Coronel español fue

⁹⁰ Se mencionan diversos factores desde impedir los apoyos desde Somalia a los grupos somalíes independentistas del Ogadén, el deseo de instaurar en el poder a alguna milicia afín, facilitar un acuerdo que le permitiera tener una salida al mar, etc.

⁹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110808-fact%20sheetEUTM.pdf Fecha de consulta: 30 de septiembre 2011

⁹² Desde febrero de 2010 a agosto de 2011 el Coronel español Ricardo González Elul fue el jefe de la misión. Véase la nota de prensa del Ministerio de Defensa de 9 de agosto de 2011. <http://www.defensa.gob.es> Fecha de consulta: 30 de septiembre del 2011

⁹³ Se trata de aproximadamente el 30% del total de efectivos de la misión y el 50% de los mandos.

nombrado jefe de la misión, y ocho de los treinta instructores son españoles⁹⁴. Según la Ministra de Defensa, la misión habría formado ya a 891 de los 2.000 soldados somalíes previstos (Chacón 2010, 15).

Algunas voces critican la "limitada concepción técnico militar de la RSS española, al mantenerse EUTM en un plano estrictamente militar e infravalorado". Se añade que "España renuncia a construir la RSS mano a mano con la política de desarrollo y transición democrática" (Barrios 2011, 5) lo que, en nuestra opinión, es contradictorio con el principio de coherencia de políticas.

Respecto al contenido de la misión EUTM, la formación de la policía somalí, desde el MAEC se nos informaba que no conocían el temario⁹⁵. Por parte, el Ministerio de Defensa aseguraba que contenía temas de DDHH, igualdad de género y DIH⁹⁶. Por su parte, la UE menciona en su página web que dicha formación incluye "el derecho internacional humanitario, DDHH y derecho de los refugiados así como protección de civiles, incluyendo necesidades específicas de mujeres y menores"⁹⁷. Sin embargo, durante nuestra investigación, no ha sido posible obtener detalles de su contenido, horas de duración. Tampoco hemos podido comprobar la formación que los instructores (incluido los españoles) poseen en dicha materia. Como veremos más adelante, no consta en ningún documento gubernativo la obligación de que los militares españoles que participan en misiones internacionales hayan participado en cursos con contenido en DDHH, género. No consta tampoco la participación de expertos u ONG de DDHH, DIH en los cursos desarrollados en Uganda por la misión.

La Unión Europea colabora estrechamente en la formación de la policía somalí con la Oficina Política de NNUU para Somalia (UNPOS) y su programa "Estado de Derecho y Seguridad" entre cuyos donantes se encuentra la UE (con diez millones de euros en 2010). En sus páginas se menciona que la mayoría de los cursos celebrados en 2010 están centrados en procedimientos y códigos penales, en el código de circulación, la disciplina militar y la gestión organizativa. Sólo se menciona un curso de DDHH de una semana celebrado en Sudáfrica al que asistieron doce integrantes del comité asesor de la policía somalí⁹⁸.

Igualmente cabe destacar que, al igual que ocurría con la RSS en la RDC, no existe constancia de que la misión europea (y los militares españoles que participan en la misma), realizaran un seguimiento posterior de la actuación de los

⁹⁴ Tres del Ministerio de Defensa y otros cinco de otros ministerios incluidos Interior y Defensa.

⁹⁵ Entrevista con personal de la Dirección General para África Subsahariana del MAEC, septiembre de 2010.

⁹⁶ Hemos podido saber que el Ministerio de Defensa confirmaba esta información a Amnistía Internacional.

⁹⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110808-fact%20sheetEUTM.pdf Fecha de consulta: 20 noviembre del 2011

⁹⁸ Policie Advisory Committe Información disponible en: <http://www.so.undp.org/index.php/The-Rule-Of-Law-and-Security-ROLS-2010-project-achievements.html>. Última consulta el 15 de octubre de 2011.

policías somalíes, al retornar a Somalia una vez finalizada su formación en Uganda. En su comparecencia ante el Congreso en diciembre de 2010, la Ministra de Defensa mencionaba los retos existentes para la reintegración de esos soldados, para su alojamiento y logística o el pago de salarios (que durante 2011 será financiado por EEUU). También se mencionan los problemas que ha habido por no haber realizado una selección de los futuros soldados más equilibrada entre los clanes (Chacón 2010, 16). Nada se dice, sin embargo, de los retos que tienen para proteger a la población civil o respetar los DDHH.

El apoyo internacional al GTF no se reduce a su asistencia en la reforma del sector seguridad sino también en un importante apoyo político y financiero. En el caso español, como veremos con más detalle, a partir de 2008 se aumentaban de forma considerable los fondos de AOD para Somalia. En los últimos tres años, y en especial en 2009, se han alcanzado casi los noventa y tres millones de euros, cuarenta y ocho millones en ayuda humanitaria, lo que convierte a Somalia en el segundo receptor de ayuda humanitaria después de Etiopía. Por su parte, la UE, a través de la Comisión Europea habría financiado para Somalia por un lado, programas de ayuda humanitaria por valor de 93 millones (2004-2008) y otros 38 millones euros en 2009 y, por el otro, programas de desarrollo: 278 millones desde 2003 y otros 215,4 millones para el período 2008-2013⁹⁹.

La comunidad internacional considera que el GTF representa una oportunidad real, tras múltiples intentos fallidos, para reconstruir el Estado somalí y darle una oportunidad a "la paz y al bueno gobierno en Somalia. Al Shabaab por el contrario, sería el bastión de la vanguardia del terrorismo internacional en la región (Human Rights Watch 2010). Sin embargo, el firme compromiso internacional con el GTF plantea algunos interrogantes desde la perspectiva de DDHH y, por tanto, de coherencia de políticas. Sin entrar a valorar la legitimidad de un gobierno que sólo controla algunos barrios de la capital y es sostenido por las tropas internacionales (primero etíopes y luego de AMISOM) y que no ha concurrido a unas elecciones, nos detendremos en su historial de DDHH y su capacidad de proteger y dar bienestar a la población somalí.

Al igual que ocurría en la RDC, las ONG vienen denunciando que, en los últimos años, "todas las partes en el conflicto, en particular Al Shabaab y otros grupos armados, pero también el GTF y sus milicias aliadas, han cometido crímenes de guerra y violaciones del DIH, incluido el reclutamiento de niños soldados" (AI 2011a). Asimismo, la situación humanitaria se ha deteriorado gravemente en el último año, debido a la sequía, al aumento de los precios de los

⁹⁹ Comisión Europea (2009) "Somalia: Fact Sheet" disponible en: <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eu-somalia-training-mission/factsheets.aspx?lang=en> Fecha de consulta: 15 de octubre 2011

alimentos, pero sobre todo por la intensificación de los enfrentamientos entre las milicias radicales y el GTF. Unos enfrentamientos que, a pesar de la retirada de Al Shabaab de Mogadiscio en agosto de 2011, han continuado. Cabe destacar que también persisten las denuncias de violaciones de DDHH y DIH tanto de Al Shabaab y otras milicias como de las fuerzas de seguridad del GTF (AI 2011a).

A pesar de todas estas denuncias, no existe constancia de ninguna iniciativa del gobierno español o la UE en sus relaciones con el GTF para exigir la investigación de todas esas acusaciones. En este sentido es interesante señalar que, ya en el año 2008, el Comité de Política Exterior del Parlamento Británico (2008) recriminaba que la asistencia británica al GTF estuviese desvinculada totalmente de cuestiones de DDHH. También tendría calado la crítica que, en el mismo sentido, se podría realizar al gobierno español. Su postura durante la reunión del grupo internacional de contacto sobre Somalia que se celebró en Madrid los días 27-28 de septiembre del 2010 es muy reveladora. A pesar de que las ONG habían solicitado previamente¹⁰⁰ que se mencionase su preocupación por las denuncias existentes contra las fuerzas del GTF (y contra las de AMISOM), ese tema no apareció ni en las intervenciones del Gobierno español durante la reunión ni en el comunicado final¹⁰¹. Al contrario, el Gobierno español anunciaba públicamente su apoyo al GTF con un fondo de apoyo presupuestario de tres millones de euros para mejorar el acceso de la población a los servicios básicos¹⁰².

La posición española no difiere desgraciadamente de la de la UE. En marzo de 2011, aunque recordaba que no hay una solución puramente militar a la crisis en Somalia, reafirmaba "su apoyo a AMISON y elogia el compromiso y la valentía" de sus tropas "que, junto con las fuerzas de seguridad del GTF, han pagado un precio muy alto para ayudar a construir la seguridad para el pueblo somalí"¹⁰³. Nada dice, sin embargo, de la necesidad de que mejore su propio historial de DDHH y acabe la impunidad de sus acciones.

Como denuncia Human Rights Watch, la comunidad internacional debería "revertir las políticas que contribuyen a esos abusos. EEUU debe parar de enviar morteros y cartuchos al GTF mientras esas armas no se usen de acuerdo al derecho de la guerra. Las instituciones de NNUU y las potencias regionales y occidentales, incluida la Unión Africana, deben exigir a AMISON y las FTG que cumplan con el derecho internacional humanitario en lugar de hacer la vista gorda a los abusos de sus aliados en el terrero" (Human Rights Watch 2010, 2).

¹⁰⁰ Durante una reunión celebrada el 24 de septiembre del 2010.

¹⁰¹ Véase el comunicado final de la reunión del grupo de contacto sobre Somalia de 28 de septiembre del 2010.

¹⁰² <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NotasdePrensa/Paginas/75NP20100927.aspx> Fecha de consulta: 12 de octubre del 2011

¹⁰³ <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eu-somalia-training-mission.aspx?lang=en> Última consulta el 12 de octubre de 2011.

Por todo ello, en septiembre del 2011, el Consejo de DDHH de NNUU recomendó la creación de una comisión internacional independiente para investigar las denuncias y poner fin a la impunidad¹⁰⁴ sin que, hasta ahora se haya aprobado.

Otro aspecto que nos interesa especialmente desde la perspectiva de coherencia de políticas tiene que ver con las relaciones entre el Gobierno español y el Gobierno etíope. Junto a Mozambique, Etiopía es el mayor receptor de AOD española en el continente (Intermón 2010). Es importante recordar que también existen denuncias de violaciones de DDHH y del DIH cometidas por el ejército etíope durante su intervención militar en Somalia entre diciembre de 2006 y enero de 2009. El Gobierno etíope ha negado simplemente la veracidad de esas denuncias pero no han sido investigadas por nadie. España no parece haber realizado ninguna gestión en este sentido en sus relaciones bilaterales con Etiopía o, al menos, nada se dice de ello en los informes de seguimiento del Plan África¹⁰⁵.

Desde una perspectiva de DDHH, es interesante recordar que la pena de muerte continuaba vigente en Somalia y que, a lo largo del último año, el GTF ha ejecutado a dos personas y otras diecisiete habían sido condenadas a muerte por tribunales militares que no cumplen con los estándares internacionales de juicio justo (AI 2011b). A pesar de que el Gobierno de Rodríguez Zapatero ha adoptado una posición muy activa a nivel internacional para promover la futura abolición de la pena de muerte en el mundo, liderando la creación de una comisión internacional (AI 2011a, 54), no hay constancia pública de que este tema se haya incorporado en las negociaciones bilaterales con el GTF que sin embargo hace pocas semanas, en septiembre de 2011, durante su comparecencia ante el Consejo de DDHH de NNUU, anunciaba la suspensión de las ejecuciones.

Por último, para concluir este apartado sobre la participación española en EUTM en Somalia, nos gustaría retomar el hecho de que dicha misión se creaba oficialmente para fortalecer al GTF¹⁰⁶. Sin embargo, en la web del Ministerio de Defensa español se afirma que el interés español en dicha misión se debe a "su intención de tener un papel destacado en la lucha contra la piratería". Es más, añade que "la mejora de la situación interna del país y el apoyo internacional su situación humanitaria" son "factores importantes para conseguir una disminución

¹⁰⁴ Que el 21 de septiembre publicaba el resultado del Mecanismo Universal por pares al que se ha sometido a Somalia.

¹⁰⁵ Sí se menciona que España, a través junto al resto de la UE "realiza un seguimiento estrecho de la situación de DDHH dentro del país" (MAEC 2010, 73).

¹⁰⁶ Decisión 2010/96/CFSP de 15 de febrero de 2010 sobre "a European Union military mission to contribute to the training of Somali security forces".

en la contribución de las actividades de piratería en el Océano Índico”¹⁰⁷. Además resalta que la misión se realiza “desde bases situadas en territorio de Somalia y, por tanto, podría redundar en un fortalecimiento de la ayuda de Somalia a la operación EUNAFOR-Atalanta”. Por su parte, la Ministra destacaba durante su comparecencia en el Congreso en diciembre de 2009 que España había solicitado que se incluyese entre los futuros soldados a pescadores “que sirvan para crear un embrión de seguridad naval somalí. Esto permitiría a medio plazo disminuir la presencia marítima internacional en el Índico” (Chacón 2009, 52). Un año después, la Ministra volvía a insistir que “mediante la formación de las fuerzas de seguridad somalíes estamos llevando la lucha contra el crimen organizado que, desde hace dos años realizamos, a tierra” (Chacón 2010, 16). Como hemos apuntado, nada se dice de su capacidad para proteger a la población civil somalí o respetar sus DDHH.

Esta postura pública del Ministerio español de Defensa, que por cierto no aparece en los documentos oficiales de la UE sobre la misión, nos interesa especialmente para evidenciar cuál parece ser la prioridad política del Gobierno español en Somalia: la defensa de los intereses pesqueros españoles. Desde una perspectiva de coherencia de políticas, la prioridad debería ser la construcción de la paz en el país y el apoyo a la sociedad somalí sumergida en una crisis humanitaria de enormes dimensiones agravada por la sequía de este último verano.

3.6. A modo de conclusión

En su competencia en el Congreso de los Diputados en diciembre de 2008, la Ministra de Defensa señalaba que “para España, África y el Mediterráneo son prioritarios. Por múltiples razones, la estabilidad en el Mediterráneo y el desarrollo y la pacificación de África dominarán, sin duda, la agenda política global de los años venideros. Y en especial para España. Por vinculación histórica, por proximidad geográfica y por la intensidad de los intercambios humanos, económicos y culturales que existen entre nuestro pueblos, serán los destinatarios de los futuros despliegues de nuestras Fuerzas Armadas” (Chacón 2008). Sin embargo, hemos visto cómo más allá de los discursos oficiales, el continente africano ocupa un lugar marginal en la política española de defensa que se orienta claramente hacia otras zonas donde España tiene compromisos con las organizaciones en las que está insertada (la UE o la OTAN) o donde percibe que tiene mayores intereses geoestratégicos o económicos (Afganistán, Irak,

¹⁰⁷ Cf. http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/enCurso/misiones/mision_57.html, última consulta el 26 de septiembre de 2011. Propuesta que se realizaba en la reunión de los Ministros de Defensa de la UE de 17 de noviembre del 2009.

Balcanes). Mucha menor relevancia parecen tener otros criterios como, por ejemplo, que las misiones tengan o no un mandato de protección de civiles. Según Clarissa Texeira (2010, 10), sólo cinco de las once misiones en las que España participaba en 2009 recogen expresamente ese mandato¹⁰⁸, y entre ellas no se encuentran ninguna de las misiones prioritarias (Eufor-Althea, Atalanta, Kfor o ISAF).

La gran prioridad de la política española de construcción de paz para África ha sido Somalia. Tras el secuestro de dos barcos pesqueros de bandera española, se invertía un importante caudal político, y sobre todo económico, para abordar la lucha contra la piratería a través de la Operación Atalanta y otras iniciativas. Como hemos visto, dichas iniciativas respondían a lógicas muy diferentes a la de la construcción de la paz, el desarrollo o los DDHH, y están mucho más centradas en la defensa de determinados intereses económicos (pesqueros) españoles.

También hemos mostrado cómo la política española de defensa y seguridad se alinea totalmente con las visiones hegemónicas de la construcción de la paz con su énfasis en las soluciones militares (el envío de tropas) en lugar de priorizar otras dimensiones de la paz y de la reforma del sector de seguridad en los países en los que se interviene. Ambas apuestas plantean ciertos interrogantes en materia de coherencia de políticas en relación con las debilidades que las misiones de paz presentan para proteger a los civiles o para luchar contra la impunidad de las violaciones de DDHH que pueden cometer los ejércitos y cuerpos policiales que se están reformando. También visibilizan la enorme desproporción de recursos humanos, materiales y económicos que se han aportado al envío de tropas o a la reforma técnica del sector de seguridad respecto a los DDHH, la igualdad de género o la lucha contra las causas endógenas o exógenas que generan la violencia armada.

4. La Política de Construcción de Paz de la Cooperación Española

Como hemos apuntado al inicio de este informe, una de las señas de identidad de la política exterior española en las últimas dos legislaturas ha sido su apuesta por convertirse en un actor relevante dentro de la cooperación internacional al desarrollo. Aumentaba de forma muy considerable los fondos destinados a AOD, en especial los fondos para África que pasaban de 150 millones de media entre 2001 y 2004 (MAEC 2009b) hasta casi 1.330 millones en 2009 (MAEC 2009c). Ese año, el continente se convertía en la región que recibía más AOD española con el 44% (Intermón 2010b, 47).

¹⁰⁸ En las de MINIRCAT, MINUSTAH, MONUC, UNIFIL, EUFOR-Chad/RCA.

Escapa del ámbito de esta monografía realizar una adecuada evaluación de la política española de cooperación al desarrollo hacia continente africano. Se pretende, sin embargo, presentar a grandes rasgos cómo la construcción de paz se incorpora a esa política y en qué (fondos, sectores, países) se ha concretado. Aunque la mayoría de los fondos se han canalizado a través de la AOD multilateral y multilateral frente a la bilateral (Intermón 2010a, 44), también incluimos la cooperación bilateral pero centrada especialmente en los tres países (RDC y Somalia) cuyo estudio hemos seleccionado.

Como hemos apuntado, aunque tenía cierta presencia dentro de la cooperación española (Escola de Pau 2009, 109), la construcción de la paz ocupaba posiciones irrelevantes y mostraba una fuerte debilidad en su desarrollo conceptual y temático (Nuñez 2006). Se puede decir que es con el II Plan Director 2005-2008 cuando realmente se incorpora de forma plena a la cooperación española. A partir de entonces, se “plantea la necesidad de hacer de España un activo constructor de la paz” incluyendo la prevención de conflictos y la construcción de paz como objetivos estratégicos vinculados a otros ejes: buen gobierno, servicios sociales básicos y reconstrucción económica (infraestructura, apoyo a sectores productivos y, en particular, la revitalización del sector privado) (MAEC 2005).

Este compromiso se verá reforzado en el II Plan Director 2009-2012, la Estrategia de Construcción de Paz (2007) y el Plan de Acción Mujeres y Construcción de Paz de la cooperación española (2008). Todos esos documentos van a reflejar la ya mencionada confluencia de agendas entre seguridad y desarrollo (MAEC 2005, 93) y reflejan, como se observa en la tabla siguiente, una ampliación de la agenda de construcción de paz.

Tabla 7: Comparación de la agenda de construcción de paz en los dos Planes Directores Cooperación española de los últimos años.

Plan Director 2005-2008	Plan Director 2009-2012
<p>Líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cambio de enfoque: no sólo la lucha contra la pobreza, sino el desarrollo humano y la seguridad humana. - Incorporación de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales, civiles y militares, públicos y privados en una estrategia de largo alcance. - Concentración en las etapas previas al estallido de la violencia. - Reparto de AH y alimentaria de 	<p>Líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En situaciones de conflicto armado, se incidirá en los tres niveles de violencia (directa, estructural, cultural), en la apertura de espacios humanitarios y el enlace coherente entre acciones de emergencia, post-emergencia destinadas a orientar la seguridad humana y la estabilización económica, social, política, cultural. Con especial atención a infancia, juventud.

¹⁰⁹ Se incorporan conceptos como que las acciones debían ser sensibles a los conflictos y debían prevenir efectos negativos en los contextos inestables o de conflicto, en la óptica del “do no harm” o de los instrumentos de análisis de contexto como las Capacidades Locales para la Paz o el Impacto de sobre Paz y Conflicto (PCIA).

<p>emergencia en situaciones de conflicto, a la población más vulnerable y las necesidades más urgentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medidas contra la violencia de género en los conflictos armados y otros contextos de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - En países y zonas posconflicto, se incidirá en los factores estructurales y los espacios que permiten la firma de un acuerdo (DDR, procesos de justicia transicional, reconstrucción, reconciliación, resolución de conflictos. - En el resto de países receptores de la CE, prevalece el análisis y diagnóstico, el enfoque preventivo (educación para la paz, políticas de convivencia, desarme y control de armas pequeñas, lucha contra la violencia de género).
<p>Acciones prioritarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia de prevención de conflictos y CP. - Prioridad sectorial y de carácter horizontal (en PACI – datos consolidados CP). - Acciones en contra de las minas antipersona y armas de efecto similar. - Creación de Sistema de Alerta Temprana. - Acciones de sensibilización y formación de personal especializado. - Política más estricta de exportación de armas y material militar. - Concentración en un reducido conjunto de capacidades que identifiquen a España como un país especializado. - Aportaciones voluntarias a organizaciones multilaterales. 	<p>Acciones prioritarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación de una Unidad de CP en la SECI/AECID en coordinación con los órganos correspondientes del MAEC y del resto de la Administración. - Identificación de áreas de especialización para la CE. - Diseño de Protocolos de Actuación para guiar ante una amenaza de violencia en países socios de la CE. - Creación de un sistema de evaluación específico para CP con enfoque de género. - Puesta en marcha de una biblioteca virtual sobre cooperación al desarrollo y CP (conceptos, teorías, experiencias prácticas).

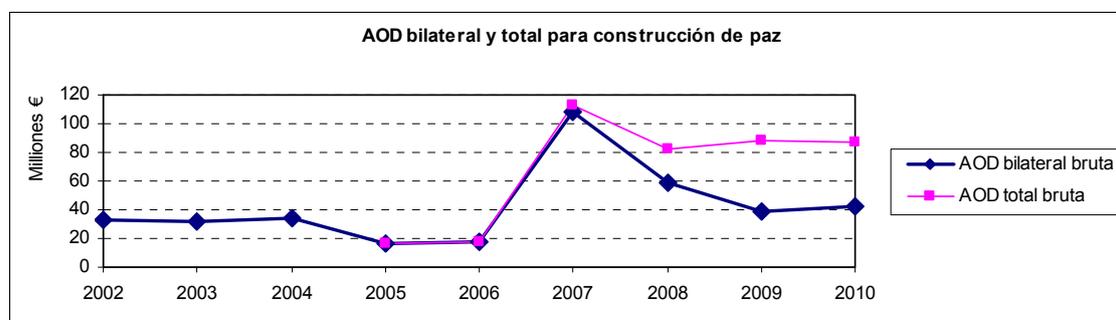
Fuente: Elaboración Propia.

La nueva agenda buscará, por tanto, “contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y postconflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad internacional, la defensa de los Derechos Humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia transicional y empoderamiento de la sociedad civil” (MAEC 2009, 39). Para ello, el Plan 2009-2012 opta por reforzar la capacidad de la Administración española y resalta la necesidad de multiplicar los esfuerzos para una mayor coherencia entre los Ministerios implicados y una mayor coordinación con otros actores, que continúa siendo una tarea pendiente a la que se han dedicado pocos recursos institucionales en el MAEC. Sin embargo, más allá de la retórica oficial, veremos cómo no todas las dimensiones de esa agenda recibirán el mismo apoyo político, ni los mismos recursos. Tres aspectos son los que se quieren destacar aquí.

En primer lugar, en un contexto de auge generalizado de la AOD entre 2005 y 2009 (año en que la ayuda total neta comienza a estancarse), el Gobierno español aumentaba de forma considerable los fondos destinados a la construcción de paz tanto a través de la cooperación multilateral como bilateral. A pesar de la

reducción de la ayuda neta total en 2010, la AOD total destinada a construcción de paz se mantiene por encima de los ochenta millones de euros.

Gráfica 2: Evolución de la AOD española bilateral y total para construcción de paz



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Estrategia de Construcción de Paz (hasta 2005) y de los documentos de seguimiento de los PACI de 2005 a 2009 y datos volcados para 2010.

Aún así, no hay que olvidar que la construcción de paz ocupa un lugar poco relevante en el conjunto de la AOD española, tanto en términos de fondos (en 2008, representaba un 1,7% del total de la AOD, y un 1,9% en 2009), como de personal y recursos materiales dedicados a este ámbito dentro de la AECID y las Oficinas Técnicas de Cooperación.

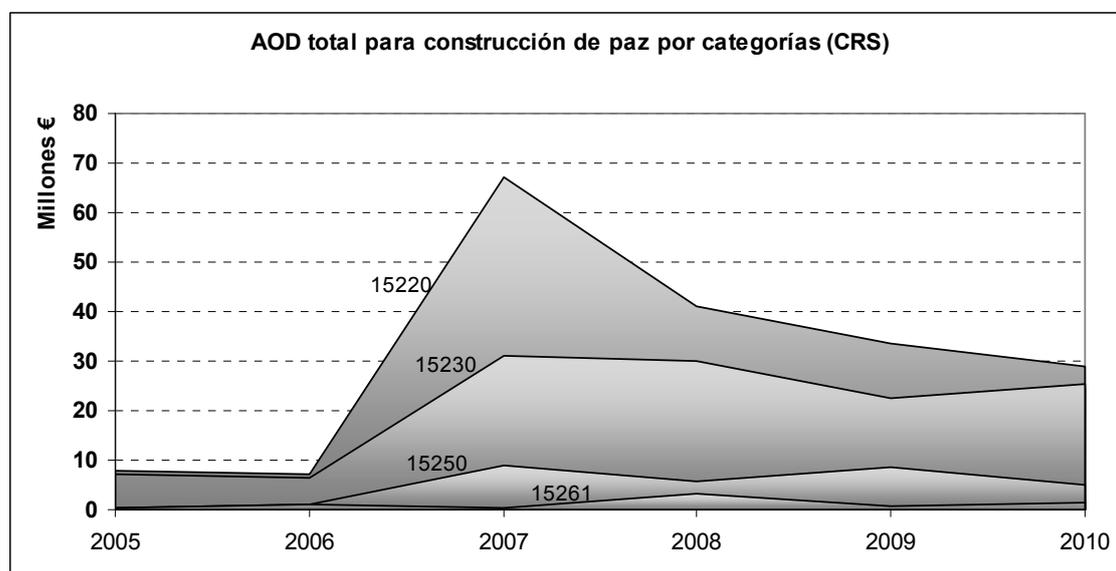
En segundo lugar, resulta de especial interés analizar qué fondos ha destinado España a los distintos componentes de la construcción de la paz y su evolución a lo largo de los últimos años. En este sentido, es importante recordar que el CAD de la OCDE tiene establecidas cinco categorías diferentes (CRS) para el cómputo de los gastos destinados a resolución de conflictos, construcción de paz y seguridad (CRS 152):

- Gerencia y reforma del sistema de la seguridad (15210)
- Prevención de conflictos (15220)
- Procesos de consolidación de la paz tras los conflictos (NNUU) (15230)
- Desmovilización y control de la proliferación de armas ligeras (SALW) (15240)
- Retirada minas antipersonal (15250)
- Niños soldados: prevención y desmovilización (15261)

Como puede observarse, el propio CAD otorga una mucha mayor relevancia a los componentes relacionados con la dimensión de seguridad de los países receptores (cinco criterios), definiéndose en los últimos años los límites que excluyen de la AOD la ayuda militar y la mayor parte de los gastos de las misiones de paz. Sólo la prevención de conflictos (15220) se orienta más hacia el refuerzo de capacidades,

la supervisión, el diálogo y el intercambio de información. En el caso español, la distribución de los fondos entre esos diferentes componentes de la construcción de paz se refleja en la tabla siguiente.

Gráfica 3: AOD total para construcción de paz por categorías (CRS)



Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de seguimiento PACI de 2005 a 2009 y datos volcados de 2010.

El aumento de los fondos se concentra en especial en los últimos dos años en la reforma del sector de seguridad y en los procesos de consolidación de la paz tras los conflictos (NNUU)¹¹⁰. Sin embargo, el incremento más espectacular se produce en la prevención de conflictos. Este fuerte aumento se explica por el excepcional aporte financiero realizado por la vía de la "ventanilla cerrada" de prevención de conflictos y consolidación de la paz del Fondo PNUD-España en 2007 y 2008. La AECID ha computado una contribución excepcional de 52.060.092 euros en el año 2007 (desembolsados en dos tramos iguales destinadas a ambas partidas) y otros 20 millones de euros en 2008¹¹¹. Según el tercer informe consolidado del fondo, Guinea Bissau¹¹², Mauritania¹¹³, RDC¹¹⁴ y Sudán¹¹⁵ habían sido los países africanos beneficiarios del Fondo (UNDP 2011, 48-53) hasta 2010.

¹¹⁰ Los datos volcados están disponibles en:

<http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Documentos/paci/>

¹¹¹ El Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio creado en el 2007 con una contribución total de 528 millones de euros para 4 años, a la que se sumó una segunda contribución de 90 millones de euros en 2008, con un total del Fondo de 628 millones de euros..

¹¹² El fortalecimiento del sistema judicial y la reforma del sector de seguridad en Guinea Bissau, 3.854.817

¹¹³ Fortalecimiento de las capacidades de prevención de conflictos e imperio de la ley en Mauritania, en especial a las mujeres. 5 millones de dólares.

¹¹⁴ Proyecto para la prevención de conflictos y consolidación de la paz en Sudán, 6 millones de dólares para capacitación de organizaciones, movilización comunitaria, sensibilización sobre derechos de la infancia, establecimiento de un comité de desarrollo de un pueblo en Muglad

En definitiva, un 45% aproximadamente de los fondos de construcción de paz han ido destinados a la prevención de conflicto entre 2005 y 2010, cifra considerable que se reduce fuertemente a un 28% si nos limitamos a la construcción de paz en el continente africano. Además quizás esta afirmación deba matizarse dado que los informes de seguimiento de los PACI han computado toda la contribución española a la ventanilla del Fondo PNUD a la categoría del CAD de prevención de conflictos (15220) cuando quizás debería haberse computado a las diferentes partidas ya que la mayoría de los proyectos no son de prevención de conflictos.

En tercer lugar, resulta difícil realizar un examen exhaustivo de la AOD española de CP para el África Subsahariana. Los informes de seguimiento de los PACI nos muestran la muy escasa importancia relativa del continente que, como muestra la tabla siguiente, recibe entre el 4% y el 20% del total de AOD para CP, con la excepción del año 2006 que asciende al 54%.

Tabla 8: Cuantías anuales de AOD española destinadas a la construcción de paz/construcción de paz en África subsahariana en euros

Construcción de paz (CRS 152)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total AOD	16.036.112	17.891.339	113.180.545	82.495.145	88.801.638	87.107.199
Total AOD en África Subs.	2.070.636	9.761.623	4.609.646	19.303.931	18.197.233	8.627.381
% ASS/Total	12,91%	54,56%	4,07%	23,40%	20,49%	9,90%

Fuente: Elaboración Propia, Informes Seguimiento PACI 2005-09.

Sin embargo, es importante resaltar que no hemos podido contabilizar toda la contribución española para CP al continente. En la tabla no se recoge la contribución española a la ventanilla de prevención de conflictos y consolidación de la paz del Fondo PNUD-España. Tampoco hemos podido contabilizar en nuestro análisis otros fondos multilaterales no atribuibles específicamente al continente africano¹¹⁶.

A pesar de esas matizaciones, lo cierto es que la AOD española para la construcción de la paz en el continente se incrementa considerablemente a partir del año 2006. Los años siguientes la cuantía global aumenta por el fuerte desembolso ya mencionado al Fondo España-PNUD para los ODM que no están

¹¹⁵ Proyecto para apoyar la estabilización y prevención del conflicto en Kivu Norte, presupuesto de 4 millones de dólares. Incluye el reacondicionamiento del mercado de Isale que beneficia a 50.000 personas, el establecimiento de 21 comités locales contra la violencia intrafamiliar y otros 13 para la paz y reconciliación. También se dedica a la capacitación de 1.200 personas y 12 asociaciones de agricultores, al otorgamiento de títulos de propiedad a 900 hogares y la reversa de 90 hectáreas para retornados víctimas de violencia. A septiembre del 2009 se habían transferido 2.819.340 dólares al proyecto

¹¹⁶ Estos representan un total de 7.095.778 euros en los cinco años (2005-2009), incluido un desembolso de 5.900.000 euros a la UA y contribuciones vía la Unión Europea.

atribuidos geográficamente. De los datos oficiales de los que disponemos se desprende que la mayor parte de la AOD española a la construcción de la paz se ha realizado a través de la cooperación multilateral y multilateral (Intermón 2010a, 44), y en mucha menor medida por la bilateral, aunque algunos autores valoran muy positivamente el reforzamiento de la cooperación multilateral frente a la bilateral; se percibe como mucho menos vinculada a las prioridades (geoestratégicas o económicas) que con frecuencia marcan la cooperación bilateral. Sin embargo, ha venido alertando sobre los riesgos de un tipo de cooperación motivada por la rapidez en que se pueden canalizar los fondos “sin que supongan un sobreesfuerzo”, en el contexto de gran incremento de la AOD española en un muy corto período de tiempo (Domínguez y Cascante 2008, 2). En concreto, se critica la falta de concreción estratégica en la cooperación multilateral española, la preferencia por la ayuda multilateral bilateralizada que da mayor visibilidad política al donante, la falta de implicación, seguimiento y evaluación del destino de los fondos, la escasa coherencia entre los objetivos sectoriales del Plan Director y los mecanismos que se apoyan en esos sectores, etc. (Sánchez Miranda 2010)

4.1. La AOD española en Construcción de Paz para las iniciativas multilaterales regionales africanas y para la RDC y Somalia

El gobierno Zapatero convertía, como ya se ha señalado, la novedosa apuesta por las organizaciones regionales en uno de los rasgos de identidad de su política exterior para el continente. Aunque en la actualidad existen más de 42 organismos africanos, el apoyo se ha centrado en la UA, con su correspondiente programa de desarrollo (NEPAD) y la CEDEAO, con los siguientes desembolsos:

Tabla 9: Contribuciones españolas a organizaciones regionales africanas (en euros)

Desembolsos a:	2006	2007	2008	2009
NEPAD	10.200.000	200.000		10.400.000
UA	300.000	1.300.000	100.000	10.000.000
CEDEAO	340.000	670.000	10.120.000	8.340.000
	10.842.006	2.172.007	10.222.008	28.742.009

Fuente: Informes seguimiento PACI 2006-2009.

Aunque los fondos cubren otras agendas (desarrollo, igualdad de género, etc.) una parte importante se va a destinar, como ya se ha apuntado, a la APSA tanto a la UA como a la CEDEAO que conforma uno de los bloques regionales (del APSA) y contribuyen con 2 contingentes a la African Standby Force de la UA. La

apuesta española por la APSA de la UA aparece recogida en los dos Planes África y comienza en abril de 2006 con un Memorando de Entendimiento y su compromiso de aportar un monto anual de 300.000 euros a través del proyecto del PNUD con la UA (MAEC 2009a, 40).

Sin embargo, a lo largo de los años siguientes, la contribución española iba a ser mucho más elevada. Los fondos españoles aumentaban rápidamente, a pesar de la debilidad institucional de la UA y su débil capacidad de coordinación, logística y financiera (Benavides 2008, 38), de manera que la cooperación española se convertía progresivamente en uno de los principales donantes de la organización continental. Como reconoce el MAEC, se “contribuye desde el año 2000 con aportaciones anuales de 100.000 euros, cantidad que se ha ido incrementando hasta alcanzar en 2007 la cifra total de 900.000 euros” (MAEC 2009d, 90).

Será sin embargo en el año 2009 cuando los fondos se disparen. En el contexto de la reorientación de la política exterior española hacia Somalia y de una visita de Rodríguez Zapatero a la XIV Cumbre de la UA en enero de 2009 en Addis Abeba, se firma un nuevo Memorando. España anuncia una contribución de treinta millones de euros en tres años para apoyar el “fortalecimiento institucional y las importantes tareas que tiene encomendadas (la UA) para consolidar la paz, la seguridad y el desarrollo en el continente africano” (MAEC 2009d, 90). Se realiza una primera contribución de 10 millones (2009) y otra de 5 millones en 2010 (MAEC 2010, 12).

Tabla 10: Principales aportaciones españolas a la UA

Unión Africana (UA)
<ul style="list-style-type: none"> • Memorando de Entendimiento (2006) que prioriza la APSA, la financiación del Centro Africano de Estudios e Investigación sobre el Terrorismo (CAERT) con sede en Argel y la promoción del castellano en la UA. • Aportaciones por valor de 900.000 euros desde el año 2000 en materia de paz y seguridad continental. • Apoyo al ECOSOCC con 70.000 euros (2006). • Fondo de Género y Desarrollo creado con el NEPAD y el Banco Africano de Desarrollo con veinte millones de euros (diez millones en 2007 y diez millones suplementarios en 2009). • Fondo de ayuda de treinta millones de euros (apoyo institucional al sector de paz y seguridad). Firma del Memorando en 2009. Primera contribución de diez millones en 2009 y segunda de cinco millones en 2010 de apoyo presupuestario. • Organización del Grupo Internacional de Contacto (CIG) de Somalia por España (septiembre 2010). • Acercamiento de la Alianza de Civilizaciones a la UA. • Mecanismo de coordinación de donantes.

Fuente: Elaboración propia.

A los fondos bilaterales que España aporta a la APSA tendría añadirse el porcentaje que corresponde a España de los fondos europeos destinados a apoyar a la UA. Como hemos apuntado, la UE creaba un fondo específico, el African Peace Facility para apoyar la nueva agenda africana de paz y seguridad. Entre 2004 y 2007 ese fondo ha canalizado 740 millones de euros a la APSA, en su mayoría para costear sus misiones. Sólo una parte de ese fondo (veintisiete millones) se nutre del Fondo Europeo de Desarrollo¹¹⁷, siendo por tanto la mayor parte fondos que no computan como AOD. Aunque tampoco se puede incidir en profundidad en los múltiples retos que afrontan las organizaciones regionales africanas (Ruiz-Giménez, 2011d), con su nueva política de no indiferencia hacia los conflictos africanos, seis son los elementos que se quieren resaltar aquí.

La nueva APSA está, primero, centrando sus esfuerzos de forma desproporcionada en la construcción y consolidación de sus capacidades para desplegar una fuerza de intervención militar rápida (Klingebiel 2005, 438; Power 2005; Anning y Atuobi 2009; Mansaray 2009; Svensson 2008). En este sentido es interesante resaltar la distribución de los 740 millones del African Peace Facility de la UE: su inmensa mayoría (600 millones) se han destinado a financiar las misiones de la UA, otros 100 millones para fortalecer las capacidades de la organización en su sede de Addis Adebá y sólo 15 millones para el sistema de alerta temprana. Sólo la misión en Somalia (AMISOM) tenía presupuestados fondos europeos por 208 millones de euros entre 2007 y 2010, y en 2011 se han añadido otros 65,9 millones más¹¹⁸. Una distribución de fondos que muestra la prioridad dada al fortalecimiento de las capacidades militares de la organización frente a otras actividades de construcción de paz (Klingebiel 2005a, 438; 446).

La contribución española también se ha centrado fundamentalmente en reforzar el APSA, aunque también se ha financiado (en mucha menor medida) la agenda de género de la organización. Según el MAEC, la mayor parte de los treinta millones de euros presupuestados (en 3 años) están destinados a reforzar el Centro de Gestión de Conflictos, el Consejo de Paz y Seguridad y el African Stand-by Force). De los diez millones previstos en 2010, se destinaron seis millones para AMISON (MAEC 2009, 2).

Estos datos muestran, como venimos insistiendo, dos aspectos de la política española de construcción de paz para el continente. Por un lado, revelan la prioridad dada por el gobierno a Somalia que marca, incluso, las relaciones con la

¹¹⁷ Se podría añadir una partida de 7,7 millones del presupuesto de la Comisión Europea destinado a fortalecer las capacidades no militares de Sudáfrica dentro del APSA.

¹¹⁸ Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110407%20FACTSHEET%20EU%20ENGAGEMENT%20SOMALIA%20-%20version%2012_EN01.pdf Última consulta: 20 noviembre del 2011

UA¹¹⁹. Por otro, ponen de nuevo de relieve el tipo de construcción de paz por la que se está apostando centrada fundamentalmente en financiar misiones militares. Se destinan muchos menos recursos a mejorar dentro del APISA sus mecanismos de alerta temprana, el panel de sabios, etc. Tampoco se destinan los mismos recursos a mejorar sus políticas, programas, órganos e instituciones de apoyo al desarrollo económico del continente o a la lucha por la equidad de género, los derechos humanos, etc. El actual contexto económico tanto de los países africanos como de los donantes no parece favorecer un cambio de tendencia en este sentido.

Algunas voces alertan, en segundo lugar, de la enorme contradicción entre los ambiciosos objetivos de la APISA y las serias debilidades que presentan en capacidades y recursos financieros y humanos (Baker 2007, 121; Pirozzi 2009, 4). También inciden, en cuarto lugar, en los múltiples problemas que las misiones desplegadas han tenido hasta ahora¹²⁰. Problemas no muy diferentes a los de las misiones de NNUU pero agravados por la enorme diferencia de presupuesto y que, como hemos apuntado antes, han implicado que en muchas ocasiones no hayan podido de forma adecuada llevar a cabo su mandato, en especial la protección de civiles.

Diversas organizaciones de DDHH africanas e internacionales vienen alertando de las enormes dificultades de las misiones de la UA para proteger a la población. También denuncian que sus tropas han cometido en reiteradas ocasiones violaciones de los DDHH y del derecho internacional humanitario. Así, por ejemplo, organizaciones como Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Intermón-Oxfam o Médicos Sin Fronteras han denunciado en diversos informes cómo las operaciones militares de AMISOM en apoyo del Gobierno de Transición Federal somalí se han efectuado en zonas altamente pobladas de Mogadiscio y han puesto en peligro la vida de muchos civiles.

A pesar de todas esas denuncias, ni los estados que aportan tropas a AMISOM (Uganda y Burundi principalmente) ni la UA han establecido ningún mecanismo para investigar y enjuiciar esas denuncias. Tampoco hay constancia de que los países donantes (incluida España) hayan colocado en la agenda de sus relaciones con la UA este asunto. Es más, en conversaciones sobre este tema con cargos del MAEC, señalaban la importancia de que los países que envíen tropas

¹¹⁹ Intervención del embajador español en el debate abierto sobre Somalia del Consejo de Seguridad de NNUU el 10 de marzo del 2011 en <http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=3204> Última consulta: 20 de noviembre del 2011

¹²⁰ Por sus enormes limitaciones en recursos y capacidades en relación con el equipamiento, entrenamiento, transporte, coordinación, logística, etc.

(muy sensibles en esos temas) continúen impulsando la misión de paz para consolidar al gobierno de Transición Federal y luchar contra Al Shabaab¹²¹.

Aunque el discurso oficial de la agenda internacional de construcción de paz defiende las ventajas comparativas de las organizaciones regionales¹²², algunos autores alertan, en quinto lugar, de la fuerte dependencia de la UA de las potencias regionales (Nigeria, Sudáfrica, Etiopía, Uganda y Ruanda) cuyas agendas geoestratégicas y económicas no siempre son, al igual que en el caso de los países occidentales, coherentes con su agenda de *peacekeeper* (Adebajo 2003). Las intervenciones de Etiopía en Somalia, de Ruanda y Uganda en RDC, de Nigeria en Liberia, muestran las complejas agendas no siempre coherentes de los países africanos. Por su parte, la negativa de la UA a condenar la controvertida reelección de Robert Mubabe en Zimbabwe en marzo de 2008 o su oposición activa al enjuiciamiento del presidente de Sudán por la Corte Penal Internacional, muestran las incoherencias que también existen en la APSA respecto a su discurso oficial de no indiferencia.

En sexto lugar, la fuerte dependencia de la UA de la financiación de los países occidentales (y por tanto de sus agendas) también parece condicionar su política de construcción de paz. No parece una coincidencia que las principales misiones de UA hayan tenido lugar en Sudán y Somalia dos países que ocupan un lugar central en la agenda política occidental o de China. Una última y séptima consideración remite al impacto que la actual crisis económica global puede tener sobre el apoyo de los países africanos y occidentales (incluida España) a la APSA.

Las mismas reflexiones se refieren a la cooperación entre España y CEDEAO que no sólo participa activamente en la APSA, sino que a menudo es citada como un referente en la construcción de dicha arquitectura. Mucha veces se resalta el importante impulso que ha dado a su agenda de seguridad con la creación del Mecanismo de Prevención, Gestión, Resolución, Mantenimiento de la Paz y Seguridad que incluye un sistema de alerta temprana bastante más desarrollado que el de la UA, un programa contra la circulación ilegal de armas ligeras y otro de blanqueo de dinero, así como el fortalecimiento de su fuerza de paz, el ECOMOG. Una fuerza que, como hemos apuntado, ha intervenido en Liberia, Sierra Leona, Costa de Marfil, etc.

Según el Plan África, "la CEDEAO se ha convertido en un socio estratégico en la política exterior de nuestro país" (MAEC 2010, 16). Las relaciones se establecieron formalmente con la firma de un Memorando de Entendimiento en

¹²¹ Entrevista celebrada el 24 de septiembre de 2010.

¹²² Se supone que tienen mayor conocimiento del país y de las causas y dinámicas del conflicto, más afinidad cultural, social o histórica y proximidad con los actores en conflicto, mayor interés en su solución, etc. También diversos autores avalan esa idea K. Power 2005, Juma y Mengistu 2002.

2005, en el que el gobierno español se comprometía, entre otras cuestiones, a financiar con 750.000 euros el Programa de Control de Armas Ligeras en África Occidental de la CEDEAO (ECOSAP) y a apoyar al Centro Kofi Annan de mantenimiento de la paz¹²³. Sin embargo, el fortalecimiento institucional, la lucha contra el crimen organizado y, sobre todo, el control migratorio es lo que ha marcado fuertemente los primeros dos años de dicha cooperación.

Tabla 11: Principales aportaciones españolas a la CEDEAO

CEDEAO
<ul style="list-style-type: none"> • Memorando de Entendimiento (2005) que da prioridad a la lucha contra la pobreza, el empoderamiento de mujeres, el mantenimiento de la paz, la agricultura sostenible, las migraciones ilícitas y el tráfico humano y el fortalecimiento institucional. • Contribución voluntaria al presupuesto ordinario de la CEDEAO (250.000 euros entre 2006 y 2008). • Apoyo a ECOSAP (programa de control de armas ligeras) 250.000 euros anuales entre 2006 y 2008 (con el PNUD), y 300.000 euros en 2009 (total: 1.050.000 euros). • Colaboración con el Centro Kofi Annan de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (desde 2006). • Participación española en el CTAG (Counter Terrorism Action Group). • Fondo Conjunto España-ECOWAS de Migración y Desarrollo, dotado de diez millones de Euros (migración y desarrollo) firmado en 2007 en Lisboa e impulso a la Posición Regional sobre Migración. • Contribución voluntaria de 336.000 euros a ONUDD para prevención de tráfico de inmigrantes en los países de CEDEAO. • Participación en el Fondo Común de donantes para el Plan de fortalecimiento institucional 2009-2010 de la CEDEAO con un millón de euros . • Contribuciones a la región en seguridad alimentaria (ochenta millones de euros a través del Programa de Respuesta Rápida de Alimentos del Banco Mundial en 2009, dirigidos a financiar actividades incluidas en los Planes Nacionales de Inversiones Agrícolas (PNIA) de los estados miembros y setenta millones al Programa Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP) destinado a la región), la salud (Programa de Investigación y Formación en Malaria) y género (a través del Fondo España-NEPAD para el empoderamiento de las mujeres). • Organización de dos seminarios conjuntos sobre energías renovables (2009 y 2011) y apoyo al Centro Regional de Energías Renovables de la CEDEAO. • España asume el liderazgo de la coordinación de los socios técnicos y financieros de la política agrícola de la CEDEAO (ECOWAP).

Fuente: Elaboración propia

En efecto, entre los años 2006 y 2008, la cooperación entre España y la CEDEAO estuvo fuertemente marcada por la agenda migratoria y una parte importante de su contribución (diez millones) fue para el Fondo de Migración y Desarrollo. A partir de 2009, sin embargo, se abrían nuevos ámbitos de colaboración en la Reunión de Alto Nivel (I RAN) España-CEDEAO¹²⁴. Aunque continúa el énfasis en el fortalecimiento institucional y gestión del fondo de migraciones y desarrollo que se ha enfrentado a grandes dificultades en su

¹²³ Memorandum of Understanding between Spain and the Executive Secretary of the Economic Community of the West African States (ECOWAS), 10 de diciembre de 2005.

¹²⁴ Que se celebró en Abuja y contó con la visita del Presidente del Gobierno y del Jefe de Estado nigeriano Umaru Yar Adua, presidente en ejercicio de la CEDEAO.

implementación por la débil capacidad de absorción de la organización regional, se refuerzan otros temas como la formación de funcionarios, políticas públicas para la consecución de los ODM, infraestructuras y energía renovable, comercio y turismo. Después de 2008, sin embargo, las grandes prioridades pasan a ser, esta vez, la agricultura y seguridad alimentaria. En ese momento y en el contexto de la crisis de los precios de los alimentos de 2008, el Gobierno español apostaba claramente por liderar en el ámbito internacional las iniciativas de lucha contra el hambre.

La cooperación española se alinea entonces con la política agrícola común de la CEDEAO, sin haber alcanzado aún el compromiso de 240 millones de euros, que se ven amenazados por la restricción presupuestaria y la reducción de la AOD desde 2010. La prioridad dada por España a sus relaciones con la CEDEAO se plasma nuevamente en que la región se ha convertido en una de las principales receptoras de fondos y de ayuda españoles. Dichos fondos se van a canalizar de nuevo fundamentalmente a través de la cooperación multilateral y los fondos globales.

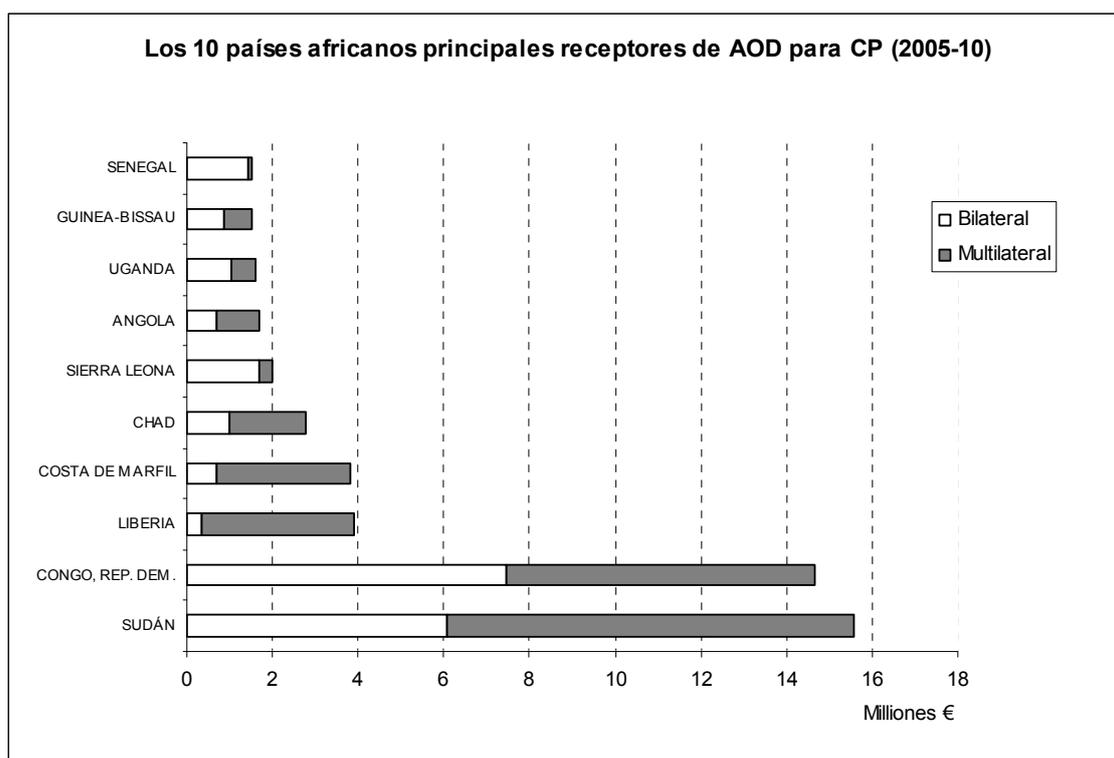
Diversas son las críticas que podemos hacer a las relaciones del gobierno español con la CEDEAO, en especial en el ámbito de construcción de paz. En primer lugar, sin experiencia previa de cooperación, la precipitación con la que se intensificaron las relaciones en el marco del I Plan África (y la crisis de los cayucos) representó un cheque en blanco para la CEDEAO, a pesar de sus debilidades institucionales. En el ámbito concreto de la construcción de paz, el Gobierno español destaca "los notables logros en materia de concertación política y resolución de conflictos" (MAEC 2009, 91; 2010, 16). Sin embargo, no tiene en cuenta las críticas recibidas, en segundo lugar, por la actuación del ECOMOG en Sierra Leona y sobre todo Liberia. Se destaca aquí, entre otras, su falta de implicación en la protección de civiles, la complicidad de sus tropas en el contrabando de recursos naturales, su escasa imparcialidad o neutralidad respecto a las partes en conflicto, o los intereses económicos o geoestratégicos de la principal potencia implicada, Nigeria (Ruiz-Giménez 2003).

En tercer lugar, la apuesta española por esta organización regional frente a otras (SADC, IGAD) podría responder al mayor desarrollo de su arquitectura de paz y seguridad. Sin embargo, parece que ha pesado más la importancia que la región del África Occidental ha tenido en la política exterior española no tanto por sus conflictos armados sino sobre todo por los múltiples intereses españoles: control migratorio, comercial, pesquero, etc. Como señalan algunos autores, "la agenda de democratización y pacificación de los países africanos cada vez más ligada a los objetivos de seguridad de la UE y España. En este contexto de incoherencia de políticas y de asociacionismo interesado, resulta difícil valorar

positivamente el creciente interés por intensificar las relaciones económicas y políticas con los países africanos en términos de instrumentos adecuados para la promoción del desarrollo en el continente” (Bidaurratzaga y Alberdi 2008).

Para valorar adecuadamente la AOD española de construcción de la paz para la región habría que incluir, en cuarto lugar, el análisis de la cooperación bilateral que como puede observarse en la tabla siguiente se ha concentrado mayormente en dos países: la RDC y Sudán. En ambos casos la mitad aproximadamente de los fondos han ido destinados a la partida de consolidación de la paz postconflicto. Sudán, además, ha sido el primer receptor de fondos en el ámbito de la construcción de paz en 2008, 2009 y 2010, y suma cerca del 25% de la ayuda destinada a ese concepto desde 2005.

Gráfica 4: Los diez países africanos principales receptores de AOD para Construcción de la Paz (2005-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos volcados de desembolsos y contribuciones (Seguimiento PACI).

Sin entrar en profundidad en su análisis, sí se puede decir que la mayor parte de los fondos a quienes se han convertido en los dos principales receptores de AOD de CP han sido a través de fondos multilaterales. Ambos países han estado también entre los principales receptores de ayuda humanitaria los años 2008 y 2009.

Por su parte, Somalia aparece en la agenda de la construcción de la paz de la cooperación española en el año 2009, año en el que pasaba repentinamente a convertirse en el segundo receptor de ayuda humanitaria después de Etiopía. Y, gracias a ello, se situaba en el decimonoveno puesto entre los países receptores de AOD española. Todos los fondos destinados a construcción de la paz han sido canalizados por la vía multilateral, la mayoría mediante contribuciones a las agencias de las NNUU, especialmente el Programa Mundial de Alimentos (con una contribución de veintitrés millones de euros) y el ACNUR.

Aunque prácticamente la totalidad de los fondos españoles para Somalia son de emergencia, su espectacular aumento en el año 2009 coincide con la primera contribución significativa que el Gobierno español realiza a la construcción de paz en ese país. Se trata de una contribución de 617.412 euros a través de la Comisión Europea y el Fondo Europeo de Desarrollo para la Oficina de las NNUU de Apoyo a la Misión de la UA en Somalia (UNSOA) así como de contribuciones voluntarias al PNUD (PACI 2009).

Hasta entonces, Somalia estaba prácticamente ausente de la política de cooperación española y no estaba incluida en el Plan Director 2009-2012, ni aparecía en los PACI de 2010 y 2011. Este aspecto nos interesa especialmente pues, como hemos apuntado previamente, la situación interna en Somalia se deterioraba gravemente varios años antes. Tras la intervención etíope de 2006, el conflicto armado se agravó y la población somalí se vio inmersa en una grave crisis humanitaria que no ha hecho más que crecer año tras año. Esa situación no motivó que el Gobierno español la considerase un país prioritario ni para su agenda de desarrollo (Planes Directores) ni para su agenda de construcción de paz (I Plan África). Sólo cuando, a partir de 2008, se reorientó la política exterior española hacia ese país debido a la lucha contra la piratería, es cuando pasó a ser una prioridad la respuesta a la emergencia humanitaria.

El caso de la RDC es algo distinto. Se trata de un país que figura en el Plan Director 2009-2012 como un país del grupo B de asociación focalizada. Además existe un Plan de Actuación Especial destinado a promover la coordinación de actores y la coherencia de las acciones de cooperación con ese país. Se establecen como líneas prioritarias: a) la gobernanza democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional; b) la prevención de conflictos y la construcción de paz —vinculado al papel de la UE—; y c) la cobertura de necesidades sociales especialmente en el sector de la salud y la educación. En el eje de la construcción de paz, destacan dos líneas: el reparto de la ayuda humanitaria y alimentaria de emergencia, y la prevención y lucha contra la violencia de género.

En términos generales la RDC ocupa un lugar no muy relevante dentro de la AOD española siendo el vigésimo cuarto receptor de AOD bilateral española en el 2008 y el vigésimo séptimo en 2009. En 2006 se destinan a la RDC 994.770 euros y la parte computable como AOD de la financiación española de la MONUC (1.520.223 euros) que ascendió, como vimos anteriormente, a 25.337.045 euros (PACI 2006). Recibe más de treinta millones de euros, de los cuales más de la mitad se destinan a infraestructuras y servicios sociales y un tercio a ayuda humanitaria. La AOD total neta al país ha aumentado progresivamente hasta alcanzar los 59 millones de euros en 2009, de los cuales más del 70% a través organismos multilaterales, además de una condonación de 207 millones de euros de deuda en 2010.

Al igual que para la RDC, Sudán figura en el Plan Director 2009-2012 como un país del grupo B de asociación focalizada y dispone de un Plan de Actuación Especial orientado a la prevención de conflictos y la construcción de paz, al fortalecimiento institucional y democrático y a la cobertura de necesidades básicas. Es el país que más fondos de construcción de paz ha recibido de España, tanto para la región de Darfur como para Sur Sudán, zonas definidas prioritarias para la reconstrucción y prevención de conflictos.

Tabla 12: Aportaciones AOD española total y de ayuda humanitaria a tres países africanos (en euros)

		2007	2008	2009	2010
Somalia	Ayuda humanitaria	255.900	9.120.052	34.618.753	1.747.473
	Total AOD Bil. Neta	255.900	10.132.380	37.878.085	4.447.473
RDC	Ayuda humanitaria	779.399	18.570.931	10.393.534	10.709.815
	Total AOD Bil. Neta	11.477.480	27.215.223	30.690.622	24.164.689
Sudán	Ayuda humanitaria	1.103.831	22.337.723	9.992.832	10.601.915
	Total AOD Bil. Neta	3.893.804	26.122.219	18.662.696	17.352.453

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, los fondos de ayuda al desarrollo destinados a construcción de paz han aumentado rápidamente a lo largo del último lustro, en particular a través de fondos multilaterales y organismos regionales, siendo aún poco relevante en el conjunto de la AOD. Sorprende que no existan más seguimientos y análisis específicos de este sector, tal y como se anuncia en la Estrategia de Construcción de Paz, siendo además definido como una apuesta y un sector prioritario en los discursos sobre seguridad humana. De esta manera y con los escasos medios para su implementación, resulta difícil ver avances en la búsqueda de coherencia entre las políticas de ayuda al desarrollo y otras políticas

comerciales, de seguridad, energéticas, etc. Al contrario, en algunos de los casos estudiados aparece claramente la subordinación de la política de lucha contra la pobreza a otros objetivos de política exterior.

4.2. La agenda de género dentro de la agenda española de construcción de paz

Anteriormente ya se ha mencionado cómo las cuestiones de género se han incorporado a la agenda internacional de construcción de paz. En junio de 2007, el Gobierno español aprobó un Plan Nacional para la implementación de la Resolución 1325 que se comprometía a: a) potenciar la participación de las mujeres en las misiones de paz; b) incluir la perspectiva de género en sus actividades de paz; c) asegurar la formación de género del personal que participa en las misiones; d) proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas en situaciones de conflicto y postconflicto (incluido los campos de personas refugiadas); e) fomentar el empoderamiento y participación de las mujeres en las negociaciones de paz; f) incorporar el principio de igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres en los programas de Desarme, Desmovilización y reintegración (DDR); y g) fomentar la participación de la sociedad española en relación con la resolución 1325. Se creó además un grupo interministerial dedicado al seguimiento del Plan.

En un esfuerzo de transparencia, el gobierno español publicó en febrero de 2010, un primer informe de seguimiento del Plan y actualmente existe un borrador de un segundo informe en consulta con la sociedad civil¹²⁵. Ambos informes cubren las actividades realizadas entre noviembre de 2007 y septiembre de 2010. Los informes enumeran un largo listado de actividades y acciones relacionadas con la participación de las mujeres en las fuerzas armadas o la formación en género dentro del ejército, la policía o la guardia civil. Señalan, en primer lugar, cómo se ha producido un ligero aumento del número de mujeres en las fuerzas armadas (12%) y, en especial, en las misiones de paz (7-9%)¹²⁶. A diferencia del primer informe, el borrador del segundo aporta datos segregados para cada misión. No se menciona ninguna mujer en las misiones en África salvo una observadora en la MONUC y se incide en que "el % (un 10,5%) de participación de mujeres en la operación Atalanta es superior a la media (8%)". (Gobierno España, 2010:8) Los informes recogen, asimismo, diversas modificaciones normativas en la legislación de defensa para incorporar la perspectiva de género, la creación del observatorio de la mujer en las FAS (2005), etc.

¹²⁵ En concreto con el grupo de Género de la Coordinadora española de ONG.

¹²⁶ 7,3% en 2008, un 9,5% en abril de 2009 y un 4,16% (336 mujeres) entre enero y octubre de 2010.

Respecto a la formación en género de las fuerzas de seguridad españolas, los dos informes recogen, en segundo lugar, con un enorme grado de detalle las numerosas actividades (cursos, seminarios, conferencias) realizadas para cumplir con el compromiso del Gobierno español de incluir contenido de DDHH, derecho internacional humanitario o género en esa formación, incluida su incorporación en la enseñanza militar y en las convocatorias de acceso a las fuerzas armadas.

Amnistía Internacional reconocía algunos de esos avances, en concreto en relación con la formación de la Guardia Civil y la Policía española. Señalaba, por ejemplo, en relación con la violencia de género "la positiva evolución de la formación especializada en la materia en ambos cuerpos", aunque abogaba por orientarla "desde un enfoque de DDHH y desde la necesidad de comprender las raíces y la naturaleza de dicha violencia". A pesar de esos avances, la organización concluía que los DDHH siguen ocupando "un lugar marginal en la formación de las fuerzas de seguridad española", "sigue siendo muy escasa y aislada y, en particular, es deficiente en los niveles de ingreso", los DDHH "no tienen una presencia transversal", "se expresa escasa atención a la cuestión del racismo y la xenofobia", etc. El informe añadía que, en especial en el caso de la Guardia Civil, la metodología de enseñanza "esta orientada a la adquisición de conocimientos y no a la interiorización de actitudes y valores, más allá de los propios de una institución de naturaleza castrense" (AI 2010). Esa misma deficiencia se podría achacar, al menos por la información dada en los informes de seguimiento del Plan 1325, a gran parte de la formación impartida por el Ejército en materia de género.

Por ese motivo, algunas autoras recomiendan, por ejemplo, que exista un itinerario formativo específico para cada misión que incluya, además de cuestiones DDHH, género, "lecciones sobre el contexto local, la situación de los civiles". También recomiendan que los cursos no sean impartidos sólo por el estamento militar como por ejemplo ocurre en la actualidad con la enseñanza militar (Texeira 2010, 24). Otros cursos se imparten, sin embargo, con la colaboración del Centro de Estudios de DIH de Cruz Roja e incluyen temas de DIH y refugiados pero tienen una duración entre cuatro y cinco horas, y también están muy centrados en la adquisición de conocimientos (Texeira 2010, 25).

El aspecto más sobresaliente sobre la formación en género de las fuerzas de seguridad españolas es que, a pesar del prolífico listado de cursos y seminarios, los informes no dejan constancia de la obligación de los efectivos españoles en misiones internacionales de participar en esos cursos. Tampoco detallan cuántos, ni qué misiones han recibido en realidad esa formación.¹²⁷ No hay duda de que

¹²⁷ En la tabla de Indicadores anexa al Informe de Seguimiento del Plan África 2009-2012, no aparece mención alguna (MAEC 2009, 2).

sería necesario mejorar la formación que se imparte y hacerla obligatoria para todos los efectivos españoles que se van a desplegar en cada misión.

Con posterioridad al período que cubren los dos informes, el Ministerio de Defensa organizaba en octubre de 2010 un curso sobre género en operaciones de mantenimiento de la paz de dos días de duración¹²⁸. En lo que se considera una iniciativa pionera se pretende formar a militares para que vayan como asesores de género a las misiones cuando, quizás esa labor podría ser realizada por expertas civiles en la materia.

Respecto al resto de objetivos del Plan, los dos informes reflejan cómo la igualdad de género se ha convertido, en primer lugar, en uno de los objetivos transversales de la cooperación española¹²⁹, del II Plan África o de la Estrategia de Construcción de Paz. Se creaban además un Plan de Acción: Mujeres y Construcción de Paz de la Cooperación Española que incorpora la resolución 1325 (Magallón 2008). Un Plan con cuatro objetivos principales: a) el aumento de la participación de las mujeres en todos los niveles institucionales y procesos; b) la integración transversal del enfoque de género en la recogida de datos; c) la formación para la construcción de la paz desde la perspectiva de género; y d) la protección de las mujeres ante situaciones de violencia, especialmente en los conflictos armados y en situaciones posconflicto¹³⁰.

Los informes también insisten, en segundo lugar, en el activo papel español la elaboración de un detallado número de instrumentos en la materia de la UE¹³¹, la OSCE¹³², la OTAN¹³³ o las NNUU en cuyo marco, se destaca el patrocinio del Gobierno español de las resoluciones 1820 y 1888 sobre violencia sexual en conflictos aprobadas por el Consejo de Seguridad de NNUU. Asimismo, la igualdad de género como prioridad estratégica, transversal y sectorial específica de la cooperación española se ha traducido, en tercer lugar, en un importante aumento

¹²⁸ http://www.defensa.gob.es/eu/gabinete/notasPrensa/2010/10/101025_DGC_Curso_sobre_género_e_n_operaciones.html?__locale=eu. Última consulta: 15 octubre del 2011

¹²⁹ Se incluye como una de las prioridades de los Planes Directores 2005-2008 y 2009-2012 de la Cooperación española que establece, por ejemplo el compromiso de incrementar progresivamente los fondos destinados a género y salud sexual y reproductiva hasta llegar a un 15% de la AOD en el año 2012.

¹³⁰ Prevención de conflictos violentos, gestión de crisis, operaciones humanitarias, negociación y toma de decisiones sobre la paz y reconstrucción posconflicto.

¹³¹ "Por ejemplo Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP", de diciembre de 2008, "Options for strengthened ESDP action to combat sexual violence and impunity, "Enhancing the EU response to women and armed conflict with particular reference to Development Policy", el Plan de acción sobre género y desarrollo y política exterior 2008-2009, "EU Guidelines on Violence against Women and Girls and Combating all Forms of Discrimination against Them", "EU Comprehensive Approach for the Implementation of UN Security Council Resolutions 1325 and 1820 on Women, Peace and Security".

¹³² Manual sobre Reforma del Sistema de Seguridad y de Justicia, desarrollado en la red de trabajo internacional sobre conflictos o la participación en la Red de Género del CAD/OCDE (GENDERNET).

¹³³ Participación en el Grupo de Trabajo Ad Hoc para la puesta en práctica de la Resolución 1325 de ese organismo y en la aprobación de la Directiva Biestratégica 40-01 "Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command Structure including measures for protection during armed conflict", de fecha 2 de septiembre de 2009.

presupuestario. Los fondos de AOD se han cuadruplicado entre 2004 y 2007, pasando del 1,63% al 4,12%. A continuación se detallan la evolución de la AOD destinada a la igualdad de género:

Tabla 13: Evolución de la AOD destinada a igualdad de género entre 2006 y 2009 en millones de euros

Evolución del volumen de AOD	2006	2007	2008	2009	% 2009/08
1. AOD multilateral canalizada vía OМУDES	4.109.913	2.632.034	1.548.448	19.899.215	1185,11%
2. AOD bilateral bruta	51.789.150	123.990.908	117.791.351	86.682.528	-26,41%
2.1. AOD bilateral canalizada vía OМУDES	15.541.450	86.154.073	86.650.196	41.964.763	-51,57%
2.2. Otros desembolsos de AOD bilateral bruta	36.247.700	37.836.835	31.141.155	44.717.765	43,60%
AOD total bruta dirigida al sector (=1+2)	55.899.063	126.622.942	119.339.799	106.581.743	-10,69%
AOD total bruta española distribuíble sectorialmente	2.131.265.790	2.855.000.798	3.378.053.260	3.618.084.160	7,11%
% del sector en la AOD total bruta española distribuíble sect.	2,62%	4,44%	3,53%	2,95%	-

Fuente: Elaboración propia, datos informe seguimiento PACI 2009.

Los datos oficiales de la cooperación española también plantean alguna dificultad. Contrariamente a lo que establecen los documentos programáticos, no se realiza un seguimiento específico de la integración de la igualdad de género en las acciones de construcción de paz. Sí se recoge, por el contrario, que África Subsahariana sólo recibe una pequeña parte del esfuerzo presupuestario: entre el 4 y el 15% de la ayuda bilateral bruta destinada a organizaciones e instituciones para la igualdad de género entre 2007 y 2009 (MAEC 2009c). Asimismo, las contribuciones españolas a los fondos multilaterales específicos sobre género y construcción de paz se han visto incrementados de forma considerable como se observa en la tabla siguiente:

Tabla 14: Contribuciones españolas a Fondos multilaterales para construcción de paz en África

Fondos y contribuciones multilaterales	Cuantías (euros)
Fondo temático España-PNUD para el logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): ventanilla de igualdad de género y empoderamiento de mujeres	76 millones (2007)
Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para erradicar la violencia contra las mujeres (gestionado por UNIFEM)	3 millones (2007) 4 millones (2008)
Fondo España-NEPAD de empoderamiento de mujeres	10 millones (2006) 10 millones (2009)

Fuente: Elaboración propia.

Aunque no se puede entrar en detalle en estas páginas en su análisis, España también realizaba aportaciones a otros socios multilaterales: UN-INSTRAW, PNUD, ACNUR, OCHA, UNICEF. La mayoría de los proyectos han sido de investigación, de asistencia a mujeres y niñas afectadas por VIH/SIDA, víctimas de violencia sexual o desplazadas, así como para la reconstrucción postbélica, la

formación de personal humanitario o la incorporación de indicadores de género en los sistemas de información humanitaria, prevención y asistencia, etc.

Los informes mencionan brevemente que la ayuda bilateral de CP se ha dirigido a países como Guinea Conakry, Liberia, Costa de Marfil o Sierra Leona. Se han hecho esfuerzos también con la puesta en marcha de la RED GEDEA, sobre género y eficacia de la ayuda que ha impulsado algunos debates sobre género, ayuda humanitaria y construcción de paz, y el diagnóstico institucional de género de AECID.

El principal problema de los informes de seguimiento del Plan 1325 es que no aportan datos concretos, con objetivos, impactos, cuantías o resultados alcanzados por los programas multilaterales financiados. Tampoco se conoce qué parte de los recursos económicos y humanos se han destinado directa y específicamente a la aplicación del Plan Nacional de seguimiento de la Resolución 1325.

En definitiva, a pesar del avance en términos de transparencia y rendición de cuentas que suponen los dos informes de seguimiento del Plan para la implementación de la resolución 1325, se trata de un listado de actividades y de la participación de los distintos Ministerios implicados, incluida la cooperación española, sin indicadores de impacto, detalle presupuestario o resultados, lo que dificulta la adecuada valoración de los resultados obtenidos. En este sentido, sería bueno que el Gobierno español tuviera en cuenta los indicadores que NNUU ha aprobado para el seguimiento de la resolución ¹³⁴ así como las recomendaciones del Grupo de Género de la Coordinadora española de ONG (CONGDE 2011). Este es un compromiso recogido en la mayor parte de los instrumentos programáticos arriba mencionados y sería también un ejercicio útil de análisis de la coherencia entre acciones dirigidas al cumplimiento de los compromisos adquiridos en las distintas estrategias (construcción de paz, género en desarrollo, aplicación de la resolución 1325).

En segundo lugar, como venimos remarcando en relación con toda la política española, los informes reflejan el predominio de una visión militarizada de la construcción de la paz que pone el énfasis en las soluciones militares y las fuerzas armadas¹³⁵. Algunas autoras critican, por ejemplo, que "España ha puesto el énfasis en la importancia de la labor de las FA, lo cual visibiliza un modelo de

¹³⁴ Secretario General de NNUU, 2010: "Informe mujeres, paz y seguridad", 6 de abril, (S/2010/173) disponible en: http://www.peacewomen.org/assets/file/SecurityCouncilMonitor/Reports/Thematic/SG_Report_WPS_2010.pdf Última consulta el: 15 de octubre del 2011

¹³⁵ La desproporción de la importancia que en los informes se da a las actividades de las fuerzas armadas respecto de otras dimensiones de la construcción de la paz es un claro indicativo en este sentido.

seguridad militarizada, que se aleja del deseable modelo de lo que supone la seguridad humana” (Ramos 2010).

En tercer lugar, como señala el Grupo de Género de la CONGDE, los informes tienden a entender el género como participación de mujeres y niñas, lo que respondería a un enfoque MED y no al enfoque GED que, al menos en los discursos, la política española de cooperación española propugna defender. En este sentido el grupo recuerda, por ejemplo, “que el incremento de mujeres en las FA o su acceso a puestos de mando no miden un cambio en sus roles tradicionales si este acceso se concentrara en ámbitos feminizados como por ejemplo, la salud (oficiales médicos)” (CONGDE 2011, 2). Por otro lado, la escasa información que se facilita sobre los actividades realizadas no permiten conocer hasta qué punto sirven para modificar y cuestionar posibles identidades y roles de género discriminatorio, por ejemplo, dentro de las Fuerzas Armadas españolas.

En cuarto lugar, la escasísima información facilitada sobre las iniciativas realizadas para incluir la perspectiva de género en las actividades de construcción de paz (salvo las del ejército) dificulta una adecuada valoración de los resultados obtenidos. Por un lado, se incluyen muchas actividades de género que no guardan una relación directa con la resolución 1325. Por otro, los informes son especialmente someros en relación con las actividades que se realizan en los países en conflicto o postconflicto y sobre todo en el continente africano. Se enumeran las contribuciones a fondos multilaterales y algunas actividades bilaterales en Colombia, Palestina y Bosnia-Herzegovina, Timor Oriental, Afganistán, las actividades realizadas por el ejército español durante sus misiones. También se indica cómo, a través del programa de Acogida Temporal de Defensores de DDHH del MAEC, se habían acogido en 2010 a seis mujeres (sobre veintiuna personas, la mayoría de América Latina). No se indica si existe, entre ellas, alguna mujer africana. Por último, aunque se recogen las estadísticas desglosadas por sexo de solicitantes de asilo y refugiados, no se da información sobre cuántas personas provenientes de países en conflicto o postconflicto y, en concreto, del continente africano han sido protegidas. En este sentido, es importante recordar que España se sitúa entre los países occidentales que conceden menos protección, menos de doscientas al año, a quienes huyen de violaciones de DDHH.

En relación con el continente africano, el énfasis parece ponerse en las reuniones de las Embajadas españolas con organizaciones de mujeres en RDC¹³⁶,

¹³⁶ Con el Réseau Action Femme (mayo de 2010) o Maison des Droits de l’Homme (junio de 2010).

Guinea Bissau, Guinea Conakry, Guinea Ecuatorial, Costa de Marfil, Liberia¹³⁷. Resulta realmente difícil conocer, sin embargo, cómo España ha contribuido realmente a garantizar la participación de mujeres en los procesos de paz, o cómo se ha incorporado en la práctica la perspectiva de género en los proyectos de prevención, resolución y reconstrucción postbélica que ha promovido y financiado España.

Muchos son los estudios que muestran, las enormes deficiencias que existen en los programas de construcción de paz que están llevando a cabo los países donantes para realmente incorporar, más allá de la retórica, la perspectiva de género (Castillejo 2011). Por ello, es muy importante conocer cómo se ha incorporado realmente la perspectiva de género en la agenda española de construcción de paz: en qué proyectos, con qué recursos, con qué resultados, en qué países y sectores, etc.¹³⁸ Y, como indica el grupo de Género de la CONGDE, abandonar la visión dominante que equipara género con mujeres.

Por último, los informes destacan que en la Red y los Encuentros de Mujeres por un Mundo Mejor, la resolución 1325 ocupa un papel relevante. Una red y encuentros creados por el impulso de María Teresa Fernández de la Vega, por entonces Vicepresidenta del Gobierno, y que “buscan promover espacios de cooperación y apoyo mutuo” entre mujeres y organizaciones africanas y españolas entre África y España “para trabajar en el empoderamiento y el avance de las mujeres”. Sin embargo, otras fuentes reconocen que la Red no trabaja en temas de construcción de paz, aunque sí algunas de las organizaciones que forman parte de la misma. Es más, aunque una de sus cinco áreas temáticas es la de violencia, no se ha desarrollado ninguna actividad sobre mujeres en conflicto o postconflicto, ni siquiera un manual que estaba previsto¹³⁹.

A modo de conclusión, a pesar de las múltiples iniciativas y avances que se han producido para incorporar el género en la agenda española de construcción de paz, sigue existiendo una gran distancia entre la retórica de los discursos y las prácticas, entre los planes y el grado real de implementación de la perspectiva de género. Así lo reconoce el Consejo de Seguridad de NNUU cuando en octubre de 2009 reiteró su profunda preocupación “por los persistentes obstáculos a la participación plena de la mujer en la prevención y solución de los conflictos, así como en la vida pública posterior a los conflictos. La marginación de la mujer

¹³⁷ Se celebraron más de quince reuniones, varias de ellas a propósito de dos proyectos de integración de mujeres víctimas de la guerra financiados por la Cruz Roja Española y la Cruz Roja de Liberia, con financiación de la AECID, y otro para la integración económica de las mujeres con el Ministerio de Género y Desarrollo de Liberia, financiado a través del Fondo España-NEPAD para el Empoderamiento de las Mujeres Africanas.

¹³⁸ Por ejemplo en el borrador del segundo informe no aparece en el objetivo sobre PDDR combatientes ninguna actividad en el continente africano.

¹³⁹ Información facilitada por una persona vinculada a la Red en octubre de 2011.

puede demorar u obstaculizar la consecución de la paz, la seguridad y la reconciliación duraderas”¹⁴⁰.

5. Conclusiones

A lo largo de esta monografía nos hemos acercado a lo que hemos denominado la política española de construcción de paz para África que está formada por el conjunto de iniciativas españolas dirigidas a la prevención y resolución de conflictos y reconstrucción postbélica. Una dimensión de la política exterior española relativamente nueva pues no tiene más de una década de andadura y que hemos intentado presentar en sus diversas dimensiones: los Planes África, la participación española en las misiones de paz de las NNUU o de la UE en el continente, la AOD española de construcción de paz tanto en el ámbito multilateral (en especial hacia la UA y la CEDEAO) como hacia la RDC, Sudán o Somalia, la agenda de género de la AOD española, etc.

Dos han sido los principales objetivos del estudio: por un lado, conocer las principales señas de identidad de esa agenda y, por otro, evaluarla a la luz del principio de coherencia de políticas hacia el desarrollo y de los compromisos adquiridos por España en material de DDHH, igualdad de género, etc. Entre las principales conclusiones del estudio, nos gustaría destacar las siguientes.

En primer lugar, en consonancia con los nuevos debates y visiones dominantes de la construcción en el ámbito internacional y especialmente en los espacios en los que se inserta su multilateralismo selectivo y estratégico (las NNUU, la UE y la OTAN), la agenda española de construcción de paz esta perfectamente alineada e insertada en las visiones hegemónicas que imperan en el ámbito internacional sobre los significados de la construcción de paz. Eso significa su apuesta por una determinada receta para la resolución de los conflictos armados africanos: el envío de una misión predominantemente militar que se encargue de desplegar el proyecto de paz liberal. En los discursos oficiales internacionales y españoles, ese proyecto se concibe como una estrategia integral destinada a reconstruir los estados llamados fallidos y reformar sus estructuras políticas, económicas y de seguridad. Sin embargo, en los últimos años se ha privilegiado claramente la dimensión de seguridad convirtiéndose la RSS, los PDDR y la ayuda humanitaria en los programas estrella de la agenda española de construcción de paz. Igualmente se ha privilegiado la apuesta por contribuir económicamente (con más de sesenta millones) a las organizaciones regionales (en especial la UA y la CEDEAO) para potenciar en el ámbito de la paz y de la

¹⁴⁰ Resolución 1889/2010; también aparece esa preocupación en las previas resoluciones 1612 (2005), 1674 (2006), 1820 (2008), 1882 (2009) y 1888 (2009).

seguridad, fundamentalmente sus capacidades militares, para que sean ellas las que envíen misiones de estabilización a las situaciones de conflicto en el continente. De forma paulatina España se ha convertido en uno de los principales donantes de ambas organizaciones.

La plena inserción de España en esas visiones hegemónicas se ha reflejado, en segundo lugar, en muchos de los instrumentos y dimensiones de su política exterior. Aparece en su clara apuesta por la proyección internacional de sus Fuerzas Armadas y su inserción en esas misiones militares. Se trata de una dimensión que, de forma claramente desproporcionada, ha canalizado la inmensa mayoría de los recursos económicos que España ha destinado a su política de construcción de la paz. Se privilegia así una visión militarizada de dicha política que contrasta enormemente con los escasos fondos destinados a potenciar, apoyar y favorecer iniciativas pacíficas (locales o internacionales) de resolución de conflictos o otras dimensiones de la paz.

En tercer lugar, una de las señas de identidad de la política exterior española de los últimos años ha sido su apuesta por la cooperación al desarrollo y por convertir a África en una de sus prioridades geográficas como reflejan los Planes de África. Los fondos de AOD pasaban de ciento cincuenta millones de euros de media a principios de 2000 a cerca de 1.330 millones en 2009 cuando se convertía en la región que más AOD española recibía. Por su parte, la AOD para construcción de paz también se incrementaba hasta situarse por encima de los ochenta millones de euros en 2010. Sin embargo, hemos mostrado cómo ocupa un lugar poco relevante en el conjunto de la AOD española en fondos (en 2009 sólo el 1,9%) y recursos humanos y materiales dedicados a la misma. A pesar de ser uno de los objetivos estratégicos de los dos Planes de África, sólo entre el 4 y el 20% del total de AOD para construcción de paz se ha destinado a la región en los últimos años (salvo en 2006 que ascendió al 54%), y se ha canalizado a través de la cooperación multilateral y multilateral y en mucha menor medida por la bilateral.

La marginalidad del continente es mucho más evidente, en cuarto lugar, dentro de la política española de defensa y seguridad que, como hemos visto, se ha convertido en la joya de la corona de la agenda española de construcción de paz tanto por recursos económicos y humanos como por el caudal político aportado a la misma. En efecto, a lo largo de la última década, el aumento de los gastos en misiones internacionales es realmente espectacular y asciende, en lo que hemos podido conocer, al menos a más de 6.460 millones de euros, pero cuya cifra real si se incluyesen las contribuciones a las NNUU, la UE y la OTAN sería mucho mayor. La inmensa mayoría de esos gastos no estaban incluidos en los presupuestos

militares anuales sino que son financiados (en más del 95% por el Fondo de Contingencia de uso discrecional por parte del gobierno para todo tipo de gastos (incluidos sociales, educativos, etc.) y cuya utilización no necesita la aprobación previa del Parlamento

Durante ese período, la política española de defensa y seguridad ha venido marcada fundamentalmente por agendas geopolíticas (cumplir compromisos con las organizaciones a las que pertenece España, prestigio internacional, vínculos históricos o de seguridad, etc.) o económicas. Dichas agendas o lógicas han primado claramente en la toma de decisiones sobre dónde, cuándo, cómo y por qué se desplegaba la agenda española de construcción de paz. Han primado esas lógicas por encima de criterios vinculados al desarrollo, los DDHH, la gravedad del conflicto armado, o su impacto en las poblaciones locales, etc. A pesar de supuesta prioridad otorgada al continente africano según los propios discursos oficiales, la inmensa mayoría de los recursos humanos y económicos desplegados por España en misiones internacionales, se han destinado a las misiones en los Balcanes y el Mediterráneo, áreas donde se concentran tradicionalmente los intereses geoestratégicos o económicos españoles.

La marginalidad de África en la política española de defensa explica, en quinto lugar, el tipo de participación que España ha realizado en las misiones internacionales que se han desplegado en el continente en la última década. A pesar de haber participado en seis misiones de las NNUU y otras seis misiones de la UE, su participación ha sido prácticamente simbólica (comparada con otras regiones) a nivel de efectivos (108 y 725 respectivamente). Ha sido algo más significativa a nivel de contribuciones económicas. Según la información obtenida durante esta investigación que, como venimos diciendo, es muy parcial debido a la escasa transparencia informativa del gobierno en relación con los gastos militares en misiones internacionales, España se había gastado sólo en 2009 ciento dos millones de euros en sufragar las misiones de las NNUU en el continente, y esa cuantía se elevaría a cerca de trescientos millones en los últimos cinco años. Aproximadamente el 94% de esa cantidad no puede computar como AOD por ser gastos militares.

Asimismo hemos calculado, de nuevo de forma parcial, que España habría aportado al menos 217 millones de euros a las misiones de la UE en el continente (de los cuales 140 millones serían para la Operación Atalanta). Una operación que se convertía, en sexto lugar, en la verdadera gran prioridad de la política exterior española de construcción de paz en el continente. Una operación que, como hemos mostrado, tiene su razón de ser en la protección armada de los intereses pesqueros españoles en la región y no en la situación de la población somalí o el

deseo de contribuir a la construcción de la paz en ese país. Y ello, a pesar del compromiso del gobierno español de orientar toda su política exterior en base al principio de coherencia de políticas, y hacia el desarrollo y el buen gobierno de los países africanos.

Lo mismo ocurre, en sexto lugar, con la AOD española de construcción de paz. Se ha concentrado claramente en los países en los que se desplegaba la política de seguridad y defensa (en especial RDC, Sudán y Somalia) impulsada por las lógicas ya mencionadas. El caso de Somalia sería paradigmático ya que prácticamente no existió para la cooperación española hasta que la lucha contra la piratería la convirtió a partir de 2008 en una prioridad para la política exterior española. Con anterioridad, la gravísima situación interna en el país durante casi dos décadas, no parecía haber llamado la atención del Gobierno español. Ello muestra la tendencia a supeditar la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria a criterios geopolíticos de seguridad por parte del Gobierno español que también se observa en la selección de los países prioritarios para los Planes África.

La agenda española también se alineaba, en séptimo lugar, con nuevos vientos discursivos que insertaban la lucha por la igualdad de género en las políticas de construcción de paz. El Gobierno español, aunque de forma tardía, ponía en marcha dos planes de seguimiento de la resolución 1325 de las NNUU sobre mujeres, paz y conflictos. Ambos planes impulsaban toda una serie de iniciativas para incorporar el género en, por un lado, el conjunto de la acción exterior española y, por el otro, de la cooperación al desarrollo. Aunque la información facilitada oficialmente dificulta una adecuada valoración, hemos visto cómo ha habido un importante incremento de los recursos destinados a la lucha por la igualdad de género en la política exterior española de construcción de paz. Sin embargo, esas iniciativas además de reflejar el predominio de una visión militarizada de la construcción de la paz centrada en la formación en la materia a las Fuerzas Armadas españolas, responden a un enfoque MED (basado en la presencia de mujeres) y no en un enfoque GED (que lucha contra la discriminación de género) que la política exterior española dice defender. A pesar de los valiosos esfuerzos realizados por el Gobierno español, sigue existiendo una enorme distancia entre los discursos (los planes) y las prácticas (el grado real de implementación de la perspectiva de género en la política exterior española).

A lo largo de esta monografía, en octavo lugar, se han mostrado ciertos importantes dilemas que la política exterior española afronta con su actual visión hegemónica de la construcción de la paz desde la perspectiva de coherencia de políticas en temas tan diversos como la reforma del sector de seguridad, la

protección de civiles por parte de las misiones de las NNUU o la UA, o el apoyo a ciertos gobiernos (RDC, Somalia). Las visiones imperantes que privilegian, como decíamos, las soluciones militares y el reforzamiento del aparato coercitivo de los países donde se interviene, dejan muchas veces de lado aspectos importantes desde la perspectiva de los DDHH, la lucha contra la impunidad o contra la violencia sexual, etc.

En definitiva, podemos decir para concluir que la política española de construcción de paz para África se caracteriza por haber sido, hasta ahora, selectiva, incoherente y contradictoria y supeditada a criterios geopolíticos y económicos españoles de seguridad. Y, sobre todo, por no haberse alineado de forma plena y adecuada con el principio de coherencia de políticas para el desarrollo que, según los discursos oficiales, orienta toda la política exterior española.

Bibliografía

- Adebajo, A. (2003) "South Africa and Nigeria as regional hegemony" en Baregu & Landsberg (eds): *From Cape to Congo: Southern Africa's evolving security challenges*. Lynne Rienner, Boulder.
- Alamillos, M^a A. (2011) "la política exterior de España hacia África Subsahariana a través del análisis crítico de los planes África", *UNISCI Discussion Papers*, nº 27, Octubre.
- Alcalde, A. et al. (2007) *Democracia y buen gobierno en África Subsahariana*; Fundación Carolina.
- Alberdi, J. y Bidaurratzaga, E. (2006) "El Plan Africa 2006-2008: Cuestiones para el debate", *FRIDE: Foro AOD* en www.fride.org
- AI-Amnistía Internacional (2005) "RDC: Arming the East", Ind AFR 62/06/2005.
- AI-Amnistía Internacional (2007) *The Wire, Amnesty International's monthly magazine*, June 2006.
- AI-Amnistía Internacional (2008) "Destinos inconfesables, obligaciones incumplidas. España en la "guerra contra el terror", disponible en www.amnesty.org.
- AI-Amnistía Internacional et al. (2009a) "Manifiesto contra la impunidad" disponible en <http://www.es.amnesty.org/jurisdiccion-universal-espana/manifiesto-de-la-plataforma/>.
- AI-Amnistía Internacional (2009b) *Guinea-Bissau: Amnesty International submission to the UN Universal Periodic Review* AI Index: AFR 30/007/2009.
- AI-Amnistía Internacional (2009c) "Angola. Submission to the UN Universal Periodic Review. 7th Session of the UPR Working Group of the Human Rights Council", Ind AFR 12/005/2009).
- AI-Amnistía Internacional (2010b) "España: La formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad de ámbito estatal sigue siendo marginal".
- AI-Amnistía Internacional (2011a) *Voces contra el Olvido. La respuesta de la política exterior española a los abusos de los derechos humanos en el mundo*.
- AI-Amnistía Internacional (2011b) *La hora de la Justicia. Se necesita una nueva estrategia en la República Democrática del Congo*" (AFR62/006/11).
- Annan, K. (2005) "Un concepto más amplio de libertad". Resumen Ejecutivo, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/summary.html>.
- Aning, K. & Atuobi, S. (2009) "R2P in Africa: An Analysis of the African Union's Peace and Security Architecture", *Global Responsibility to Protect*, vol 1.
- Avilés Farré, J. et al. (2000) *La política exterior de España en el siglo XX*, Editorial

Biblioteca Nueva.

- Autesserre, S. (2011) "Hobbes y el Congo: marcos, violencia local e intervención internacional" *Revista electrónica de relaciones internacionales*, nº 16.
- Bah, A. (2004) "Micro-disarmament in West Africa. The ECOWAS Moratorium on small arms and light weapons", *African Security Review*, nº 13:3.
- Baker, D. (2007) "The AU Standby Force and the challenge of Somalia", *African Security Review* vol. 16:2.
- Barrios, C. (2011) "La contribución española a la reforma del sector de seguridad". *Policy Brief*, nº 55, Fride.
- Barrios, C. y Bello, O. (2010) "Momentos decisivos en África" en Martiningui, A y Youngs, Richard (eds). *Desafíos para la política exterior europea en 2011 después de la crisis*. Madrid, Fride.
- Bausback, I. (2010) "The EU and SSR in the DRC", *International Journal of Rule of Law, Transitional Justice and Human Rights*, vol 1.
- Benavides de la Vega, L. (2008) "Actores regionales y subregionales en África Subsahariana", Fundación Carolina CeALCI.
- Benavides, L. y Moro M. (2010) "las Ongs en África" en De la Flor, Jose Luis & Freire, Arancha: *África cuenta. Reflexiones sobre la cooperación española en África*, Fundación Habitat.
- Bidaurratzaga, E., Alberdi, J. (2008) "¿Hacia la coherencia entre la política exterior y de cooperación al desarrollo de la UE y de España con África?", FRIDE.
- Bromley, M. (2008) "The impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports. The Czech Republic, The Netherlands and Spain", *SIPRI Policy Paper* nº 21.
- Campos, A. (2005) *Ayuda, mercado y buen gobierno: los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*. Barcelona, Icaria.
- Castel, A. y Sendin, J. C. (2009) *Imaginar África*, Los libros de la Catarata.
- Carette, H. y Vlassenroot (2007) "EU support to the Democratic Republic of Congo". Centre d'anayse stratégique.
- Castillejo, C. (2011) "Building a state that works for women: integrating gender into post-conflict state building", *working papers Fride*, nº 107, marzo.
- Chacon, C. (2008, 2009, 2010) "Comparecencia ante el Congreso de los Diputados sobre Misiones en el exterior".
- Chandler, D. (2007) "European Union Statebuilding: Securing the liberal peace through UE Enlargement" *Global Society*, vol 21, nº 4.
- Chandler, D. (2004) "The responsibility to protect: Imposing the "liberal Peace", *International Peacekeeping*, vol 11: 1.

- Chandler, D. (2006) *Empire in Denial: The politics of State-building*, Londres: Pluto Press.
- Cramer, C. (2006) *Civil War is not a stupid thing: Accounting for Violence in Developing Countries*, Londres: Hurst and Company.
- Coalición Armas bajo Control (2009) "Avance sobre las exportaciones españolas de material de defensa y de doble uso".
- Consejo de Cooperación (2009) "Informe sobre el Plan África 2009-2012".
- Correa Burrows, P. (2010) "¿Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las Misiones Internacionales de Paz?" *Memorando Opex* nº143/2010.
- Davis, L. (2009) "Justicia-sensitive security system reform in the DRC", *Initiative for peacebuilding*.
- Dang, T. "The Democratic Republic of Congo: Background and current developments", Congressional Research Services, disponible en www.crs.gov.
- Domínguez, J. M. y Cascante, K. (2008) "El papel de España en el ámbito multilateral de la cooperación al desarrollo", *Memorando OPEX* nº 96, Fundación Alternativas.
- Duffield, M. (2003) *Las nuevas guerras en un mundo global*, Madrid: Los libros de la Catarata.
- Duffield, M. (2007) *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Cambridge, UK, Polity Press.
- Enloe, C. (1993) *The morning after: sexual politics at the end of the Cold War*. U. of California.
- Enloe, CC. (2000) *Maneuvers: the international politics of militarizing women's live*. U. of California.
- Escola de Cultura de Pau (2009) "Diagnóstico de Construcción de paz", *Cuaderns de Construcció de Pau*, Octubre.
- Herro, A. Lambourne, W. & Penkilis, D. (2009) "Peacekeeping and peace enforcement in Africa: The potential contribution of UN Emergency Peace Service", en *African Security Review* vol 18.1.
- Feinstein, A, Holden, P. y Pace, B. (2011) "Corruption and the arms trade: sins of commission", *SIPRI Yearbook*.
- Fons, T. (2011) "Exportaciones españolas de armamento 2000-2009", informe nº 8 Barcelona. Centre d'Estudis per la Pau J.M. Delàs · Justicia i Pau.
- GEA-Grupo de Estudios Africanos (2009) "El nuevo Plan África o como aprovechar la oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana".

- G. Genero de la CONGDE (2011) "Aportaciones al II Borrador del Plan de Acción 1325".
- Kabunda, M. (2010) " Causas y efectos de la conflictividad en la RDC y los Grandes Lagos", *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 110.
- Intermon-Oxfam (2010) "La realidad de la Ayuda 2009" disponible en <http://www.intermonoxfam.org/>.
- IANSA, Intermon-Oxfam y Saferworld (2007) "Los millones perdidos de África. El flujo internacional de armas y el coste de los conflictos", octubre. informe nº 107.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011: "Análisis comparativo de la Estrategia de seguridad española: una responsabilidad de todos", disponible en <http://www.ieee.es>.
- Keane, R. (2008) "The EU and SSR in the Congo" en Spence, D y Fluri, P (eds) *The European Unión and Security Sector Reform*. Ginebra: Geneve Centre o Hoebeke.
- Human Rights Watch et. al. (2011) Carta abierta a los Miembros del Consejo de Seguridad, 8 junio.
- Human Right Watch (2009) "Eastern DR Congo: Surge in Army Atrocities. UN peacekeeping force knowingly supports abusive military operations"
- Oxfam Internacional (2006) "Municiones: el combustible de los conflictos", 15 junio.
- Marreno Rocha, I. (2007) "Hacia una nueva cultura de defensa en España", Doc. de Trabajo, nº 11, Madrid: Fundación alternativas.
- Margallón, C. 2006, *Mujeres en pie de Paz*, Madrid: Siglo XXI.
- MSF, 2001. "Manipulación de la ayuda humanitaria por el ejército español", parte I, Cuadernos para el Debate de Médicos sin Fronteras. Marzo.
- Núñez Villaverde, J. (2006) "El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)", *Cuadernos del IEACH*, nº 2.
- NISAT (2011) *Norgwen Small Arms Survey States of Security*, Small Arms Trade Transparency Barometer.
- Olivie, I. y Sorroza, A. (2006) "Coherencia de políticas para el desarrollo. Aspectos Conceptuales. Introducción" en *Mas allá de la ayuda: coherencia de políticas económicas para el desarrollo* Barcelona, editorial Ariel y Real Instituto Elcano,
- Olivie, I. (2008) "¿Somos coherentes? España como agente de desarrollo internacional", Marcial Pons y Real Instituto Elcano.
- Olivie, I. y Oya, C. (2009) "Plan África 2009-12: se necesita más coherencia y

- concentración", *Política Exterior*, no130 (Julio/Agosto en <http://www.politicaexterior.com/archives/5568>).
- Ortega, P. y Bohigas, X. (2011) "La verdad del gasto militar del 2011", Centre d'estudis per la pau.
- Palacios, V. (2003) "Una política exterior cosmopolita para España", Fundación Alternativas.
- Paris, R. (2004) *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge University Press.
- Pereira, J C. (2003) *La política exterior de España*, Editorial Ariel.
- Pérez Armiño, K. (2007) "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", *Revista Cidob D'Afers Internacionals* nº 76.
- Pirozzi, N. (2009) "EU support to African security architecture: funding and training componets" *Ocasional Paper European Union Institute for Security Studies*. vol 76.
- Porter, E. (2005) *Researching conflict in Africa: insights and experiences*. U.N University Press.
- Porter, E. (2007) *Peacebuilding: women in international perspective*, Routledge.
- Power, K. (2005) "The African Union's Emerging peace and Security Regimen: Opportunites and Challenges for delivering on the Responsibility to Protect", *ISS Monograph* nº 119.
- Ramos M. (2010) "10 años de resolución 1325", 17 octubre, disponible en <http://resolucion1325.blogspot.com/2010/10/10-anos-de-resolucion-1325-por-mila.html>.
- Rehn, E y Sirleaf, E. (2002) *Women, War, Peace: The Independent Experts Assessment*, NY, UNIFEM.
- Reimann, C. (2002) "The Field of Conflict Management: Why Does Gender Matter?" en AFB-Texte Nr 4/99, Bonn: Information Unit Peace Research, 2002.
- Richmond, O. (2010) *Critical Advances in Peacebuilding*. Palgrave Macmillan.
- Rodríguez Zapatero, J.L. (2008) "Conferencia "En interés de España: una política exterior comprometida" pronunciada el 16 de junio del 2008 en el Museo del Prado y reiterada en la V Conferencia de Embajadores Españoles
- Ruiz-Giménez, I. (2003) *Las "buenas intenciones": intervención humanitaria en África*. Icaria.
- Ruiz-Giménez, I. (2005) *"La historia de la intervención humanitaria El imperialismo altruista"*, La Catarata.

- Ruiz-Giménez, I. (2011a) "La nueva agenda de la construcción de la paz en África", en *África Subsahariana Continente Ignorado*, Fundación Sem. de la Investigación para la Paz, Zaragoza.
- Ruiz-Giménez, I. (2011b) "Gender in Post-Conflict Reconstruction Process in Africa" en Ore, G & Gómez, F y: *Rethinking transitions. Equality and Social Justice in Societies Emerging from Conflict*, Intersentia, Series on Transitional Justice.
- Ruiz-Giménez, I. (2011c) "Somalia: Tras la anarquía y el caso la vida continua" en Idem. *Más allá de la barbarie y la Codicia. Historia y política de las guerras africanas*, Ed. Bellaterra.
- Ruiz-Giménez, I. (2011d) "The new African peace and security architecture: Evolution, opportunities and challenges", Panel "Regional Powers and Security Complexes in Africa and Asia" del Congreso de IPSA-ECPR Sao Paulo, 16-19 febrero.
- Sánchez-Miranda, C. (2010) "El apoyo de España a los Fondos Globales multidonantes: ¿una apuesta cuantitativa o una estrategia cualitativa", *Memorando Opex nº150*, Alternativas.
- Sartorius, N. et al. (2008) "Los objetivos de España en su Acción Exterior", Madrid: Fundación Alternativas, informe nº 211, disponible en <http://www.falternativas.org/>.
- Save The Children, 2008. *No one to turn to. The under-reporting of child exploitation and abuse by aid-workers and peacekeepers*.
- SIPRI (2010) "The Top 20 Arms Exporters, 2006-2010" en www.sipri.org.
- Svensson, E. 2008.: "The AUs' Operations in the Comoros. Operation Democracy. FOI Report.
- Söderbaum, F. & Hettne, B. (2010) "Regional Security in a Global Perspective" en Engel Ulf & Gomes Porto, J. *Africa's New Peace and Security Architecture*. Ashgate, Surrey.
- Torreblanca, I. (2010) "Una España confusa en una Europa desorientada", *Política Exterior* nº 33.
- Texeira, C. (2010) "España y las misiones de paz" Documento de trabajo de Intermón- IEACH.
- Vlassenroot, K. y Raeymakers, T. (2007) "¿El retorno del leopardo?. Patrimonialismo y crisis post-transición en la RDC" *revista electrónica relaciones internacionales* nº 6.
- Wezeman, P. (2010) "Arms flows and the conflicto in Somalia" SIPRI Background Paper, octubre.

