

29/2012

21 de marzo de 2016

Joaquín Ferro Rodríguez*

SEGURIDAD Y DESARROLLO: LA
INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
EN SOMALIA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

SEGURIDAD Y DESARROLLO: LA INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN SOMALIA

Resumen:

La Unión Europea ha implementado el llamado 'comprehensive approach' en Somalia, país considerado como el paradigma de estado fallido. Esta estrategia trata de hacer frente a una situación de conflicto desde diferentes ángulos y perspectivas. Dos partes fundamentales de la misma son la seguridad y el desarrollo. Este estudio trata de arrojar luz sobre la forma en que esos dos campos interactúan entre sí bajo el 'comprehensive approach', al analizar hasta qué punto la ayuda al desarrollo facilitada por la Unión Europea contribuye a mejorar la seguridad en el país. Para ello, en este trabajo se estudia la naturaleza del 'comprehensive approach' y de los programas que se implementan específicamente en la región, incluyendo las misiones militares, los mecanismos financieros o las diversas ayudas humanitarias y al desarrollo. Esto otorga la base para el análisis de los puntos fuertes y deficiencias de esta línea de acción en Somalia.

Abstract:

The European Union has implemented a 'comprehensive approach' in Somalia, a country now considered as the paradigm of a failed state, that tries to assess the situation from different angles and perspectives. Two fundamental parts of that approach are the fields of security and development. This essay sheds light on how these grounds interact in the frame of the 'comprehensive approach' by analysing to what extent the European Union development aid contributes to enhance security in the country. In order to do so, this work studies the nature of the European Union 'comprehensive approach' and the specific programmes that are implemented in the region, including military missions, financial mechanisms and diverse development, as well as humanitarian aid. After that, the main part of the essay consists of an analysis of the improvements and shortcomings of this line of action for Somalia.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Seguridad, Desarrollo, Comprehensive approach, Unión Europea, Somalia.

Keywords:

Security, Development, Comprehensive approach, European Union, Somalia.

INTRODUCCIÓN

En 1991, tras el derrocamiento del presidente Siad Barre en Somalia, la lucha por el poder entre clanes llevó al país al caos y la destrucción durante más de veinte años. La falta de un gobierno estable capaz de hacer cumplir la ley durante ese período convirtió a Somalia en el mayor paradigma de *estado fallido*. Corrupción, violencia, terrorismo o piratería a menudo se han sumado a las frecuentes sequías y hambrunas para causar profundas crisis humanitarias y un proceso de diáspora que ha resultado en un millón y medio de personas exiliadas, así como otro millón y medio de personas internamente desplazadas en el país¹. Estos fenómenos pronto atrajeron la atención de la comunidad internacional hacia un país que, debido a su situación en el Cuerno de África, es de vital importancia para la estabilidad global. El mayor reto era cómo acabar con la espiral de inseguridad, provocada sobre todo por la presencia de piratas así como del grupo yihadista al-Shabaab, que impedía la creación de un gobierno firme, el desarrollo del país y el fin de las crisis humanitarias. Organizaciones internacionales e instituciones, entre ellas la Unión Europea (UE), empezaron entonces a contribuir económicamente para reforzar la securitización, estabilización y el desarrollo de Somalia. Sin embargo, considerando los diferentes problemas que el país ha tenido que afrontar durante las últimas décadas, ¿puede haber una solución real? Y en caso positivo, ¿cuál es el enfoque correcto para alcanzarla? ¿Puede la comunidad internacional poner punto y final a las constantes amenazas a la seguridad del país que impiden la creación de un gobierno cohesivo? ¿Cuál es el rol de la UE? ¿Adónde van destinados los fondos y programas de ayuda europeos? ¿Es el desarrollo compatible con la seguridad? Éstas son algunas de las cuestiones que serán discutidas en este trabajo.

No obstante, antes de llevar a cabo un análisis en profundidad sobre la situación, es necesario describir brevemente algunos de los conceptos que aparecerán a lo largo del presente trabajo. En primer lugar, se utilizará aquí un concepto amplio de ‘Unión Europea’, ya que parte de los fondos que ésta provee para sus programas en Somalia no son directamente gestionados por sus agencias o misiones en el terreno, sino por terceros actores. Por tanto, este estudio se centra asimismo en el papel de esos actores para evaluar los resultados de la inversión europea en el país. El segundo concepto se refiere precisamente a ‘Somalia’. El actual documento pone el punto de mira en la intervención europea en este país del Cuerno de África. Sin embargo, algunas de las misiones europeas, especialmente las de naturaleza militar, son iniciativas regionales que incluyen a otros países de la zona, considerados también aquí. En tercer lugar, la idea de ‘seguridad’ cubre las misiones de la UE en Somalia bajo la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), así como los esfuerzos de terceras partes en el campo de la seguridad que son financiadas por la UE.

¹ Joaquín Ferro Rodríguez: *Somalia: experiencias sobre el terreno de un Coronel español* [online], Granada, España: Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, (2014) [consultado 09 Marzo 2015]. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/somalia-experiencias-sobre-el-terreno-de-un-coronel-espa%C3%B1ol>, 09 March 2015.

El concepto es visto aquí desde una perspectiva amplia, incluyendo no sólo la lucha contra cualquier amenaza de naturaleza violenta que ponga en peligro la estabilidad del país, especialmente la piratería y el terrorismo, sino que también estará ligada al concepto de ‘securitización’, el cual es identificado por Buzan, Waever y De Wilde ‘con aquellas políticas públicas que recurren a medidas extraordinarias para afrontar situaciones de riesgo excepcional’². En cuarto lugar, el concepto de ‘desarrollo’ es entendido aquí en la línea del Consenso Europeo sobre Desarrollo, el cual establece los objetivos de la cooperación al desarrollo de la UE. Por tanto, este trabajo entiende por ‘desarrollo’ las acciones encaminadas a ‘la erradicación de la pobreza en el contexto de un desarrollo sostenible, [...] [incluyendo] la promoción de la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos’³. Por último, por ‘intervención’ se entiende en este artículo todas las acciones, misiones u operaciones en el campo de la seguridad y el desarrollo llevadas a cabo por la UE en Somalia.

Teniendo en cuenta estos conceptos, la cuestión sería cómo integrar desarrollo y seguridad para construir una Somalia fuerte y estable. Como *estado fallido*, el país carece de la cohesión y del imperio de la ley necesarios para posibilitar un gobierno que implemente políticas encaminadas a eliminar la pobreza y los desastres naturales, así como a proporcionar bienestar social. Además, un prerrequisito para conseguir eso consiste en establecer en primer lugar un ambiente seguro sobre el cual comenzar. Ningún gobierno puede disfrutar de estabilidad en un país donde la piratería está firmemente arraigada como mecanismo de escape de la pobreza y donde al-Shabaab, el grupo yihadista ligado a al-Qaeda, controlaba hasta hace poco las principales ciudades del país y efectúa actualmente una media de 18 ataques terroristas semanales en Mogadiscio, la capital del país⁴. Por tanto, el link entre desarrollo y seguridad debe ser muy fuerte en la estrategia de cualquier organización internacional que quiera intervenir en el conflicto. El objetivo de este estudio es evaluar ese link en las políticas de la UE en Somalia. Para ello, la pregunta que guiará la investigación es la siguiente: ¿Hasta qué punto la ayuda al desarrollo de la UE contribuye a la seguridad en Somalia? La hipótesis que aquí se defiende es que la ayuda al desarrollo de la UE, al ser parte del ‘comprehensive approach’, ha sido importante para alcanzar las mejoras en la seguridad que ha experimentado el país hasta la fecha.

Para demostrar esto, el ‘comprehensive approach’ que sigue la UE en Somalia es examinado en primer lugar, así como las estrategias en las que se hace presente. En segundo lugar, este trabajo analiza los diferentes programas y misiones que implementan esas estrategias. Esto

² Félix Arteaga; Enrique Fojón: *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, (2007).

³ Unión Europea. Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 de Febrero de 2006, C46, p. 8.

⁴ J. Ferro Rodríguez, loc. cit.

permite obtener una visión general de la acción exterior europea en Somalia a la hora de ejecutar su ‘comprehensive approach’. Una vez que estos elementos han sido revisados, se llevará a cabo un análisis crítico de la seguridad en Somalia, identificando sus logros y deficiencias, lo cual permitirá dar respuesta a la pregunta principal, así como verificar la hipótesis de este trabajo. El mismo termina con unas conclusiones a modo de recapitulación de los argumentos principales, que ayudarán a ofrecer una respuesta clara a la pregunta que guía el análisis.

EL ‘COMPREHENSIVE APPROACH’ DE LA UE: UNA RESPUESTA INCLUSIVE PARA UN PROBLEMA COMPLEJO

Para comenzar con el análisis, es necesario clarificar la línea teórica que inspira la acción de la UE al combinar sus esfuerzos en seguridad y desarrollo: el ‘comprehensive approach’. No existe una definición universal de este concepto, el cual puede variar dependiendo del actor que lo aplica, pero en general puede ser definido como el uso de ‘numerosas acciones que cubren diversos campos. Estas acciones son planificadas y llevadas a cabo bajo la autoridad de diferentes actores y dentro de la misma estrategia global, la cual especifica los objetivos finales’⁵. Más concretamente, de acuerdo con la página web del Servicio Europeo de Acción Exterior,

‘La UE favorece un ‘comprehensive approach’, el cual liga seguridad y desarrollo, imperio de la ley y respeto por los derechos humanos, políticas de género y derecho internacional humanitario. La UE dará prioridad a actividades que promuevan la paz y la recuperación del pueblo somalí’.

Aunque el ‘comprehensive approach’ no fue considerado cuando la UE decidió tomar acciones en Somalia por primera vez a través de una Comunicación de la Comisión de 2006, titulada como ‘Estrategia para África: Una asociación política regional de la UE para la paz, la seguridad y el desarrollo en el Cuerno de África’, la cual daba preferencia a un enfoque regional, este documento ya preveía la complementariedad de la seguridad y el desarrollo. Esta tendencia fue finalmente corroborada tres años después. En 2009, el Consejo firmó el primer documento que incluía específicamente el ‘comprehensive approach’. La estrategia fue llamada ‘an EU policy on the Horn of Africa – towards a comprehensive strategy’ y trataba de la coordinación entre instrumentos de la UE en la región, las prioridades para el desarrollo o la acción conjunta con otros actores internacionales. Por último, en 2011, el Consejo aprobó la ‘Strategy for the Horn of Africa’, que establece la paz, la estabilidad y la seguridad como objetivos principales. Para alcanzarlos, la estrategia hace un llamamiento a

⁵ M. de Langlois (dir.): ‘The comprehensive approach and the European Union: a case study of the Horn of Africa’, *Institut de Recherche Stratégique de l’École Militaire*, Notes de Recherche Stratégique, no. 10, (2014). p. 2.

una mayor coordinación entre las instituciones de la UE que intervienen en Somalia y establece cinco áreas de acción: cooperación al desarrollo, diálogo político, respuesta a crisis, gestión de crisis y relaciones comerciales⁶. Por lo tanto, el ‘comprehensive approach’ está presente en mayor o menor medida en todas las estrategias definidas por la UE para guiar su acción en Somalia, sobre todo desde el documento aprobado por el Consejo en 2009, que incluía este método específicamente. Por este motivo, volviendo a la pregunta de investigación, puede afirmarse que al menos desde una perspectiva teórica o estratégica, la UE reconoce la importancia del desarrollo para mejorar la seguridad, y viceversa.

LOS PROGRAMAS DE LA UE EN SOMALIA: DESTINO DE TODOS LOS RECURSOS

Ahora que el enfoque y las estrategias han sido presentadas, es hora de analizar los programas concretos encargados de desarrollarlos. Aquí, las operaciones de seguridad son diferenciadas de los programas de desarrollo, incluyendo asimismo cómo se financian. Para ello, esta parte se basa en el excelente trabajo de De Langlois⁷, cuyo estudio sobre el ‘comprehensive approach’ contiene un claro resumen de la intervención de la UE en Somalia, de donde se ha tomado la información que a continuación se presenta. La intención de esta sección es, sin embargo, mostrar la correlación entre ambos campos de manera específica, lo cual permite demostrar que los fondos al desarrollo están muy frecuentemente ligados a misiones concretas de seguridad.

Para empezar con las misiones de seguridad en Somalia, la UE está envuelta en tres operaciones. EUNAVFOR Atalanta 2008 es una operación contra la piratería que ha conseguido reducir radicalmente el número de ataques piratas hasta la fecha. EUTM Somalia 2010 es una misión de entrenamiento cuyo objetivo es entrenar al recién creado Ejército Nacional Somalí (ENS), hasta hace poco inexistente debido a las dos décadas de fragmentación del país. Por último, EUCAP Néstor 2012 es una misión marítima de ámbito regional de la UE enfocada a la construcción de capacidades de cinco países, incluyendo Somalia, en el Océano Pacífico Occidental y en el Cuerno de África. Estas tres operaciones son parte de la PESC, teniendo Atalanta y EUTM Somalia una naturaleza militar, mientras que Néstor es una misión civil. Como tal, Néstor obtiene su financiación del presupuesto general europeo como parte de la PESC, pero es gestionado por el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) el cual, de acuerdo con su página web, es un cuerpo independiente instaurado por la Comisión Europea para asegurar ‘que las operaciones de la PESC utilizan los fondos de manera correcta’. En cuanto a las operaciones militares Atalanta y EUTM Somalia, su naturaleza intergubernamental les hace dependientes de los estados para

⁶ Ibid., p. 8.

⁷ Ibid., p. 2-13.

obtener fondos. En 2004, no obstante, el mecanismo *Athena* fue creado para afrontar gastos comunes.

Éstas son las misiones que actualmente la UE lleva a cabo en el campo de la seguridad en Somalia, pero la UE utiliza también otros medios para mejorarla. Tal es el caso del apoyo financiero al ‘Proyecto para la defensa de Rutas Marítimas Críticas’ o a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM). El primero trata de ‘apoyar la acción de la policía, guardia costera y administración penitenciaria de los Estados colaboradores de la región’⁸ y se financia a través del Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (IcSP), un mecanismo financiero para la instauración de la seguridad y la paz, que incluye elementos de respuesta a crisis a corto plazo (bajo la responsabilidad de la Alta Representante pero gestionado independientemente por el FPI), así como objetivos a largo plazo para afrontar retos más profundos (administrados por la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión [DG DEVCO], como puede comprobarse en su página web). AMISOM, por otro lado, es probablemente el ejemplo más significativo de la asistencia financiera que presta la UE a terceras partes. La UE cubre el pago de los estipendios de las tropas de AMISOM a través del Fondo de Apoyo a la Paz para África (APF), un fondo de ayuda específico que pertenece al Fondo Europeo para el Desarrollo (FED). El FED es un instrumento extrapresupuestario cuyo financiamiento es compartido entre todos los Estados Miembros. El APF ha contribuido con más de 600 millones de euros desde 2007 a la lucha de AMISOM contra al-Shabaab. Tanto el IcSP como el FED son parte de la Ayuda Europea a la Cooperación y el Desarrollo, siendo el primero un instrumento temático, mientras el segundo tiene carácter regional, y ambos muestran el compromiso de la UE a la hora de integrar seguridad y desarrollo.

Aparte de éstos, la UE también provee ayuda humanitaria y al desarrollo de forma específica, ‘basada en la buena gobernanza, educación, crecimiento económico y seguridad alimentaria’⁹. Por un lado, la acción humanitaria cae bajo la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO), recibiendo por tanto sus fondos del presupuesto de la UE, cuyas prioridades son otorgar ayuda humanitaria, reforzar la resiliencia de la población ante emergencias, construir infraestructuras y apoyar a los refugiados a largo plazo. Además, la acción de DG ECHO contribuye a programas gestionados por otros actores como las Naciones Unidas (ONU). Por ejemplo, DG ECHO es el mayor donante de ayuda financiera directa al Programa Mundial de Alimentos de la ONU (WFP), cuyos cargueros son además escoltados por la Operación Atalanta, mostrando una vez más el estrecho vínculo entre desarrollo y seguridad. Sin embargo, la ayuda humanitaria no puede ser considerada como parte del ‘comprehensive approach’, ya que está guiada por los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Por otro lado, la ayuda al desarrollo

⁸ Ibid., p. 6.

⁹ Ibid., p. 5.

es gestionada y financiada por DG DEVCO como una iniciativa a largo plazo. Existe una colaboración entre Somalia (como miembro del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico) y DG DEVCO para el desarrollo y, en 2013, un 'New Deal' fue aprobado en una conferencia que tuvo lugar en Bruselas con ánimo de fijar nuevas reglas para las donaciones para el país¹⁰, el cual cedía la coordinación de la ayuda al Gobierno Federal de Somalia (GFS).

Tras haber descrito los instrumentos utilizados por la UE para implementar su 'comprehensive approach' en Somalia, puede argumentarse que Bruselas no ve la necesidad de combinar seguridad y desarrollo desde un punto de vista meramente teórico, sino que, al contrario, se llevan a cabo grandes esfuerzos para implementar dicha visión. Los ejemplos concretos de la financiación de AMISOM o la protección naval a los cargueros del WFP ilustran que, aparte de las misiones específicamente militares llevadas a cabo por la UE en el contexto de la PESC, la seguridad y el desarrollo se encuentran íntimamente relacionadas.

¿ALGO NUEVO BAJO EL SOL DEL CUERNO? LOGROS Y DEFICIENCIAS DEL 'COMPREHENSIVE APPROACH'

El hecho de que la UE esté tratando de ligar estos dos campos de acción utilizando programas concretos no significa *per se* que hayan conseguido éxitos rotundos. Por tanto, la presente sección busca evaluar los logros y deficiencias de esta política. Esta parte se centra en los efectos positivos de la intervención europea sobre la seguridad en Somalia, para estudiar después los puntos más débiles de la misma. Se podrá así buscar una respuesta a la pregunta que guía la presente investigación al explorar la contribución real de la ayuda al desarrollo a la seguridad en Somalia.

Para empezar, es necesario echar un vistazo a los progresos alcanzados por las operaciones de la PESC conducidas en Somalia, que en general son consideradas como éxitos. Desde un punto de vista operacional, Atalanta ha contribuido decisivamente a una bajada espectacular de los ataques piratas a embarcaciones en el Cuerno de África. Desde que la operación fue lanzada en 2008, un crecimiento inicial del número de ataques en los dos primeros años fue seguido por un continuo declive hasta finales de 2011. En 2013, los piratas somalíes habían prácticamente desaparecido, lanzando solo ocho ataques hasta junio de 2013, mientras que en 2011 habían actuado ya en 163 ocasiones para esa fecha y 69 en 2012¹¹. Por tanto, Atalanta ha conseguido crear ambiente más seguro en el océano, disuadiendo los ataques piratas y respondiendo de forma efectiva a los pocos que tuvieron lugar. Estos resultados son completados por la Operación EUCAP Néstor, una misión que empezó en verano de 2013 en Seychelles y Yibuti y que se ha venido expandiendo

¹⁰ J. Daemers: 'The EU in Somalia – beyond Atalanta', *EU Institute for Security Studies*, Alert Issue, no. 3, (2014). p. 1.

¹¹ H-G. Ehrhart; K. Petretto: 'Stabilizing Somalia: can the EU's comprehensive approach work?', *European Security*, vol. 23, no. 2 (2014). p. 185.

gradualmente para reforzar la seguridad en Somalia, concretamente en las regiones de Puntland y Somaliland¹². Como ya se ha mencionado, esta es una operación de construcción de capacidades que trata de crear soluciones locales para la vigilancia marítima y la lucha contra la piratería, lo cual ha contribuido decisivamente a la mejora de la situación. Además de esto, la tercera operación PESC que se desarrolla en el país, EUTM Somalia, ha servido para entrenar a más de 3600 soldados somalíes –un tercio del ENS– previamente reclutados por AMISOM, mostrando una vez más la eficiente colaboración entre actores en la zona, especialmente con aquellos que son financiados a través de la ayuda europea al desarrollo como es AMISOM. Esto refleja las consecuencias positivas del ‘comprehensive approach’. EUTM Somalia ha sido determinante a la hora de apoyar la transferencia de poder desde el Gobierno Federal de Transición al GFS, y sirve como ejemplo para otras misiones de entrenamiento como EUTM Mali¹³.

Volviendo ahora a las tareas de seguridad no llevadas a cabo por la UE pero financiadas con su ayuda al desarrollo, el rol de AMISOM es particularmente importante. Junto con el ENS, cuyas tropas son parcialmente entrenadas por EUTM Somalia, AMISOM ha luchado de forma efectiva contra al-Shabaab y ha recuperado las principales ciudades del país desde 2011, incluyendo la capital Mogadiscio, así como el puerto de Kismayo, de vital importancia estratégica¹⁴. Este triunfo ha sido posible gracias a una contribución de más de 579 millones de euros por parte de la UE a finales de 2013 vía sus mecanismos FED-APF¹⁵. Además, la comunidad internacional se ha comprometido a respaldar estos logros como se mostró en noviembre de 2013, cuando ‘el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por unanimidad la Resolución 2124 que solicitaba un aumento del 20% en las tropas de AMISOM (de 17331 a 22126 personas uniformadas) y permitía al ENS tener acceso al paquete de apoyo logístico de la ONU para operaciones conjuntas ESN-AMISOM’¹⁶. Esto fuerza a la UE a continuar apoyando a AMISOM económicamente, como después se verá. Por otro lado, el ‘Proyecto para la defensa de Rutas Marítimas Críticas’ financiado por el IcSP también contribuye decisivamente a las mejoras conseguidas por las misiones PESC arriba descritas.

Por último, en cuanto a la intervención europea que trata de forma exclusiva del desarrollo y la ayuda humanitaria, vale la pena mencionar que este tipo de actividad se encuentra en las mismas raíces de la acción europea en Somalia. Durante décadas, la UE ha sido el mayor donante de ayuda humanitaria, contribuyendo decisivamente a solventar diversas crisis, entre ellas la gran hambruna de 2011. Además, la operación Atalanta ha protegido las embarcaciones de la misión WFP de la ONU de manera efectiva, a la vez que ha respetado

¹² M. de Langlois, op. cit., p.5.

¹³ J. Daemers, op. cit., p. 2.

¹⁴ H-G. Ehrhart; K. Petretto, op. cit., p. 184.

¹⁵ Comisión Europea. *African Peace Facility – Annual Report 2013*. [Luxemburg]: Publications Office of the European Union, 2014. p. 18.

¹⁶ J. Daemers, op. cit., p. 1.

los principios de neutralidad e independencia que gobiernan la ayuda humanitaria¹⁷. En cuanto a la ayuda al desarrollo, la UE logró forzar un compromiso entre los donantes internacionales y el GFS en el 'New Deal' firmado en septiembre de 2013, bajo el cual esos actores se comprometían a contribuir con 1300 millones de euros al desarrollo de Somalia¹⁸. Aparte de esto, la UE donó directamente alrededor de 415 millones de euros durante el período 2008-2013 en una gran variedad de programas de desarrollo. Estos planes tratan de construir condiciones de sostenibilidad en el largo plazo sobre las cuales basar el proceso político y la ayuda humanitaria en el país, y han alcanzado mejoras concretas como el entrenamiento de 6300 oficiales de policía y 170 funcionarios en 2011, la escolarización de más de 40000 estudiantes desde 2010, la rehabilitación del riego y las infraestructuras para el control de inundaciones, beneficiando así a más de 50000 familias basadas en el cultivo y el agro-pastoreo en 2010, etc.¹⁹.

Los hechos previos muestran las innegables mejoras alcanzadas en Somalia a través del 'comprehensive approach' de la UE. La situación ha cambiado sustancialmente a lo largo de los años y ello ha posibilitado la creación de un proceso de reconciliación nacional que se ha traducido en la elección de un Parlamento Nacional y del GFS. Sin embargo, esos logros son extremadamente frágiles, haciendo que las circunstancias se reviertan rápidamente. El país no es suficientemente estable, y la continua actividad de al-Shabaab hace muy difícil la creación de las condiciones necesarias para sacar al país de la pobreza, destrucción y vulnerabilidad que lo han caracterizado durante las últimas décadas. Consecuentemente, a continuación se analizan las deficiencias del 'comprehensive approach', lo cual ayudará a completar la evaluación de la contribución efectiva de la ayuda al desarrollo al estado real de seguridad en Somalia. Estas limitaciones pueden ser resumidas en una palabra: coordinación. Como se muestra más abajo, la coordinación dentro de la UE, pero sobre todo entre la UE y terceros actores que operan en el país es la mayor debilidad de la intervención y sus consecuencias ponen en riesgo los éxitos conseguidos.

En primer lugar, en cuanto a las operaciones PESC, es importante mencionar que aunque la actividad pirata ha sido controlada en los últimos tiempos en la costa somalí gracias a las operaciones Atalanta y Néstor, los piratas han mostrado cierta resiliencia, bien mandando naves nodrizas a la costa de India para operar desde esa parte del océano Índico²⁰ o bien cambiando momentáneamente sus fuentes de ingresos y esperando a una reducción de la presión internacional²¹. Además, 'muchos de los piratas que fueron arrestados por las fuerzas navales han tenido que ser puestos en libertad inmediatamente debido a la falta de

¹⁷ H-G. Ehrhart; K. Petretto, op. cit., pp. 184-185.

¹⁸ Comisión Europea, op. cit. p. 18.

¹⁹ Comisión Europea. *The EU's Development Work in Somalia* [online]. European Commission, memo 7 May 2013 [consultado 18 March 2015]. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-407_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom.

²⁰ J. Ferro Rodríguez, loc. cit.

²¹ H-G. Ehrhart; K. Petretto, op. cit., p. 185.

capacidades de enjuiciamiento así como de voluntad de los Estados Miembros para encausarles en sus propios tribunales²². En cuanto a la tercera misión, EUTM Somalia, la tarea de crear un nuevo ejército somalí no está exenta de dificultades, como la carencia de comandos intermedios, producto de la previa existencia de veteranos generales con entrenamiento soviético de tiempos de la dictadura, por un lado, así como de nuevas tropas, por el otro, las cuales destacan por ser buenos combatientes pero poco disciplinados. A esto se suma que, hasta hace poco, el GFS sólo contaba con capacidad presupuestaria para pagar los estipendios de 11000 soldados del ENS, aquellos que pertenecían al Sector Uno, es decir, los encargados de la protección de Mogadiscio. Los cuatro sectores restantes en los que se divide el país eran pagados por jefes locales o señores de la guerra aliados con el gobierno y, por tanto, las tropas sólo eran leales a estas personas. El GFS tiene ahora la voluntad de pagar directamente a todas las unidades que componen el ENS, pero aún está por ver si al hacerlo —debido a su escaso apoyo popular— el GFS puede ganarse la lealtad de sus militares²³. Además, todos los esfuerzos de la EUTM Somalia no servirán de nada si el país es incapaz de complementar el entrenamiento de las tropas con la consolidación de nuevas infraestructuras básicas de seguridad²⁴.

En segundo lugar, el éxito de AMISOM y el mecanismo de financiación de la UE también han de ser mencionados. En 2013, AMISOM alcanzó el límite de sus capacidades en la lucha contra al-Shabaab. A pesar de sus grandes logros como la mencionada liberación de Mogadiscio y Kismayo, AMISOM empezó a dar señales de incapacidad para continuar golpeando al grupo yihadista, el cual seguía manteniendo el control de las áreas rurales más importantes y había empezado a adoptar una estrategia de guerra asimétrica²⁵. Por esta razón, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 2124 para incrementar el número de tropas desplegado por AMISOM en un 20%. Esta Resolución tiene, sin embargo, dos consecuencias problemáticas, a pesar de que estaba ideada para impulsar la acción de AMISOM contra al-Shabaab. Por un lado, algunos países de la Unión Africana como Etiopía decidieron reasignar las tropas que ya tenían desplegadas en el país para que ahora ingresaran las filas de AMISOM, lo cual no incrementaba el número total de tropas en el país, que era lo que se pretendía. Por otro lado, se espera que la UE siga financiando la ampliación de AMISOM a pesar del hecho de que la APF tiene compromisos con otras misiones en Mali o la República Centrafricana²⁶. El resultado de estas dos consecuencias sería que la UE está ahora 'obligada' a pagar por unas tropas que en realidad ya estaban destinadas en el país, sin un aumento real en el número de fuerzas, como se requería en la Resolución del Consejo de Seguridad.

²² Ibid., p. 186.

²³ J. Ferro Rodríguez, loc. cit.

²⁴ H-G. Ehrhart; K. Petretto, op. cit., p. 184.

²⁵ J. Ferro Rodríguez, loc. cit.

²⁶ J. Daemers, op. cit., pp. 1-2.

Finalmente, en lo que concierne a la ayuda humanitaria y al desarrollo, las principales críticas se centran en la falta de coordinación entre programas y con actores locales e internacionales. Un claro ejemplo es la hambruna de 2011, que mostró una preocupante incapacidad de la UE para cooperar con actores locales a la hora de prevenir la crisis. Esto obligó a la UE a actuar sólo cuando el desastre ya se estaba produciendo. Lo mismo se puede decir en cuanto a la ayuda al desarrollo, cuyos programas han sido monitorizados desde Nairobi debido precisamente a la falta de condiciones de seguridad en Somalia, lo cual ha impedido una cooperación fluida con los somalíes a la hora de construir soluciones sostenibles en el largo plazo para el desarrollo del país²⁷. Íntimamente ligado a este argumento se encuentra el criticismo a la asistencia que ofrece la Operación Atalanta a los barcos del WFP. Se argumenta en este sentido que, además del hecho de que los recursos económicos asignados a la operación podrían ser mejor invertidos en promover las economías locales en la costa, el tipo de ayuda que provee el WFP no es beneficioso para el desarrollo económico del país, ya que se centra en comida procedente del exterior en lugar de promover la creación de un mercado interior²⁸.

Los tres aspectos de la intervención europea en los cuales se ha basado este análisis muestran algún tipo de falta de coordinación, especialmente entre la UE y otros actores. En cuanto al primer aspecto, al analizar la intervención militar, parece que la UE ha fracasado al tratar de hacer responsables a sus propios Estados Miembros y forzarles a juzgar a los piratas capturados. Por el momento, también se ha mostrado incapaz de coordinarse tanto con el ejército somalí como con el GFS para terminar con la falta de comandos intermedios, primero, así como de asegurar la lealtad de los soldados mediante el pago de sus salarios, en segundo término. En lo tocante al segundo aspecto analizado, la UE no ha sido capaz de armonizar sus esfuerzos con los de los países de la Unión Africana, dando pie a inaceptables comportamientos como la reasignación de tropas con el consiguiente incremento del esfuerzo económico para la UE. Finalmente, en cuanto al análisis de las ayudas humanitarias y al desarrollo, los problemas de coordinación se refieren a actores locales y ONGs, en el caso de la hambruna de 2011, así como a la ONU en relación a la protección de las embarcaciones del WFP.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo se ha analizado cómo la UE basa su política de seguridad y desarrollo hacia Somalia en un 'comprehensive approach' que se materializa a través de estrategias, operaciones, mecanismos financieros y programas concretos. En la primera sección este estudio ha mostrado la naturaleza del 'comprehensive approach', analizando el

²⁷ H-G. Ehrhart; K. Petretto, op. cit., p. 184.

²⁸ E. Hagström Frisell; M. Tham Lindell; E. Skeppström: 'The EU Comprehensive Approach towards Somalia', FOI, FOI Memo, no. 4067 (2012). p. 4.

concepto y los documentos que sirven de base legal para su aplicación en Somalia. La segunda sección se ha dedicado a los programas concretos que tratan de implementar las anteriores estrategias, incluyendo misiones militares, mecanismos financieros y diversos programas de ayuda humanitaria y al desarrollo. En pro de la claridad, se ha diferenciado entre la intervención militar de la UE, los esfuerzos de terceros actores financiados por la UE y la ayuda humanitaria y al desarrollo llevada a cabo por Bruselas. La tercera parte ha demostrado que todos esos instrumentos han creado, de hecho, un ambiente más seguro y estable en el país, sobre el cual es posible basar el proceso político con objeto de fomentar el desarrollo del pueblo somalí. Sin embargo, debido a las múltiples amenazas que sufre el país, las actuales mejoras son frágiles y hay espacio para un mayor progreso. Como se ha visto, la naturaleza de las debilidades y deficiencias planteadas se fundamenta en la falta de coordinación, por lo que dicho progreso podría fomentarse a través de un liderazgo real y coherente desde las instituciones europeas. En este sentido, el papel de la Alta Representante Federica Mogherini es de crucial importancia, debido al hecho de que ella coordina las operaciones PESC así como las misiones humanitarias y de desarrollo como Vicepresidente de la Comisión Europea.

Como conclusión, como resultado de todo lo mencionado y con ánimo de dar una respuesta clara a la pregunta que ha guiado este estudio, es posible argumentar que, tal y como se defendía en la hipótesis inicial, la ayuda al desarrollo de la UE, siendo parte intrínseca de su 'comprehensive approach', ha sido un elemento importante para alcanzar las mejoras en seguridad que ha experimentado el país, a pesar de sus limitaciones en la coordinación de esfuerzos. Como se ha demostrado a lo largo del presente trabajo, la seguridad y el desarrollo están íntimamente relacionados y se complementan entre sí. La ayuda al desarrollo es directamente responsable de la financiación de distintas operaciones de naturaleza militar, como el 'Proyecto para la defensa de Rutas Marítimas Críticas' (vía el IcSP y parcialmente administrado por DG DEVCO) o AMISOM (vía APF-FED). Aparte de esto, la ayuda humanitaria o al desarrollo es muy a menudo el paso siguiente a la securitización de cualquier área, sin la cual cualquier movimiento anterior resultaría en vano. Este lazo puede ser fácilmente entendido cuando se analiza la protección ofrecida por Atalanta a los barcos del WFP. Para finalizar, por tanto, se concluye que buena parte de las mejoras logradas en Somalia se deben a la unión entre seguridad y desarrollo, siendo la última una parte fundamental de la primera en muchas ocasiones.

i

*Joaquín Ferro Rodríguez***Investigador Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)*

References

- ARTEAGA, Félix; FOJÓN, Enrique. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, (2007).
- Comisión Europea. *African Peace Facility – Annual Report 2013*. [Luxemburg]: Publications Office of the European Union, (2014).
- Comisión Europea. *The EU's Development Work in Somalia* [online]. European Commission, memo 7 May 2013 [consultado 18 Marzo 2015]. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-407_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom.
- DAEMERS, Julien. 'The EU in Somalia – beyond Atalanta', *EU Institute for Security Studies*, Alert Issue, no. 3, (2014).
- DE LANGLOIS, Maurice (dir.). 'The comprehensive approach and the European Union: a case study of the Horn of Africa', *Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire*, Notes de Recherche Stratégique, no. 10 (2014).
- EHRHART, Hans-Georg; PETRETTO, Kerstin. 'Stabilizing Somalia: can the EU's comprehensive approach work?', *European Security*, vol. 23, no. 2 (2014). pp. 179-194.
- FERRO RODRÍGUEZ, Joaquín. *Somalia: experiencias sobre el terreno de un Coronel español* [online], Granada, Spain: Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, (2014) [consultado 09 Marzo 2015]. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/somalia-experiencias-sobre-el-terreno-de-un-coronel-espa%C3%B1ol>.
- HAGSTRÖM FRISELL, Eva; THAM LINDELL, Magdalena; SKEPPSTRÖM, Emma. 'The EU Comprehensive Approach towards Somalia', *FOI*, FOI Memo, no. 4067 (2012).
- Unión Europea. Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 de Febrero de 2006, C46, pp. 4-5.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.