



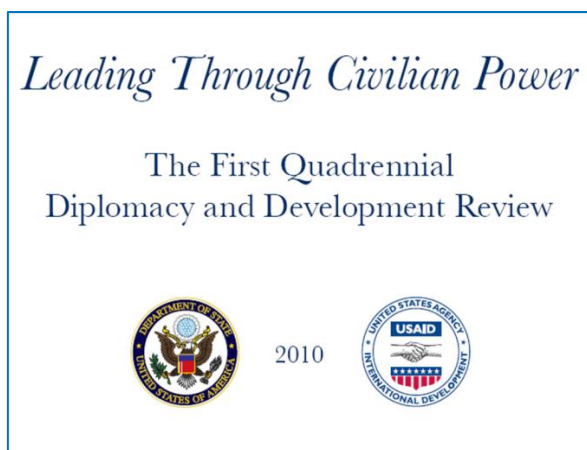
DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEEE 20/2010

LA PRIMERA REVISIÓN ESTRATÉGICA CUATRIENAL DE LA DIPLOMACIA Y EL DESARROLLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

“LEADING THROUGH CIVILIAN POWER”

(CN IGNACIO JOSÉ GARCÍA SÁNCHEZ. DICIEMBRE 2010)

El pasado 15 de diciembre se hizo pública la primera revisión estratégica cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo de los Estados Unidos de América (QDDR)¹. El Departamento de Estado norteamericano ha elaborado este documento de forma similar al que realiza el Departamento de Defensa² desde 1996 por resolución del Congreso. Al poco tiempo de ser nombrada secretaria de estado, Hillary Rodham Clinton lanzó el proceso de desarrollo de la QDDR apoyándose en el conocimiento que sobre la QDR le había dado su participación como senadora en el comité de las Fuerzas Armadas.



La QDDR es una evaluación que afecta al Departamento de Estado y la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID en sus siglas en inglés) para mejorar su eficiencia, responsabilidad y eficacia, en el nuevo entorno internacional determinado por la Estrategia Nacional de Seguridad³. Su objetivo es llegar a establecer una organización civil que, en estrecha cooperación con el estamento militar, pueda apoyar y proteger los intereses de la nación. Algunos de los elementos claves, que

necesitarán la aprobación del Congreso, serán: la reorganización del departamento, el aumento de 5.500 personas en el servicio exterior y servicio civil, así como el incremento progresivo del presupuesto.

La **intonía con el Departamento de Defensa** liderado por Robert Gates queda claramente puesta de manifiesto cuando, para apoyar la afirmación de que con el fin de proteger los intereses y valores de la sociedad norteamericana, y resolver los problemas compartidos con

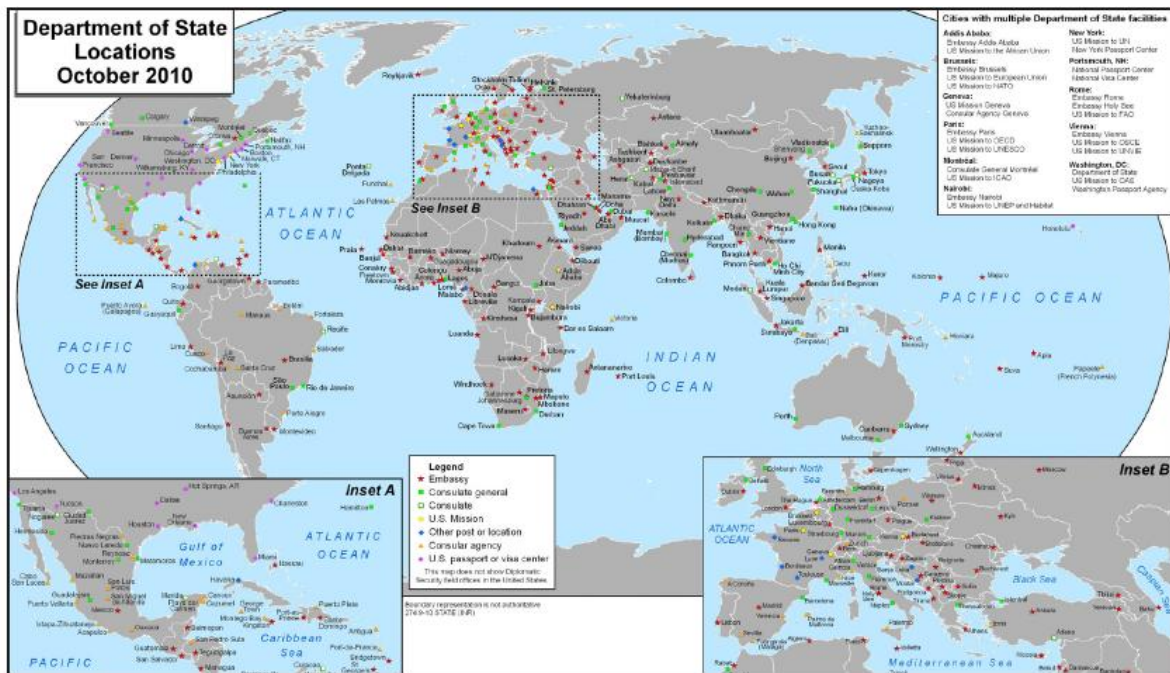
¹ Quadrennial Diplomacy and Development Review “Leading through Civilian Power”.

<http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>

² http://www.ieee.es/Galerias/fichero/DIEEE_012010-QDR_2010_REPORT-FEB_10.pdf

³ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/2010/DA-IEEE_06-2010_NSS_2010_ASPECTOS_DESTACADOS_DE_SU_EVOLUCION.pdf

otras naciones, la primera línea de actuación debe estar compuesta por diplomáticos y expertos civiles, cita la palabras del Secretario de Defensa: “Debe haber un cambio de actitud en el reconocimiento del papel crítico que agencias como el Departamento de Estado y la Ayuda al Desarrollo realizan... para que puedan efectuar el papel esencial, que yo pienso deben ejecutar.”



Department of State and USAID Presence

El poder civil al que hace mención el documento se refiere, no solamente al gobierno de los EEUU, sino también a la sociedad civil en su conjunto. Como elementos esenciales figuran las 271 misiones diplomáticas que tienen establecidas actualmente, y el gran abanico de profesionales y expertos que desarrollan su trabajo en más de 100 naciones. Este poder civil se considera que aporta:

- Reducción de costes.
- Una poderosa herramienta para prevenir y gestionar crisis.
- Efecto catalizador que favorece el crecimiento económico internacional, abriendo mercados para la exportación de bienes y como consecuencia, la creación de puestos de trabajo en EEUU.
- La respuesta que se necesita para afrontar la naturaleza compleja de los problemas del presente siglo.

El fin último es establecer una capacidad civil que como la fuerza militar trabaje de forma integrada y unificada.

El documento que consta de 242 páginas tiene una dedicatoria especial al diplomático, recientemente fallecido, Richard C. Holbrooke, arquitecto de los acuerdos de Dayton. La responsabilidad para su implementación se asigna al Secretario Adjunto de Gestión de Recursos en el Departamento de Estado y al Administrador de la USAID.

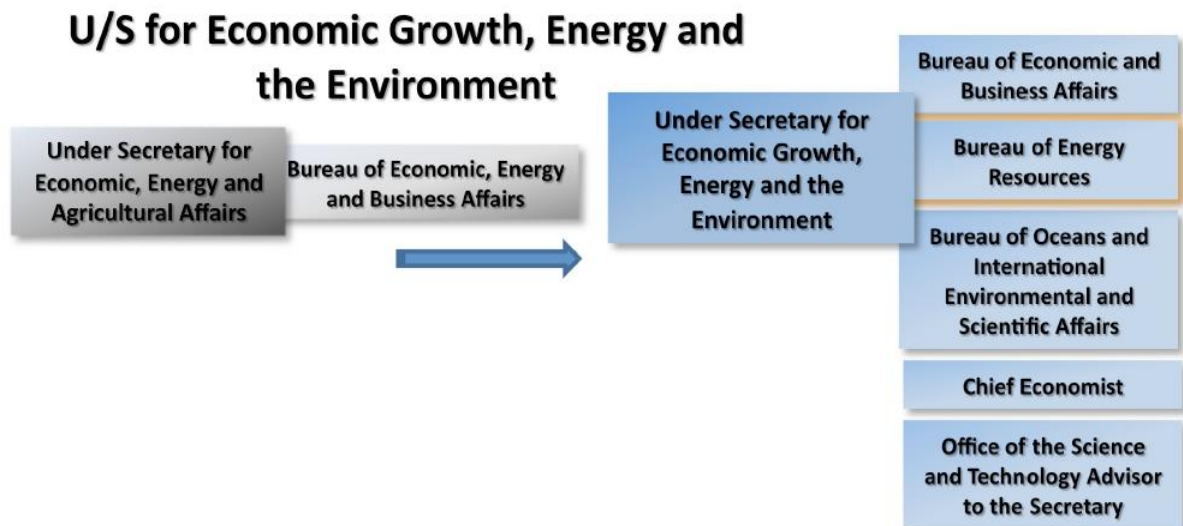
Se compone de:

- Una **introducción** de Hillary Clinton en la que resalta la necesidad de integrar los esfuerzos de la administración en las tres direcciones de la acción exterior: diplomacia, proyectos de desarrollo, y prevención y gestión de crisis; la importancia de fortalecer la posición de los jefes de misión; la necesidad de renovar e innovar en medios e instituciones; para finalizar preconizando un cambio de mentalidad de un sistema burocratizado a otro totalmente operativo.
- Un **sumario ejecutivo** dividido en las cuatro grandes áreas a las que se hace referencia en este documento, destacando la necesidad de que la parte civil de la administración trabaje integrada, de la misma forma que los militares trabajan como una fuerza unitaria, para conformar dos pilares semejantes, básicos en la acción exterior americana. Este cambio lo considera imprescindible en un nuevo entorno dominado hasta hace poco por un puñado de grandes poderes y que en la actualidad es compartido por un increíble número de estados, instituciones y actores no gubernamentales.
- El **cuerpo del documento** cuenta con una introducción y seis capítulos, el último de los cuales se dedica a las conclusiones. Se pretende pedir al Congreso que formalice la elaboración cuatrienal del documento de acuerdo con el proceso que realiza el Departamento de Defensa con la QDR y el de Seguridad Interior con su QHSR (Quadrennial Homeland Security Review, publicado por primera vez el 1 de febrero de 2010). Este ciclo de cuatro años facilitaría el proceso de evaluación, análisis y cambio iniciado. Si en este primer ejercicio se ha centrado fundamentalmente en aspectos funcionales, el siguiente debería acometer la revisión de las estructuras y procesos. Así mismo, mientras en este QDDR se ha propuesto una división de responsabilidades entre el Departamento de Estado y la USAID para mejorar las operaciones de asistencia humanitaria, en el siguiente, esta división debería revisarse de acuerdo con la experiencia adquirida.
- Se completa con **dos apéndices**:
 - El primero detalla el desarrollo del proceso de su elaboración, desde su inicio en julio de 2009. En este proceso han participado más de 500 personas que han formado 5 grupos de trabajo y 12 grupos de tarea, habiéndose realizado más de 120 reuniones con otras entidades. El programa de trabajo se dividió en dos fases, la primera finalizada en diciembre de 2009. Además, el borrador final se elevó al Consejo Nacional de Seguridad para su revisión por el propio Consejo y el resto de departamentos.
 - El segundo elabora un calendario de hitos, que deberá finalizar en septiembre de 2012, para el traspaso de la responsabilidad de la iniciativa de salud global (GHI en sus siglas en inglés) a la USAID. Esta iniciativa, junto a la de cambio climático (GCCl en sus siglas en inglés) y la seguridad alimentaria (FtF en sus siglas en inglés) son los tres programas que incorpora la Directiva sobre Desarrollo Global que el Presidente Obama firmó el pasado 22 de septiembre. La coordinación de la implementación de la Directiva recae en el

Consejo Nacional de Seguridad. Con relación al FtF, la USAID asume, con la publicación de la QDDR, la responsabilidad inmediata del programa. Mientras que la GCCI tiene un representante especial que coordina fundamentalmente con el Departamento de Estado, el Tesoro y la USAID. Esta última es responsable de la asistencia bilateral.

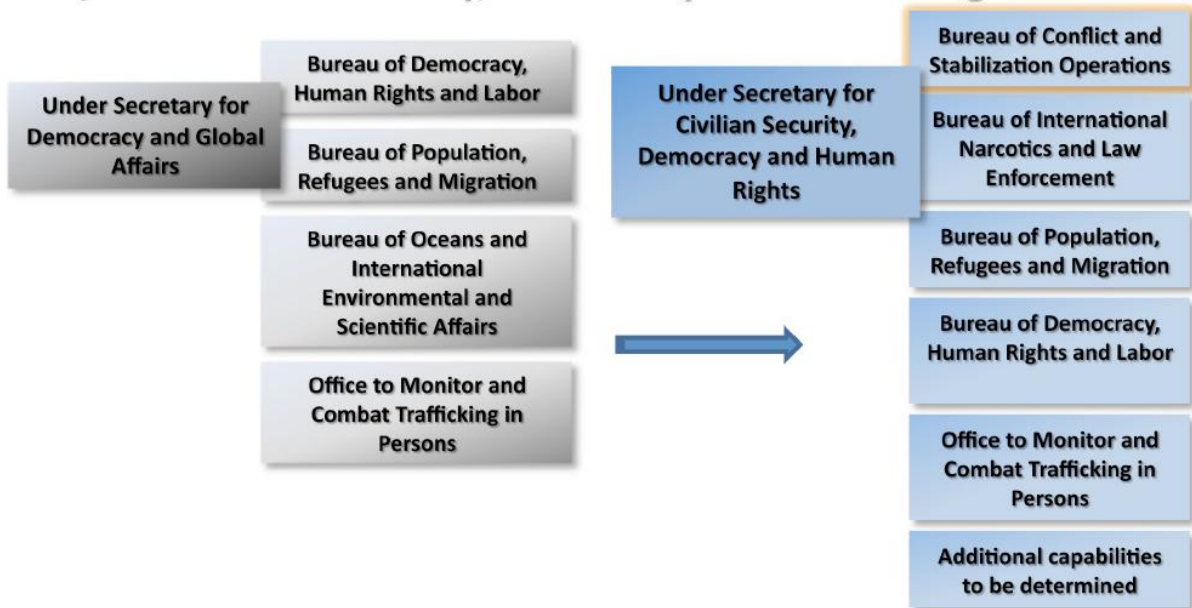
La QDDR desarrolla su estudio y propuestas en **cuatro grandes áreas**:

- I. Adaptación de **la diplomacia al siglo XXI** de forma que los embajadores dirijan y coordinen globalmente las operaciones civiles en el terreno, potenciando la especialización en áreas clave como salud, agricultura, justicia y estado de derecho. Al mismo tiempo se reestructura el Departamento para afrontar los retos de una arquitectura global de cooperación, mejorando la organización y los procedimientos.
 - Potenciar la función de los **jefes de misión** como ejecutivos de empresas multisectoriales. En este sentido se valorará para su nombramiento y el de sus adjuntos, sobre todo su experiencia multidisciplinar. También se procurará utilizar al máximo el personal de otros departamentos dentro de la administración antes de contratar expertos en el sector privado.
 - **Cambios organizativos** con la creación de:
 - La Subsecretaría para el Crecimiento Económico, Energía y Medioambiente para mejorar la integración de estos retos globales interdependientes.



- La Subsecretaría de Seguridad Civil, Democracia y Derechos humanos para integrar los esfuerzos relacionados con la seguridad humana.

U/S for Civilian Security, Democracy and Human Rights



- Aumentar las capacidades de la Subsecretaría de Control de Armamentos y Seguridad Internacional, estableciendo una nueva Dirección de Control de Armamentos y Verificación.

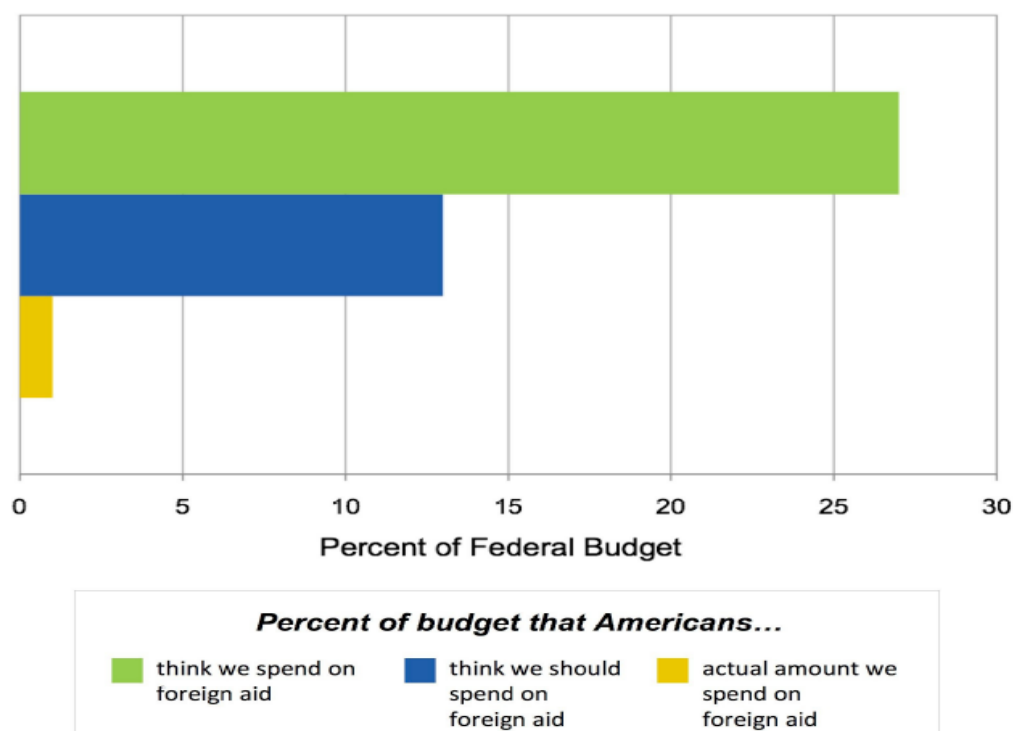
U/S for Arms Control and International Security Affairs



- Proponer al Congreso la creación de una **Oficina de Contraterrorismo** para mejorar la cooperación internacional e incrementar la eficacia de la diplomacia en esta área.
- La creación de un Coordinador para asuntos relacionados con el **Ciberespacio** en la Secretaría de Estado que incluya los esfuerzos en la protección de la confidencialidad de las comunicaciones.

- **Fortalecer la relación con los países aliados**, destacándose el acuerdo trilateral con Japón y Corea, y la colaboración con la OTAN en ciberseguridad. También se resalta la necesidad de los **Diálogos Estratégicos** con las potencias emergentes, además de aumentar la capacidad de colaboración regional, creando centros de integración, al mismo tiempo que se mejora la coordinación de los esfuerzos bilaterales y multilaterales.
- Reconocer la importancia de los **actores no estatales**: “No podemos asociarnos con un país si sus ciudadanos están contra nosotros”⁴. En este sentido se pretende mejorar la utilización de estado del arte en tecnologías de la información, establecer la diplomacia pública como una de sus tareas fundamentales e incorporar la igualdad de género en todas las iniciativas.
- **Optimizar los procesos** mediante la mejora los sistemas de información, la tecnología en la comunicación personal, a la vez que se disminuye la burocratización de la organización haciéndola más operativa.

American Misperceptions of U.S. Spending on Foreign Aid

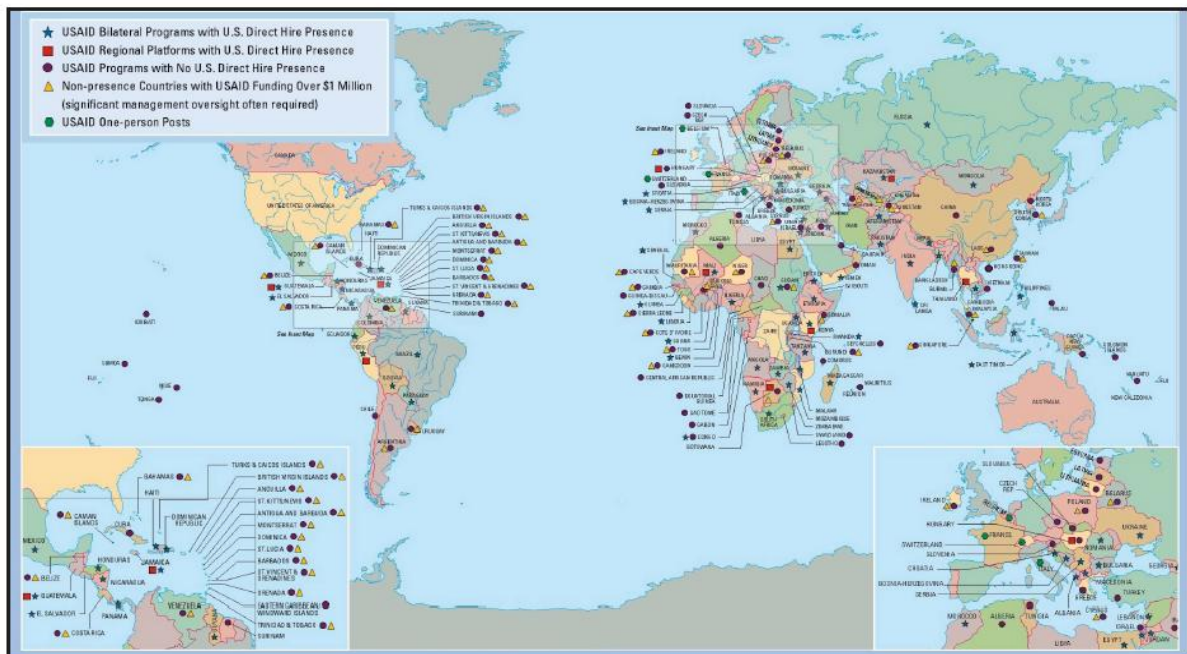


- II. Potenciar la **modernización de la ayudas al desarrollo** de forma que el Desarrollo constituya junto con la Diplomacia, los dos pilares fundamentales del poder civil norteamericano. En este sentido el Desarrollo se considera un imperativo estratégico, económico y moral.

⁴ Traducción del autor.

- **Priorizar las inversiones** en: seguridad alimentaria, salud, cambio climático, crecimiento sostenible, democracia y gobernanza, y asistencia humanitaria.
- Practicar el **desarrollo de alto impacto** buscando la calidad y no la cantidad, cambiando el modelo de ayuda por el de inversión. Este proceso debe apoyarse en las naciones y sus organizaciones, buscando planes multianuales, favoreciendo la innovación, mejorando el control, la transparencia y la evaluación. En esta misma línea se deber hacer un especial énfasis en la igualdad de género, aumentando las inversiones en mujeres y niñas.
- **Convertir USAID en la institución líder mundial** para el desarrollo, reforzando la presencia de la agencia en el proceso de decisiones políticas. Con este fin se coloca al Director de Misión de la USAID como adjunto del Jefe de la Misión, y se confirma su Administrador como Gobernador alternativo de los bancos de desarrollo regionales. También se aumentará el número de su personal y el presupuesto asignado, mejorando los diferentes perfiles de carrera.

III. Mejorar las capacidades civiles en la **prevención y gestión de crisis** para hacer frente al imparable aumento de la problemática asociada a los estados frágiles. En la actualidad aproximadamente un 60% del personal del Departamento de Estado y la USAID está desplegado en 50 países. Más de una cuarta parte del personal de la USAID está desplegado en 30 países clasificados de alto riesgo de conflicto. Sólo en Irak y Afganistán hay más de 2.000 civiles desplegados, constatándose la falta de integración entre las diferentes agencias norteamericanas y la pobre cooperación con los países socios.



USAID Global Presence

- El reconocimiento del **sector civil como la primera línea de defensa** en el exterior. Así, el Departamento de Estado debe liderar, siguiendo las directrices del Consejo de Seguridad Nacional, las operaciones en respuesta a las crisis políticas y de seguridad; mientras que la USAID liderará las operaciones en respuesta a las crisis humanitarias. Además la nueva dirección de Crisis y Estabilización integrará las capacidades del Departamento como **centro operacional para la solución de crisis, conflictos e inestabilidad**. También se potenciara la Oficina de Iniciativas para la Transición en la USAID para dirigir los **esfuerzos de estabilización** mediante la mejora del adiestramiento y sus sistemas de gestión. Otra iniciativa para reforzar la coordinación en la respuesta a la crisis se refiere al perfeccionamiento de la **colaboración cívico-militar** a través de un marco internacional de respuesta operativa que permitirá la generación de capacidades y expertos del completo espectro de agencias federales. Se hará especial hincapié en que la mujer esté perfectamente integrado en todo este amplio esfuerzo.

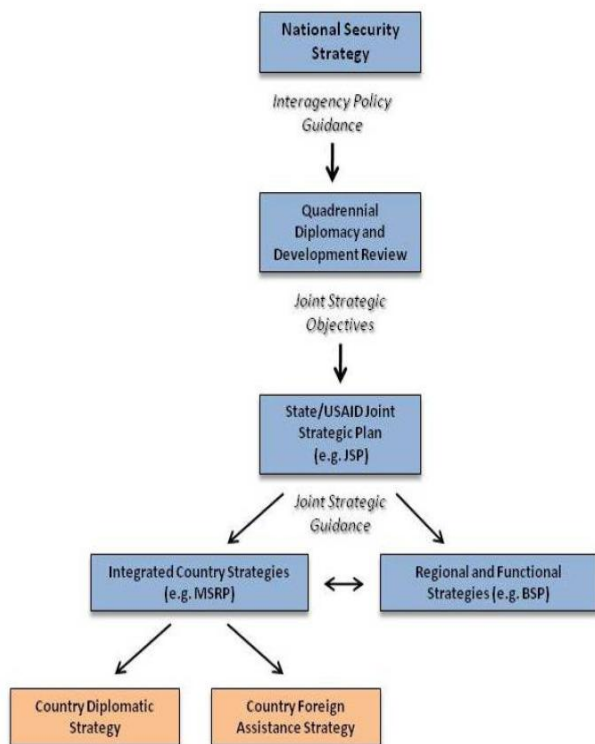


- Desarrollar la visión de un **esfuerzo único** por medio de las embajadas y las misiones en el área de operaciones dotadas de las capacidades y el personal adecuado, para lo que se pretende reemplazar el Cuerpo de Reserva Civil con un Cuerpo de Expertos más flexible y eficiente que permita su generación y despliegue de forma inmediata. Al mismo tiempo que se aumentan las contribuciones de los socios, ayudándoles a dotarse de las capacidades necesarias y apoyando la reforma y modernización de la División de Operaciones de Paz de la Naciones Unidas.
- Desarrollar una capacidad efectiva para la **reforma de los sectores de seguridad y justicia** en estados frágiles, lo que parece demostrar el éxito de este tipo de iniciativas dentro de las misiones civiles de la Unión Europea. En este sentido se pretende ayudar a países desestructurados en el desarrollo de instituciones responsables en los campos de la seguridad y la justicia. Para

lograr este objetivo se modernizarán las capacidades necesarias para dar este tipo de asistencia mediante la integración de los sectores de asistencia de seguridad y justicia a través de un esfuerzo comprensivo, una aproximación global del conjunto del gobierno americano y la apropiación por parte de los países de origen de los programas de ayuda.

IV. Optimizar la metodología y los procedimientos de trabajo, la captación del personal y el planeamiento de capacidades para lograr la mayor eficacia y eficiencia posible en el gasto presupuestario, aceptando la plena responsabilidad de los resultados obtenidos con un desplazamiento del enfoque hacia el producto obtenido y no las actividades realizadas: “El **poder inteligente** requiere personas inteligentes. El éxito de la diplomacia y el desarrollo americano dependen de nuestra habilidad en captar, adiestrar, desplegar y motivar al mejor personal con las cualidades adecuadas.” Se constata en el documento que a pesar de la continua expansión de las operaciones en los últimos cinco años, el aumento de personal no se ha correspondido ni en cantidad ni en calidad con las necesidades y los requerimientos de esas misiones.

- Crear **nuevas oportunidades** para el funcionariado civil para su despliegue en el extranjero utilizando comisiones temporales, aumentando las posibilidades de que funcionarios del Departamento de Estado pasen a ocupar puestos del Servicio Exterior. Se pretende también mejorar de los perfiles de carrera, permitiendo al personal de la USAID la promoción en el Servicio Exterior. Además, se fomentará la innovación y mejora de la especialización técnica.
- Utilizar al máximo de su potencial las capacidades técnicas que ya posee la administración, **equilibrando la fuerza de trabajo** mediante una apropiada mezcla de contratos directos y empresas privadas, aprovechando al máximo la experiencia y las cualidades de otras agencias, promoviendo la competencia y usando siempre que sea posible compañías en los países de origen y ONGs.



- **Mejorar el planeamiento y el proceso presupuestario** que permita adoptar decisiones políticas de calado que tengan una sustentación en el largo plazo. En este sentido se ha nombrado por primera vez un Secretario de Estado adjunto de Recursos y Gestión. En la USAID se ha creado una nueva Oficina Presupuestaria y de Gestión de Recursos. Se pretende establecer planes estratégicos y horizontes presupuestarios multianuales, mejorando los sistemas de control y evaluación. Para el año fiscal de 2013 la USAID deberá presentar una propuesta de

presupuesto comprensivo que incluya todas las necesidades de asistencia del Departamento de Estado en el exterior. Y para finalizar y como propuesta a la que ya se hizo mención en un documento anterior del Instituto⁵, se pretende trabajar con el Consejo Nacional de Seguridad y otras agencias afines hacia la consecución de un **presupuesto nacional de seguridad** que permita establecer en el medio y largo plazo las prioridades de la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Como **conclusiones** del documento se podrían destacar:

- La **buena sintonía entre los Departamentos de Estado y de Defensa**, motivado quizás por la previa experiencia de la Secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton, además de la complicidad con el Secretario de Defensa Robert Gates, que sin duda fue una de las razones por la que continuó en el cargo a pesar del cambio de administración.
- Estas relaciones está permitiendo una alineación de los modelos de planeamiento



estratégico que sin duda facilitarán, en gran medida, un **transición** más suave en la **transferencia de responsabilidades** durante la diferentes fases de ejecución de las operaciones en los dos conflictos más críticos con los que se enfrentan los Estados Unidos en la actualidad, Irak y Afganistán.

- La consideración de que la prevención de la conflictividad originada por la **fragilidad de los estados** será la principal preocupación de la acción exterior norteamericana, enmarcada en un escenario económico muy austero que exige la máxima rentabilidad de las inversiones, lo que reclama la integración de todos los esfuerzos.

- El liderazgo en el escenario internacional no está garantizado por la supremacía de sus Fuerzas Armadas, lo que exige una **reforma integral de su acción exterior** que tendrá que competir en un mundo más abierto, con las nuevas potencia emergentes en el tablero geopolítico mundial.
- La importancia de una **visión unificada** para conseguir una aproximación coherente en unas relaciones exteriores que se desarrollarán al mismo tiempo en el campo bilateral, regional y multilateral, y que exigirá por la magnitud de los retos la necesidad de **establecer prioridades y elegir entre opciones**, por duras e inciertas que estas sean.

⁵ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2010/DIEEEI15-2010SmartPowerdefinitivo.pdf

- La progresiva integración de la **Diplomacia y el Desarrollo** que inicia esta QDR y que se perfeccionará, en base a la experiencia, en sucesivos ciclos del proceso de revisión estratégica. Al mismo tiempo se hace un esfuerzo muy importante de alineación, coordinación y cooperación efectiva con la **Defensa**, que se podría traducir en el futuro, liderado por el **Consejo de Seguridad Nacional**, en una visión estratégica político-militar unificada que conduzca a un **presupuesto nacional de seguridad**.

*Madrid, a 23 de diciembre de 2010
CN. 2º Director, Ignacio José García Sánchez
Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*