

# Los vínculos entre la agenda de seguridad y la ayuda al desarrollo

## *The Links Between the Security Agenda and Development Aid*

José Carlos Illán Sailer\*

### **Resumen**

El artículo plantea la idea de que a partir del 11 de septiembre de 2001 se generó un vínculo entre seguridad y ayuda al desarrollo. La revisión del paradigma de la ayuda fue un pretexto para poner en marcha políticas de seguridad estatal, militar y geoestratégica en algunas zonas del mundo, argumentando que apoyaría a los Estados frágiles o fallidos y se llevaría a cabo la guerra global contra el terror. El objetivo no fue promover la seguridad donde era más necesaria y donde existían mayores problemas de inseguridad, sino incrementarla en los países desarrollados a costa de que sus ciudadanos perdieran la libertad. Los objetivos del texto son responder cómo se llegó a esta situación, qué implicaciones ha tenido para la ayuda al desarrollo y cuáles son las grandes tendencias que pueden derivarse de este análisis.

**Palabras clave:** Seguridad, desarrollo, organización internacional, Ayuda Oficial al Desarrollo, Objetivos de Desarrollo del Milenio, terrorismo.

### **Abstract**

The article proposes the idea that since September 2001 a link between security and development assistance was created. Revisiting the paradigm on international aid was a pretext to implement State's security, military and geostrategic policies in some parts of the world, arguing that this would support fragile or failed States and that global war against terror would be carried out. The aim was not to promote security where it was most needed and where there were major problems of insecurity, but to increase it in developed countries although citizens lost their freedom. The objectives of this text are answering how this situation came, which kind of implications for development aid does it have and what are the major trends that may result from this analysis.

**Key words:** Security, development, international organization, Official Development Assistance, Millenium Development Goals, terrorism.

\* Licenciado en Sociología por la Universidad de Alicante y experto en Gestión de Organizaciones No Gubernamentales por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente se desempeña como experto nacional destacado del gobierno español en la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo. Ha sido evaluador de proyectos educativos y salud, así como de ayuda humanitaria en América Central y el Caribe, América del Sur, Sudeste Asiático y Este de Europa. Ha colaborado como consultor en la elaboración del Plan Director de Cooperación Española 2005-2008 y en los de la Comunidad de Madrid (2001-2004), Islas Baleares y Cantabria.

## Introducción

En los últimos años, el sistema internacional de ayuda al desarrollo ha registrado cambios que han tenido un denominador común: la seguridad. Bien como resultado de los ataques terroristas en Nueva York, Madrid o Londres, de una situación de empobrecimiento a escala mundial o del impacto que conlleva el cambio climático, el concepto de seguridad ha permeado las agendas políticas de los países donantes. El argumento parece ser la búsqueda de un orden internacional más o menos estable que permita reducir los conflictos militares, en especial entre países empobrecidos, y los ataques violentos a intereses “occidentales”, la reducción de los efectos derivados de la “superproducción” de pobreza (como la inmigración o la elección de regímenes “políticamente incorrectos”), así como revertir la degradación del medioambiente que conlleva la pérdida de *stock* ecológico y de miles de millones de euros para los países que más la padecen.

La idea central de la que parte este texto es que existe un vínculo entre seguridad y ayuda al desarrollo. No es una seguridad basada en el control de sus habitantes por parte del Estado ni del empleo de la fuerza militar, sino una seguridad que es humana y medioambiental a la vez. Humana porque se centra en la seguridad de las personas, en sus vidas cotidianas, y se alcanza mediante el desarrollo humano sostenible; medioambiental porque se centra en el equilibrio entre las acciones derivadas de las necesidades socioeconómicas reales y la protección del ambiente. Estas son las “seguridades” asociadas al concepto de desarrollo, y no una seguridad basada en la “guerra global contra el terror” o en el refuerzo de la seguridad estatal (esto es, el apoyo a regímenes de dudosa calidad democrática para que contribuyan a objetivos equívocamente en línea con el desarrollo humano y social), donde los principios de lucha contra la pobreza, la neutralidad o la imparcialidad se ven alterados hasta el punto de perder la legitimidad entre los propios beneficiarios de la ayuda. Esto es lo que pareció suceder a partir del 11 de septiembre de 2001, y que algunos autores han llamado el “nexo desarrollo-seguridad”.

Sin embargo, la verdad es que la seguridad nunca ha abandonado la agenda del desarrollo. Por lo menos desde 1994, fecha en que apareció el concepto de seguridad humana en el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, éste ha sido un elemento central en los objetivos de la ayuda internacional. Tal vez la alteración de la naturaleza del concepto es lo que influyó de manera decisiva en el cambio de paradigma basado en un desarrollo en el que el componente militar es más notorio, ya sea a través de la participación de fuerzas armadas en intervenciones humanitarias o acciones de rehabilitación postdesastre; o porque una parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se

destina a financiar actividades ligadas a la seguridad (operaciones de mantenimiento de la paz o formación de militares en ámbitos como los derechos humanos o las acciones de desarrollo); o bien porque la geopolítica adquiere mayor importancia en el contexto de las políticas de desarrollo.

Condoleezza Rice, siendo secretaria de Estado de la Unión Americana, resumía lo que comenzó a suceder a partir de 2001 cuando, ante el Comité de Asuntos Exteriores del Senado, afirmaba que “(...) es imposible establecer límites claros y concisos entre nuestros intereses en materia de seguridad, nuestros objetivos de desarrollo y nuestros ideales democráticos en el mundo de hoy. Nuestra diplomacia debe integrar y hacer avanzar todos estos objetivos al mismo tiempo”.<sup>1</sup>

Al mismo tiempo, otros problemas más serios vinculados al ámbito de la seguridad han ido ganando relevancia desde 2001: la crisis alimentaria sufrida durante 2007 y 2008; las manifestaciones del cambio climático en zonas vulnerables del planeta, como África subsahariana; los desplazamientos masivos de población como resultado de los conflictos en Sudán o República Democrática de Congo, por ejemplo; y las migraciones forzadas hacia Europa o Estados Unidos a causa de la pobreza, no han sido afrontados con tanto ímpetu y decisión por parte de los países desarrollados.

En resumen, la revisión del paradigma de la ayuda con un componente de seguridad bien entrado el siglo XXI fue un pretexto para poner en marcha políticas de seguridad estatal, militar y geoestratégica en algunas zonas concretas del globo, argumentando que apoyaría a los Estados frágiles o fallidos y se llevaría a cabo la guerra global contra el terror. El objetivo no fue promover la seguridad donde era más necesaria y donde existían mayores problemas de inseguridad, sino incrementarla en los países desarrollados, a costa (en algunos casos) de que sus ciudadanos perdieran la libertad.

Debe quedar claro que el fenómeno de la agenda desarrollo-seguridad no se extiende ni a todos los países en desarrollo ni a todos los donantes. Sin embargo, algunas de las prácticas derivadas de la misma se han institucionalizado y han puesto en peligro algunos consensos básicos, a los que se llegó después de décadas de discusión doctrinal entre académicos y políticos.<sup>2</sup> De tal suerte, los objetivos del presente documento consisten en responder cómo se llegó a esta situación, qué implicaciones ha tenido para la ayuda al desarrollo y cuáles son las grandes tendencias que pueden derivarse de este análisis.

<sup>1</sup> Disponible en <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2005/40991.htm>.

<sup>2</sup> Ntaire Woods, *The Shifting Politics of Foreign Aid*, Global Economic Governance Programme Working Paper, University College, Oxford, 25 de febrero de 2005.

## Fuentes de inseguridad y ayuda al desarrollo

Para definir el contexto de seguridad en el que se enmarca la acción de la ayuda al desarrollo, podemos utilizar informes muy diversos que identifican las fuentes de inseguridad o, si se prefiere, los riesgos que afectan a la seguridad mundial. *Riesgos globales 2008* es un informe de *Global Risk Network*, un grupo de trabajo dentro del Foro Económico Mundial de Davos que realiza tal actividad cada año. El documento se centra en cuatro riesgos característicos de ese año, pero que pueden extenderse en el futuro: 1) la crisis financiera; 2) la alimentaria; 3) el fallo de las cadenas de suministros que permiten la integración comercial mundial; y 4) la crisis energética. Como era de esperarse, el informe de 2009 se centró en los efectos de la crisis financiera y económica y sus implicaciones sobre la caída del crecimiento de China por debajo del seis por ciento, la competencia por recursos básicos derivados del cambio climático y el fallo de la gobernanza mundial (*sic*) en mitigar los riesgos globales, que deben ser los planteados en el texto.

Del informe titulado *Global Trends 2025: A Transformed World*,<sup>3</sup> se han seleccionado aquellos que pueden ser objeto de la acción de la ayuda al desarrollo, como la presión sobre recursos estratégicos (energía, agua y alimentos), derivada del crecimiento económico a escala local. En este contexto, el cambio climático puede exacerbar la competencia por dichos recursos: según el documento, el Banco Mundial estima un crecimiento de 50 por ciento en la demanda de alimentos para 2030; a la par, la dificultad de acceso a fuentes estables de agua y la producción agrícola desigual entre regiones (negativa para algunas zonas vulnerables, como África subsahariana) harán que las necesidades se incrementen exponencialmente.

Por último, hay quienes piensan que los problemas de seguridad se limitan a la falta de desarrollo y paz que caracterizan al sistema mundial. En este sentido, echar un vistazo es constatar, como dicen, “maldesarrollo” y violencia. El primero sería un problema sistémico que afecta tanto a países ricos como a pobres (pero más a éstos últimos) y que tendría como causas principales la inseguridad alimentaria, la pobreza a escala mundial, la promoción de las desigualdades, el crecimiento sin equidad, la agresión al medioambiente, las democracias de baja intensidad y la doble moral con la que actúan en muchas ocasiones los países ricos. Por su lado, la violencia podría compartir algunos de los elementos citados en el punto anterior, aunque son claras las vinculaciones entre ésta y la carrera armamentista, la utilización de medios

<sup>3</sup> National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, 2008.

violentos para resolver los conflictos en vez del diálogo, la represión y el recorte de libertades, por citar sólo algunos.<sup>4</sup>

En resumen: 1) los problemas que afectan a la seguridad mundial son otros además del terrorismo; 2) el sistema de ayuda al desarrollo tiene que enfrentarse a ellos y no está muy bien diseñado para ello, y 3) se ha perjudicado por la excesiva atención prestada a sólo uno de ellos. Veamos a continuación cuál es el esfuerzo que realiza la ayuda internacional para enfrentar estos problemas antes de analizar el cambio de orientación hacia posiciones más cercanas a la seguridad geopolítica.

### *La respuesta de la ayuda internacional*

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señaló que la AOD en 2007<sup>5</sup> ascendió a 103 500 millones de dólares, cifra equivalente a 0.28 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de los donantes. Los mayores receptores de ayuda ese año fueron Iraq, Afganistán, Tanzania, Camerún y Sudán. El CAD afirma que la ayuda ha ido incrementando su orientación hacia la erradicación de la pobreza, ya que la ayuda neta hacia los Países Menos Adelantados (PMA) se ha duplicado en los últimos 10 años, constituyendo un tercio del total de los flujos de ayuda pública para el desarrollo.

En el apartado geográfico, lo más interesante es conocer qué hacen los donantes con lo que algunos autores han denominado el “club de la miseria”: los países más pobres del mundo que albergan alrededor de mil millones de personas.<sup>6</sup> Estas naciones son africanas en su gran mayoría, y su desarrollo (social, económico y comercial) está casi estancado debido a varios males endémicos, también llamados “trampas”: conflictos armados; mala utilización de recursos naturales; situación geográfica complicada (en especial la falta de salida al mar, aunque también hay países vecinos en circunstancias igual de desesperadas) y gobiernos ineficaces (cuando no responsables directos de la pobreza). Sobra decir que muchos de estos Estados son considerados frágiles o fallidos, son fuente de inestabilidad y, por ende, de inseguridad dentro del sistema internacional, ya que en su proceso de desintegración arrastran problemas como la violencia, el narcotráfico, la venta de armas o las enfermedades infecciosas.

<sup>4</sup> José M. Tortosa, *La inseguridad humana. Maldesarrollo y violencia en el sistema mundial*, Universidad de Pamplona, Cúcuta, Colombia, 2008.

<sup>5</sup> CAD-OCDE, *Informe sobre la cooperación al desarrollo 2007*, OCDE, París, 2008.

<sup>6</sup> Paul Collier, *El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo*, Turner, Madrid, 2008.

El CAD de la OCDE utiliza, para efectos informativos, una lista<sup>7</sup> en la que figuran 38 Estados frágiles, y estima que la AOD en 2007 otorgada a estos países ascendió a más de 15 mil millones de dólares. Su análisis indica que, si excluimos la cancelación de la deuda, la AOD hacia estos países se ha incrementado desde 2001, aunque no deja de llamar la atención que sólo cinco de ellos (Afganistán, Camerún, República Democrática del Congo, Nigeria y Sudán) han recibido más de la mitad del total y que ésta llega en forma de alivio de deuda y ayuda humanitaria, dejando a muchos países al margen y con una capacidad limitada para programar los recursos que reciben. Tampoco deja de ser sospechoso que Iraq no se encuentra en ninguna lista comentadas (ni la que utiliza el CAD ni en la del Banco Mundial). Otro aspecto peculiar es el gran crecimiento experimentado por los recursos destinados a prevención de conflictos, reforma del sector de la seguridad y fortalecimiento del gobierno y sociedad civil, ya que entre 2001 y 2007 osciló alrededor de 155 por ciento.

En 2007 los donantes destinaron, aproximadamente, un tercio de la ayuda (37 500 millones de dólares) al conjunto de infraestructura y servicios sociales básicos (entre los que se encontraban los sectores relativos al fortalecimiento de gobiernos y sociedades civiles, reforma del sector de la seguridad y reducción de conflictos).<sup>8</sup> Los otros dos tercios se repartieron de la siguiente forma: cerca de 12 mil millones se aplicaron a infraestructuras económicas y servicios, 6 500 millones a acciones multisectoriales y casi 7 mil millones de dólares a ayuda humanitaria. A primera vista parece que es mucho dinero el que se destinó a luchar contra la pobreza, pero no es así si se comparan estas cifras con las estimaciones que el economista Jeffrey Sachs realizó para Naciones Unidas en 2006: conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio supondría que los donantes deben estar dispuestos a duplicar la proporción entre AOD y Producto Nacional Bruto (PNB) durante el periodo 2006-2015; es decir, debe ser de 0.5 por ciento del PNB o más, ya que la previsión es que para 2015 se llegue a un total de 195 mil millones de dólares en AOD. Según cálculos de la Organización Mundial de la Salud, tan sólo el coste de dotar de agua potable y saneamiento ascenderá a alrededor de 70 mil millones de dólares para el lapso entre 2005 y 2014.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Que no es una lista propia, sino que es la del Banco Mundial, aunque no coincida con la más reciente que la institución financiera publicó en 2007.

<sup>8</sup> *OECD Stat Extracts* disponible en [http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_SECTOR](http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_SECTOR).

<sup>9</sup> Guy Hutton y Jamie Bartram, "Global Costs of Attaining the Millennium Development Goal for Water Supply and Sanitation" en *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 86, núm. 1, 2008, pp. 13-19.

Otro de los grandes retos a los que se enfrenta la ayuda es el cambio climático. El Panel Intergubernamental de Cambio Climático de Naciones Unidas calcula los gastos de adaptación a este fenómeno en 86 mil millones de dólares para 2015.<sup>10</sup> Dichos recursos deberían dividirse principalmente en acciones para fomentar el refuerzo de capacidades, la investigación y la preparación ante desastres. Por su parte, el precio de pasar de ser una economía de alto uso de energías fósiles a otra de bajo consumo se aproxima a 210 mil millones de dólares para 2030. Al día de hoy, la comunidad de donantes ha comprometido alrededor de 13 mil millones de dólares para la adaptación al cambio climático.<sup>11</sup>

Ahora veamos lo que “cuesta” contar con un sistema internacional con países que generan inseguridad. Un informe de Paul Collier y Lisa Chauvet,<sup>12</sup> investigadores del Centro de Estudios de las Economías Africanas de la Universidad de Oxford, puso de manifiesto el enorme impacto negativo en términos de crecimiento económico que tiene el mantenimiento de las condiciones que hacen a los Estados frágiles “paraísos de la inseguridad”: dos terceras partes del daño económico causado por un país frágil lo constituyen los costos que éstos imponen a sus vecinos. El hecho de tener por vecino a un Estado frágil produce pérdidas anuales de 1.6 por ciento del PIB, y el costo promedio de las pérdidas económicas de un Estado frágil es de alrededor de 100 mil millones de dólares, prácticamente el presupuesto anual de AOD.

En otros estudios,<sup>13</sup> el propio Collier ha intentado establecer el coste total de mantener a los cerca de 40 Estados frágiles en su situación actual: alrededor de 276 mil millones de dólares anuales, que es casi tres veces el presupuesto anual de AOD y el doble de lo que se generaría si se alcanzara el mítico objetivo del 0.7 por ciento. La primera implicación que se deriva de este análisis es que tales países deberían estar en el centro de la agenda de desarrollo, cosa que no parece tan evidente si se revisa la distribución geográfica de la AOD. En este sentido, el nexo seguridad-desarrollo no es tan claro, por lo menos desde el punto de vista cuantitativo: si la inseguridad es generada en

<sup>10</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change: An Update*, Technical Paper 2008/7, United Nations, noviembre 2008.

<sup>11</sup> Sarah Anderson, John Cavanagh y Janet Redman, *Skewed Priorities: How the Bailouts Dwarf Other Global Crisis Spending*, Institute for Policy Studies, 2008, disponible en [www.ips-dc.org/getfile.php?id=314](http://www.ips-dc.org/getfile.php?id=314).

<sup>12</sup> Lisa Chauvet y Paul Collier, *Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, 2004.

<sup>13</sup> Lisa Chauvet, Paul Collier y Anke Hoeffler, *The Cost of Failing States and the Limits to Sovereignty*, IRD, DIAL and Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, 2007.

mayor medida por los Estados frágiles, debería destinarse más ayuda para ellos.

Sin embargo, cuando se observa la movilización de recursos para afrontar lo que para algunos es la “mayor amenaza para la seguridad mundial”, esto es, la crisis del modelo de acumulación capitalista basada en la especulación más conspicua desde el *crack* de 1929, parece claro que la seguridad humana y medioambiental no es lo más importante para los países desarrollados. Los gobiernos de los países donantes comprometieron más de cuatro billones de dólares para rescatar de la crisis a sus instituciones financieras: esta cifra representa 45 veces el total de AOD anual y 313 veces el monto que estos mismos gobiernos han destinado a la lucha contra el cambio climático que, como veremos más adelante, es el principal problema de seguridad que afronta la humanidad en este siglo.<sup>14</sup>

También es posible medir el esfuerzo de los donantes por otros medios que combinan indicadores cuantitativos y cualitativos. Además de los informes anuales y las evaluaciones *inter pares* que realiza el CAD de la OCDE existen otros instrumentos, como el que ha elaborado el *Center for Global Development* de Washington, titulado *Commitment to Development Index*,<sup>15</sup> que evalúa a 22 donantes del CAD en función de la medida en que contribuyen a la prosperidad, el buen gobierno y, lo que más nos interesa, la seguridad de los países empobrecidos. Quizá el valor añadido que tiene dicho índice es recordarnos que la pobreza no sólo se combate con dinero, ya que asigna una serie de puntos dependiendo de las políticas y acciones que apoyen los objetivos de desarrollo internacional. En breve, se trata de ver cuán coherente es la política de desarrollo de los donantes.

Para los fines de este trabajo, cabe señalar que el indicador de la seguridad compara a los países donantes en función de la afectación que tienen sobre el ámbito militar de los países pobres. En este caso se trata de imputar al resultado final elementos como la participación en misiones de paz internacionales (Cascos Azules); la contribución al presupuesto de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz; el costo estimado derivado de la provisión de tropas, policía y otro tipo de personal en operaciones fuera del marco de Naciones Unidas, así como de intervenciones militares con apoyo internacional; el costo estimado de posicionar flotas navales en rutas internacionales vitales para el comercio, y el valor estimado de la exportación de armas a regímenes no democráticos. En este caso, los países que más gastan para promover la paz y

<sup>14</sup> Sarah Anderson, John Cavanagh y Janet Redman, *op. cit.*

<sup>15</sup> Disponible en [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi/\\_non\\_flash/](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/_non_flash/).

la estabilidad en función de lo que invierten en destruirla queda como a continuación se detalla: en los primeros lugares se encuentran Noruega, Nueva Zelanda, Australia, Dinamarca, Finlandia, Portugal y Países Bajos; en la zona media están Reino Unido, Irlanda, Grecia, Canadá, Italia, Suecia, Austria y Alemania, y en la parte baja aparecen Bélgica, Suiza, Estados Unidos, España, Francia, Japón y Corea del Sur.

Esta clasificación es una entre muchas y puede que sea discutible, pero sirve para saber que entre los países que “reprueban” se encuentra la nación que vende más armas al mundo: Estados Unidos, y el segundo país europeo que más lo hace: Francia. Por otro lado, en la parte media se encuentra el país europeo que más armas vende al mundo: Reino Unido, seguido del tercero y el cuarto: Alemania e Italia. Asimismo, estos países, junto a Bélgica, España y Países Bajos, contribuyeron a que en 2007 los países en desarrollo representaran 55 por ciento del total del valor de comercio de armas a nivel internacional.<sup>16</sup>

Además de reforzar regímenes opresivos, este ciclo de compra-venta de armas detrae esfuerzos en materia de desarrollo. Las transferencias irresponsables de armas minan los objetivos de desarrollo nacionales y los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos de los países pobres. Al menos 22 de los 34 países que menos probabilidades tienen de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio están sumidos en un conflicto o en fase de superación del mismo, y tienen una pesada losa que soportar en forma de deudas contraídas por compra de armas o, simplemente, por el efecto que se deriva de su utilización.

Algunos estudios estiman que, en promedio (y siendo bastante optimistas), la economía africana pierde 15 por ciento de su PIB debido a los conflictos que vive.<sup>17</sup> En Burundi, país con un gasto público en sanidad de cinco dólares por persona, cada herida por arma de fuego ocasiona gastos al sistema sanitario por 163 dólares. Por su parte, Sudáfrica deberá pagar un promedio de 530 millones de dólares anuales hasta el periodo 2011-2012 debido a un contrato de venta de armas. Se calcula que bastarían 425 millones de dólares anuales para proporcionar servicios de agua gratuitos a la totalidad de la población de ese país. En cambio, en Liberia, la disminución de la violencia armada ha coincidido con mejoras notables en algunas áreas. Por ejemplo, el Ministerio de Educación informó de un incremento de 24 por ciento en el número de

<sup>16</sup> Richard F. Grimmett, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2000-2007*, Congressional Research Service, octubre 2008, disponible en <http://ftp.fas.org/sgp/crs/weapons/RL34723.pdf>.

<sup>17</sup> Debbie Hillier, “Africa’s Missing Billions: International Arms Flows and the Cost of Conflict”, *Briefing Paper 107 LANSÁ*, Oxfam and Saferworld, Oxford, 2007.

niñas inscritas en la enseñanza primaria entre 2006 y 2007, y un incremento de 18 por ciento en niños.<sup>18</sup>

En resumen, es posible identificar una pauta por la que los países desarrollados contribuyen a crear un sistema internacional más complejo como escenario para enfrentar problemas derivados, pero también causantes, de la pobreza y con una vinculación directa con la seguridad humana. La diplomacia y la ayuda al desarrollo tienen ante sí el gran reto de recomponer las fracturas que la polarización y la violencia han causado en el sistema internacional, ya sea de manera directa o estructural. El sistema de ayuda lo hace con pocos recursos y, además, con la discrecionalidad y la voluntariedad que lo caracterizan. En última instancia apreciamos un panorama en el que, según algunos autores,<sup>19</sup> un exceso de polarización y de excesiva desigualdad entre países ricos y pobres puede acabar con la estabilidad de este sistema: los resortes cuyos extremos se separan indefinidamente terminan rompiéndose. En este sentido, no es difícil llegar a la conclusión de que la ayuda al desarrollo se convierte en un instrumento para que “los de arriba” puedan manejar la inestabilidad que generan “los de abajo”.

Un primera hipótesis que se podría avanzar es que el cambio de paradigma sufrido después del 11 de septiembre puede ser visto como un intento por parte de algunos grupos de interés (se les puede llamar élites, *neocons*, “los de arriba”, gobernantes con conexiones en grupos financieros, etc., pues en última instancia se sabe lo que representan) bien situados en la esfera política con la intención de llevar a cabo su agenda. La forma en que se ha llegado a esta situación se intentará explicar en el siguiente apartado.

## La agenda de seguridad y la ayuda al desarrollo

Decir que la seguridad nunca ha sido un objetivo en las políticas de desarrollo de los donantes sería faltar a la verdad. Sin ánimo de extendernos (porque ya existe abundante literatura al respecto), se pretende hacer un resumen de la génesis y evolución del concepto de seguridad en la agenda de desarrollo hasta llegar a septiembre de 2001, donde nos detendremos un poco más en el análisis. Es posible afirmar que desde comienzos de la Guerra Fría, y sobre todo con su intensificación en las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo

<sup>18</sup> Oxfam, *Minando los ODM a balazos. Cómo las transferencias irresponsables de armas están socavando los objetivos de desarrollo*, Informe 120, Reino Unido, 2008.

<sup>19</sup> José M. Tortosa, *op. cit.*

pasado, la ayuda al desarrollo buscó que los países en desarrollo se adscribieran ideológicamente a cada uno de los bloques, mientras extendía un modelo de desarrollo basado en el capitalismo o en el socialismo. De hecho, la búsqueda de resultados en el ámbito geoestratégico supuso el fracaso de muchos de los objetivos y, por extensión de la idea original, de la ayuda al desarrollo. Para confirmar esto, no hay más que echar un vistazo al largo historial de apoyo a regímenes dictatoriales que, junto a las depredadoras elites del país, profundizaron la desigualdad y la pobreza durante los años más “calientes” de la Guerra Fría. Por tanto, la idea de que la ayuda al desarrollo y la asistencia militar eran (y son) complementarias fue (y sigue estando) bastante extendida entre los gobiernos de los países ricos por aquellos años.

Una pequeña variación de este rumbo tuvo lugar a finales de los años sesenta con la publicación de documentos tan significativos como el Informe Myrdal (1967), el Informe Pearson (1969) y el Informe Tinbergen (1970), que relegaron los aspectos de seguridad a un segundo plano, por lo menos en el discurso oficial sobre el desarrollo, incluso destacando en algunos estudios los efectos negativos de la asistencia militar sobre los países beneficiarios.<sup>20</sup> Aun así, desarrollo y seguridad siguieron siendo elementos interconectados en las políticas de desarrollo de las grandes potencias durante mucho tiempo.

El cambio de tendencia más notable se registró en los años noventa: caído el Muro de Berlín, los esfuerzos se concentraron en la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la reconstrucción de países que habían salido de guerras intestinas. En opinión de algunos autores, como Duffield,<sup>21</sup> esta década sirvió para cambiar la naturaleza de los conflictos, basada hasta entonces en cuestiones ideológicas y relacionada a partir de ese momento con los efectos derivados de la pobreza. En ese caso, la idea central era que el grave daño que sufrían las infraestructuras, el capital social e institucional, así como el riesgo de caer en “ciclos de violencia” que no parecían tener fin, hacía que el conflicto fuera redefinido como una amenaza al desarrollo sostenible y no tanto a la estabilidad geopolítica en uno u otro bando ideológico.

Fue en esa época cuando se produjeron desde el Banco Mundial trabajos seminales sobre los Estados frágiles y las probabilidades de que, siendo pobre, un país pudiera caer en el conflicto y generar inestabilidad al resto de sus

<sup>20</sup> J. Paul Dunne, “Economic Effects of Military Expenditure in Developing Countries: A Survey” en Nils Petter Gleditsch *et al.* (eds.), *The Peace Dividend*, Elsevier, Amsterdam, 1996.

<sup>21</sup> Mark Duffield, “Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror” en Stephan Klingebiel (ed.), *New Interfaces Between Security and Development: Changing Concepts and Approaches*, Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, Bonn, 2006.

vecinos.<sup>22</sup> Lo más importante fue que esa vinculación entre ausencia de seguridad y desarrollo estimuló el diseño de estrategias para potenciar la capacidad de las instituciones, así como de la sociedad civil, para hacer frente a situaciones de conflicto. Tales estrategias fueron propugnadas, entre otros, por el CAD en el documento *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*, de 1997, y por la doctrina del “do no harm” (*primum non nocere*, juramento hipocrático de los médicos) proveniente del sector humanitario y que tuvo entre sus promotores más famosos a Mary B. Anderson.<sup>23</sup>

Pero fue sin duda la aparición del concepto de “seguridad humana” lo que vino a establecer un nuevo paradigma de seguridad alejado de las visiones más o menos militarizadas del término. Hay dos documentos que aún conservan plena vigencia: el informe del PNUD de 1994, dedicado a dicho concepto y la *Agenda para la paz* del entonces secretario general de Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, publicada un año después. Si el documento del secretario general logró poner de manifiesto la dimensión humana de la seguridad (*human security*), el texto del PNUD hizo lo equivalente respecto a la dimensión del desarrollo: seguridad es también tener un entorno económico seguro, disponer de comida, educación y salud, así como un medio ambiente digno.

Por tanto, no es de extrañar que se tomara conciencia de la necesidad de un concepto de seguridad que englobara desarrollo humano y seguridad humana en una época en la que los donantes comenzaban a preocuparse por los límites y desafíos de la ayuda al desarrollo en las regiones presas de conflictos armados. Conflictos como los de Ruanda, Sudán o el antiguo Zaire, por citar sólo unos ejemplos, sirvieron de excusa para comenzar a estudiar las causas profundas de los conflictos y la manera de integrar la prevención de conflictos de manera transversal en todos los programas de ayuda al desarrollo. La década de los años noventa fue también la época en la que se comenzó a generar consenso entre las agencias de desarrollo sobre la utilidad de establecer relaciones de asociación entre los socios de la ayuda (donantes y gobiernos del Sur), y generar un clima de confianza que condujera a la apropiación de las políticas de desarrollo por parte de los gobiernos del Sur.

El mejor resumen de este enfoque lo hizo el CAD de la OCDE en 2001, antes de los atentados terroristas en Estados Unidos, que también dejaron su huella en la comprensión de los vínculos entre desarrollo y seguridad, como

<sup>22</sup> Paul Collier *et al.*, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank and Oxford University Press, Washington, D. C., 2003.

<sup>23</sup> Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid can Support Peace-or War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999; y Mary B. Anderson, *Options for Aid in Conflict: Lessons from Field Experience*, CDA Publications, 2000.

veremos en el próximo apartado. Ese año, en un documento titulado *Guías para ayudar a la prevención de conflictos violentos*,<sup>24</sup> la institución señalaba que “La seguridad de las personas, sus propiedades y pertenencias, así como la protección de los derechos humanos son fundamentales para el desarrollo sostenible y una precondition para que la gente pueda mejorar sus vidas, sobre todo los pobres (...) Los sistemas con un bajo grado de seguridad pueden destruir las perspectivas para conseguir la paz y el desarrollo económico y social”.<sup>25</sup>

Pero los años noventa también fueron un periodo en el que hubo que confrontar dilemas importantes derivados de las intervenciones humanitarias, como la ocurrida en el Norte de Iraq debido al desplazamiento de miles de kurdos perseguidos por el régimen de Sadam Hussein, o en Serbia como consecuencia del conflicto entre el gobierno central y la “provincia rebelde” de Kosovo; también hubo fracasos espectaculares, como los de Ruanda, Bosnia o Somalia, donde la no intervención hizo que el imperativo humanitario de salvar vidas en peligro fuera prácticamente imposible en situaciones en las que la seguridad de los colaboradores no estaba garantizada. Ese imperativo humanitario y los principios de neutralidad e imparcialidad fueron muchas veces erosionados por actuaciones que no distinguían entre lo humanitario y lo militar.

En resumen, como puede apreciarse, la idea de seguridad estaba presente en la agenda de desarrollo, pero sin duda era una seguridad diferente (en la retórica, aunque en menor medida en el contenido) a la que traería los acontecimientos derivados del 11 de septiembre de 2001.

### *Seguridad y ayuda al desarrollo después del 11 de septiembre*

El golpe directo a los símbolos económico y militar de Estados Unidos ha tenido una repercusión sobre la ayuda al desarrollo perceptible hasta nuestros días. Son efectos que, afortunadamente, no llegaron a extenderse a la totalidad del sistema, pero produjo cambios que se han institucionalizado, creando precedentes que son difíciles de cambiar y que podrían volver a invocarse y quién sabe si a generalizarse en el futuro. Prueba de ello son el marcado acento en el binomio “globalización-seguridad” frente al de “globalización-desigualdades”, la creación de estructuras de coordinación entre el ámbito militar y la ayuda al desarrollo y la orientación de la ayuda hacia aquellos países

<sup>24</sup> CAD-OCDE, *Guías para ayudar a la prevención de conflictos violentos*, París, OCDE, publicado en español por el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 2001.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 37.

que actúan a modo de “barrera” (aunque algunos sean bastante discutibles) en la lucha contra el terrorismo internacional (cualquiera que sea su significado). Trataremos de describirlos en los siguientes párrafos.

Dada la influencia que tiene Estados Unidos en la conformación de la agenda internacional de desarrollo, es lógico que comencemos por los cambios que experimentó este país y que extendió al resto de los donantes, algunos desde luego más dispuestos que otros a adoptar el “nuevo credo” procedente de Washington. Por ello, el primer hecho que podemos destacar es un cambio en el discurso sobre el concepto de seguridad, pues pasó a ser considerada la de la población de los países ricos y, mucho más importante, la de los propios países; también se le conocería como “seguridad nacional”. En este contexto, la emergencia de esta “amenaza global” permitió elaborar justificaciones ideológicas y estratégicas de todo tipo que afectaban al ámbito humanitario.

En palabras del entonces secretario de Estado de la Unión Americana, Colin L. Powell, las organizaciones humanitarias debían servir como “fuerzas multiplicadoras” en estos nuevos conflictos a través de acciones coordinadas y controladas por el aparato militar para asegurar beneficios estratégicos y la aceptación de la fuerza.<sup>26</sup> Poco sospechaban las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que en 2006 el Departamento de Estado publicaría una guía<sup>27</sup> sobre el tipo de relaciones que los gobiernos deberían mantener con éstas debido, básicamente, al peligro que veía la administración Bush de que se convirtieran en instrumentos para financiar y reclutar terroristas. De hecho, la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) exige a las ONG que se benefician de sus fondos que firmen un certificado antiterrorista.<sup>28</sup>

En esta línea, tanto el Departamento de Estado como la Agencia de Ayuda al Desarrollo estadounidenses tuvieron muy bien definidos sus planes: “En los próximos años, las intenciones tanto del Departamento de Estado como de USAID son claras. Los objetivos están anclados en la Estrategia de Seguridad Nacional del presidente [Bush] y sus tres componentes fundacionales: la diplomacia, el desarrollo y la defensa”.<sup>29</sup> Esos tres ejes, conocidos también como las “3D”, siguen marcando la política exterior estadounidense, ahora

<sup>26</sup> Colin L. Powell, *Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Non-governmental Organizations*, Washington D. C., 26 de octubre de 2001, disponible en <http://www.yale.edu>.

<sup>27</sup> United States Department of State, *Guiding Principles on Non-governmental Organizations*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 14 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.state.gov/g/drl/rls/77771.htm>.

<sup>28</sup> Puede encontrarse una explicación en la página de USAID: <http://www.usaid.gov/press/factsheets/2004/fs040623.html>.

<sup>29</sup> *FY 2004-2009 Department of State and USAID Strategic Plan*, disponible en <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/dosstrat/2004/>.

un poco más apaciguada con la secretaria Clinton. La cuestión que resta por saber es si la última “D” seguirá afectando a las otras dos tanto como lo hizo con Bush.

Muchos de los objetivos de las estrategias comentadas se llevarían pronto a la práctica durante la administración Bush. En la Cumbre de Financiación de Monterrey (2002), se lanzó la “Cuenta para el Reto del Milenio” (*Millennium Challenge Account*), un programa de ayuda que, según Bush, era el más importante desde el Plan Marshall. En 2004 se procedió a la creación de la Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y la Estabilización dentro del Departamento de Estado (el Ministerio de Exteriores de Estados Unidos) seguida, un año después, de la publicación de la Estrategia sobre Estados frágiles de USAID y la designación del propio Departamento de Estado para coordinar los esfuerzos en la “construcción de Estados” (*State-building*) derivada de conflictos armados. A estos cambios se sumaría, en 2006, el anuncio de la llamada agenda para una “diplomacia transformadora”, diseñada con el objetivo de impulsar la reforma democrática en Estados frágiles. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas estuvo acompañada de los instrumentos y la inversión necesarios para alcanzar los objetivos planteados.

Mención aparte merece el Departamento de Defensa, mucho más ágil a la hora de aprovechar la oportunidad que ofrecían los Estados frágiles. Con el pesado fardo derivado de su fracaso en la planificación de la guerra en Iraq, el Pentágono abandonó pronto su antiguo recelo a inmiscuirse en la reconstrucción de Estados y, en 2005, firmó la Directiva de Defensa 3000-05,<sup>30</sup> un esfuerzo para crear un contexto estable y seguro, además de satisfacer las necesidades básicas de la población incluyendo alimento, agua, sanidad y cobijo. El punto 4.4 de esta iniciativa lo deja bien claro:

La integración de los esfuerzos civiles y militares es la clave para el éxito de las operaciones de estabilización. Ya sea conduciendo o apoyando este tipo de operaciones, el Departamento de Defensa estará preparado para trabajar en estrecha colaboración con los Departamentos y Agencias estadounidenses relevantes, gobiernos extranjeros y fuerzas de seguridad, organizaciones globales e internacionales, ONG estadounidenses e internacionales y organizaciones del sector privado.

El mismo Departamento de Defensa confirmó esta *raison d'être* en la Revisión Cuatrienal de Defensa lanzada en 2006,<sup>31</sup> donde explica que Estados

<sup>30</sup> Disponible en <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300005p.pdf>.

<sup>31</sup> Disponible en <http://www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf>.

Unidos está comprometido en una larga guerra contra el terrorismo global en aquellos lugares que, mal gobernados y con altos índices de pobreza, sirven de paraíso a los terroristas. Este enfoque ha inspirado algunos programas (no sólo en Estados Unidos, como veremos más adelante) diseñados por el propio Pentágono y dirigidos al desarrollo de capacidades contraterroristas en países en desarrollo, así como el fortalecimiento de sus gobiernos. Los programas en cuestión son el *Commander's Emergency Response Program* y los *Provincial Reconstructions Teams* en Iraq y Afganistán.<sup>32</sup>

Entre todas estas iniciativas, es posible discernir el viejo modelo de “ganar los corazones y las mentes” que ya había sido puesto en marcha en otras operaciones, como Vietnam o Centroamérica, y casi por decantación natural, el intento de aceptación y obediencia por parte de la población a la intervención militar, en el sentido weberiano de legitimidad. Al respecto, Larry Minear ha llevado a cabo un interesante trabajo<sup>33</sup> sobre la experiencia de los soldados estadounidenses en Iraq y Afganistán en “operaciones humanitarias”; esto es, la distribución de ayuda en forma de alimentos y equipos para la construcción de escuelas y centros de salud a lo largo de entrevistas a profundidad con soldados de la Guardia Nacional. Estas actividades están orientadas a reducir la vulnerabilidad de la población ante lo que el ejército denomina “influencias extremistas” y a incrementar la legitimidad de la intervención dando una visión más humana del ejército. Sin embargo, estas actividades se encuentran con algunos problemas: en primer lugar porque el estudio pone de manifiesto las diferencias entre las prioridades de la población y la ayuda prestada en muchos casos;<sup>34</sup> la selección demasiado estratégica de algunos poblados en detrimento de otros mucho más necesitados; la vulnerabilidad de la población que queda “marcada” al haber recibido ayuda de una de las partes en conflicto, y la escasa sostenibilidad de muchos de los proyectos llevados a cabo, como la construcción de escuelas o centros de salud.

En resumen, la creciente participación del ejército en tareas humanitarias de reconstrucción, desarrollo y fortalecimiento institucional refleja la combinación de tres factores: 1) los imperativos de seguridad derivados de la lucha contra el terrorismo; 2) la dificultad que encuentran las agencias de desarrollo y ONG humanitarias para trabajar en contextos volátiles y poco

<sup>32</sup> Stewart Patrick y Kayes Brown, *The Pentagon and Global Development: Making Sense of the DoD's Expanding Role*, Working Paper núm. 131, Center for Global Development, noviembre 2007, disponible en <http://www.cgdev.org>.

<sup>33</sup> Larry Minear, *The U. S. Citizen-Soldier and the Global War on Terror: The National Guard Experience*, Feinstein International Center, Massachusetts, 2007.

<sup>34</sup> Tómese como ejemplo la *Operation Shoe Fly*, en la cual helicópteros Chinook lanzaban zapatos, mantas, ropa y juguetes en poblados seleccionados de Iraq.

seguros, y 3) el escaso apoyo prestado por la administración Bush a las agencias encargadas de llevar a cabo la reconstrucción social, política y económica en Estados frágiles y, lo que es peor, la necesidad de legitimar a los ejércitos cuando el país no tiene conflictos.

Ninguno de estos cambios en la política de ayuda estadounidense pasó inadvertido en la comunidad de donantes. En 2006, en la evaluación que hizo sobre la ayuda de Estados Unidos,<sup>35</sup> el CAD de la OCDE advertía el creciente protagonismo del Departamento de Defensa en la provisión de ayuda, particularmente en entornos inseguros, e insistía en la importancia de mantener políticas basadas en la experiencia atesorada durante muchos años por la Unión Americana para no poner en peligro los logros alcanzados en los países en desarrollo. A juicio de algunos autores,<sup>36</sup> dado el gran desequilibrio en términos de recursos entre las esferas militar y exterior de ese país, existe el riesgo de que las actividades de ayuda desarrolladas por el Pentágono y sus Comandos Regionales de Combate (*Regional Combatant Commands*) acaben por afectar la agenda de desarrollo estadounidense.

Ya se verá si la administración de Obama es capaz de corregir este desequilibrio y asegurar que el Departamento de Estado, USAID y la miríada de organizaciones no gubernamentales del país sean socios creíbles del Departamento de Defensa y viceversa.

### *El impacto de la agenda de seguridad en otros donantes*

Estados Unidos no fue el único país que adaptó su agenda de desarrollo a las nuevas obligaciones derivadas de la de seguridad. En este apartado describiremos cómo algunos países, entre ellos los más vinculados al proyecto de guerra global contra el terror, trataron de adaptar las famosas “3D” a su política exterior. Sin ánimo de ser meticulosos, trataremos de resumir los principales rasgos que adoptaron las políticas de desarrollo de Australia, Reino Unido, Suecia, Dinamarca, la Unión Europea (UE) y el propio CAD de la OCDE.

Después del atentado en Bali en 2002, que dejó más de 200 víctimas, casi todas de origen australiano, Australia comenzó a engrasar la maquinaria para moldear la opinión pública sobre el papel que tenía la ayuda al desarrollo en la lucha contra el terror. En 2003 el gobierno de John Howard, primer ministro de entonces, publicó un informe titulado *Contraterrorismo y ayuda australiana*,<sup>37</sup>

<sup>35</sup> CAD-OECD, *United States DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations*, OCDE, París, 2006.

<sup>36</sup> Stewart Patrick y Kayes Brown, *op. cit.*

<sup>37</sup> Australian Government (AusAID), *Counter-Terrorism and Australian Aid*, Canberra 2003, disponible en [www.ausaid.gov.au/publications/pdf/counterterrorism.pdf](http://www.ausaid.gov.au/publications/pdf/counterterrorism.pdf).

donde se establecía una clara conexión entre pobreza y terrorismo y, al mismo tiempo, se planteaba el doble papel de la ayuda como instrumento para fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para hacer frente a esta amenaza y como generador de un entorno económico de prosperidad en el que los terroristas no pudieran medrar.

En términos prácticos, este viraje a posiciones más “duras” supuso la cooptación de la ayuda por parte de la Policía Federal Australiana y el ejército en lo que se trataba un ajuste gradual de las agendas de desarrollo y de seguridad. AUSAID, la agencia de desarrollo australiana, pasó de ser un departamento a convertirse en una sección dentro del Ministerio de Exteriores y Comercio, y tuvo que supeditar sus objetivos a los de las dos instituciones militares. Este viraje también se notó en términos cuantitativos: los países considerados frágiles, como Iraq (segundo receptor de AOD después de Indonesia), Afganistán, así como las Islas Salomón y Papúa Nueva Guinea, receptores tradicionales de ayuda, vieron incrementados sus recursos de manera espectacular para hacer frente, entre otras cosas, al terrorismo.

Tal y como señala el Ministerio de Exteriores y Comercio en su página *web*, “Australia está luchando la guerra contra el terrorismo efectivamente en nuestra propia región ayudando a generar capacidades para que los países del área Asia-Pacífico respondan al terrorismo y a otras amenazas a la seguridad transnacional”. El resultado fue que la ayuda dirigida al sector de “gobernanza y sociedad civil” (donde se registran los recursos dirigidos a fortalecimiento de la policía, aduanas, sistema judicial, prevención de conflictos y consolidación de la paz) pasó de siete por ciento en 2000 a 23 por ciento en 2007,<sup>38</sup> lo cual es comprensible habida cuenta del entorno que rodea al país, caracterizado por la existencia de pequeños Estados frágiles, algunos con problemas graves de estabilidad, epidemias y pobreza, pero también por la agenda geopolítica que persigue en su área, tratando de crear una especie de “zona de seguridad” en el arco que va desde las Islas Cook hasta Indonesia.

El caso de Reino Unido ilustra la rapidez con la que el gobierno de Blair conectó el binomio pobreza-terrorismo, intentando justificar un viraje hacia posiciones parecidas a las de Australia como resultado de su alianza con la administración Bush. En 2005 el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) publicó un documento titulado *Luchando contra la pobreza para construir un mundo más seguro. Una estrategia para la seguridad y el desarrollo*,<sup>39</sup> donde se planteaba lo absurdo de separar ambos aspectos

<sup>38</sup> CAD-OECD, *Australia DAC Peer Review*, OCDE, París, 2009.

<sup>39</sup> DFID, *Fighting Poverty to Build a Safer World. A Strategy for Security and Development*, London, 2005.

a la luz de las experiencias sufridas en carne propia con el atentado en Londres ese mismo año. Los objetivos de este cambio de paradigma en materia de ayuda al desarrollo se traducirían pronto en un apoyo fundamental a países como Afganistán, India o Pakistán en términos cuantitativos y, lo que merece más atención, la creación de instrumentos que han permitido realizar el vínculo entre desarrollo-humanitarismo y seguridad. Nos referimos a iniciativas como los Equipos de Reconstrucción Provincial, los Fondos Globales para Conflictos (*Global Conflict Pools*), la Unidad de Estabilización o el Fondo Contra Narcóticos.

Todas estas iniciativas han tratado de crear, en la práctica, una relación estrecha entre los departamentos de Exteriores y Defensa, enfrascados en la búsqueda de seguridad y desarrollo que obstaculice la aparición de terroristas allí donde existe su caldo de cultivo: los Estados frágiles. De hecho, el DFID amplió la lista de países en los que apoya las reformas del sector de seguridad, y cambió el modo en que proveía la ayuda para luchar contra la pobreza, pues considera que no sólo es importante dar educación y salud, sino que es necesario dar seguridad y justicia a los pobres. A estas iniciativas también hay que añadir la ampliación de lo que entiende por sociedad civil, más allá de las organizaciones de desarrollo abarcando, en un intento por evitar el silogismo Islam-terrorismo, las madrasas y las organizaciones musulmanas. Este trabajo se ha visto acompañado también de un interés por la reforma educativa en países con población musulmana con el objetivo de frenar la aparición de posibles adeptos a la causa terrorista, aunque no se explicita de esa manera.<sup>40</sup>

Los casos sueco y danés llaman la atención dada la trayectoria que estos dos países han mantenido en materia de desarrollo. En el primero, la cooperación para el desarrollo está enmarcada dentro de la Política para el Desarrollo Global, que busca que toda la política exterior sueca tenga coherencia en cuanto a la reducción de la pobreza, ya que aproximadamente 75 por ciento de la AOD sueca se dirige a los PMA y a países de ingresos bajos. Sin embargo, a partir de 2005, el gobierno sueco desarrolló una nueva estrategia creando la División para la Paz y la Seguridad que le permite mayor concentración en países en conflicto o que recién han salido de tal situación. En Dinamarca, más alejada de los debates encendidos sobre seguridad y terrorismo, se anunció que la seguridad sería el segundo criterio más importante, después de la lucha contra la pobreza, para asignar los recursos en el periodo 2004-2008.<sup>41</sup> Como resultado, gran parte de la ayuda ha sido reasignada a

<sup>40</sup> Jude Howell y Jeremy Lind, *Changing Donor Policy and Practice on Civil Society in the Post-9/11 Aid Context*, NGPA Working Paper Series, London School of Economics, julio 2008.

<sup>41</sup> DANIDA, *The Government's Vision for New Priorities in Danish Development Assistance 2004-2008*, The Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, 2003.

países de importancia estratégica para la lucha contra el terror en Medio Oriente: por ejemplo, actuaciones como la “iniciativa árabe” y los fondos destinados a la reconstrucción de Iraq ya han empezado a pasar factura a las donaciones previstas en programas de lucha contra la pobreza en África. Al contrario de Suecia, el papel del terrorismo es claro en la conformación de la agenda de desarrollo de Dinamarca: “el gobierno hará los esfuerzos necesarios para promover la reforma y modernización en los países en desarrollo más vulnerables al radicalismo político y el extremismo religioso”.<sup>42</sup>

En otro entorno, los nuevos imperativos derivados de la agenda de seguridad han remodelado la ayuda que brindan la UE y sus Estados miembros. Tradicionalmente, la política de seguridad y la de desarrollo han estado separadas; la primera había sido llevada a cabo por los Estados miembros y la segunda por la estructura comunitaria, pero a partir de 2003, con la aparición de la Estrategia de Seguridad Europea (ESE),<sup>43</sup> la UE se convirtió en un “socio global” en la búsqueda de un mundo más seguro tanto para los países miembros como para los países empobrecidos. En la ESE se identifican tres amenazas fundamentales: terrorismo transnacional, armas de destrucción masiva y Estados frágiles (estos tres elementos admiten todas las combinaciones que se deseen). Pero también se hace referencia al papel del desarrollo en relación con la seguridad y la gobernanza: se habla de que la pobreza y las enfermedades son preocupantes para nuestra seguridad, de que la seguridad es la primera condición para la seguridad y, en consonancia con el resto de ejemplos que ya hemos citado, de que las políticas de desarrollo pueden ser instrumentos importantes para promover reformas.<sup>44</sup>

En una línea más conciliadora, el *Consenso europeo para el desarrollo*, de 2006,<sup>45</sup> admite una doble dirección entre seguridad y desarrollo, y que la inseguridad y los conflictos violentos se encuentran entre los mayores obstáculos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este caso, el acento debe ponerse en el apoyo a la gobernanza democrática, ya que éste es el eslabón entre seguridad y desarrollo. Pero la realidad parece ser diferente a lo que marcan los documentos estratégicos: de momento hay poca integración de los enfoques centrados en conflictos (*conflict sensitive*) en la ayuda europea. En

<sup>42</sup> DANIDA, *Principles Governing Danish Development Assistance for the Fight Against the New Terrorism*, The Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, 2004.

<sup>43</sup> Consejo Europeo, *Una Europa segura en un mundo mejor. La Estrategia de Seguridad Europea*, Bruselas, 2003.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 3-4 y 10.

<sup>45</sup> Consejo Europeo, *Consenso europeo para el desarrollo*, Bruselas, 2006/C46/01, 24 de febrero de 2006.

un informe publicado en 2007,<sup>46</sup> el Parlamento Europeo ponía de manifiesto que la dimensión de pobreza en el concepto de seguridad apenas se observaba en la práctica. A estas quejas se une una pauta común en aquellas misiones de paz en las que participa la UE: las decisiones importantes se toman por los militares y, sólo después, los responsables de desarrollo o reforma del sector de la seguridad son consultados para ver qué les parece el plan diseñado.<sup>47</sup>

¿Acaso todo esto ha significado una disminución de la ayuda hacia los países más pobres? La respuesta es no, aunque hay que aclarar que sí se ha prestado más atención al ámbito de la seguridad, so pretexto de contribuir al desarrollo. Esto se aplica a nuevas asignaciones de fondos para control de la inmigración ilegal, programas de asistencia técnica para la cooperación antiterrorista con países en desarrollo y operaciones de vigilancia marítima y de fronteras en la UE. En un intento por detener lo que hubiera podido convertirse en una práctica habitual, el Parlamento Europeo llevó en 2006, por primera vez en la historia, a la Comisión Europea ante los tribunales por la utilización de AOD para reforzar, en términos policiales y militares, la gestión de fronteras en Filipinas, un proyecto más dirigido a apoyar los esfuerzos del gobierno para controlar al Frente Moro de Liberación Islámica que al desarrollo del país. El caso se ganó y la Comisión tuvo que suspender dicha iniciativa.

En definitiva, la disyuntiva entre la seguridad como factor que promueve el crecimiento económico y la estabilidad en los países en desarrollo y los intereses que tiene la UE en su propia seguridad no acaba todavía de ser resuelta (ni parece que así será). Quizás una de las causas sea todavía la escasa integración del concepto de seguridad, en términos de coherencia de políticas para el desarrollo, pues los expertos en esta materia se quejan de la influencia que tiene, mientras que los especialistas en seguridad se quejan de la distorsión que ejerce el desarrollo sobre la agenda de este ámbito.

Por último, que el CAD de la OCDE haya abrazado (de momento no se sabe hasta dónde) la doctrina de la lucha contra el terrorismo en sus prácticas es algo que no puede pasar desapercibido para los analistas preocupados por el rumbo que ha tomado la concepción del papel de la AOD en los últimos años. Aunque sus directrices se encuentran bajo revisión de forma continua, la definición básica de esta asistencia no ha cambiado desde 1972, y ha excluido

<sup>46</sup> Parlamento Europeo, *Informe sobre el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC, incluidas sus implicaciones financieras para el presupuesto general de las Comunidades Europeas*, A6-0130/2007.

<sup>47</sup> Richard Youngs, "Fusing Security and Development: Just Another Euro-platitude?" en *European Integration*, vol. 30, núm. 3, julio 2008, pp. 419-437.

siempre la ayuda militar (básicamente en cuanto a dotación de material, adiestramiento y dinero para las fuerzas de seguridad). Sin embargo, desde que se declaró la “guerra contra el terror”, el CAD de la OCDE parece haber adoptado una posición tendente a incluir algunos “ajustes” en la definición de ayuda, en especial la destinada a promover la seguridad.

El primer movimiento tuvo lugar en 2003 con la publicación del documento titulado *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action*,<sup>48</sup> donde se destaca el papel que tiene la ayuda para privar a los terroristas del apoyo popular. El informe asevera que tal “responsabilidad” podría tener implicaciones para las prioridades de los donantes, entre ellas las asignaciones presupuestarias, los niveles y las definiciones para computar como AOD los recursos destinados a la “lucha contra el terror”. Es sorprendente que en 2001 el documento oficial sobre el papel de la ayuda en la prevención de conflictos sólo mencionara una vez la palabra “terrorismo”.<sup>49</sup> Además, el documento de 2003 partía de la premisa (de momento no cuestionada) de que el terrorismo se “combate” con AOD.

En febrero de 2004 el CAD de la OCDE llevó a cabo una sesión de trabajo en París bajo el nombre de *ODA Eligibility Issues for Conflict Prevention, Peace Building and Security*, en cuyo programa se incluyó quizá el punto más polémico: qué debe entenderse por AOD. En el debate se incorporaron cuestiones relativas a los cambios necesarios para poder financiar “nuevas medidas de seguridad” bajo el paraguas de la ayuda, que incluían el apoyo a la inteligencia del país y la financiación de los costes derivados del entrenamiento militar vinculadas a operaciones de mantenimiento de la paz.<sup>50</sup> En abril de 2005, en un encuentro entre representantes de gobiernos miembros de la OCDE y del CAD se discutieron las propuestas que resultaron de París y que condujeron a considerar como ODA las medidas para evitar el reclutamiento de niños soldados, el control de armas ligeras y los aspectos civiles vinculados a la reforma del sector de la seguridad.

Estos debates, sin embargo, admiten otros enfoques además de la “doctrina de la seguridad”. Para algunos autores,<sup>51</sup> es necesario que las orientaciones del CAD de la OCDE se adapten a los cambios que ha tenido el sistema de cooperación internacional, sobre todo desde la puesta en marcha de las agendas basadas en la

<sup>48</sup> CAD-OCDE, *Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action*, OCDE, París, 2003.

<sup>49</sup> CAD-OCDE, *Guías para ayudar a la prevención de conflictos violentos*, op. cit., p. 20.

<sup>50</sup> En <http://www.oecd.org/dataoecd/42/26/31505731.pdf>.

<sup>51</sup> Michael Brzoska, “Extending ODA or Creating a New Reporting Instrument for Security-Related Expenditures for Development?” en *Development Policy Review*, 26 (2), 2008, pp. 131-150.

promoción de la democracia en Estados frágiles. Por ejemplo, el hecho de que las agencias de desarrollo deban ajustar sus acciones para que sean elegibles como AOD hace que el trabajo con otros departamentos, cuya misión no es el desarrollo pero sí la reforma del sistema de seguridad, sea más difícil a causa de vacíos legales y/o administrativos en relación con lo que se puede registrar como AOD. Un segundo aspecto tiene que ver con la desviación de fondos de AOD hacia actividades de seguridad. Muchos gobiernos se quejan de que, al no poder contabilizar algunas acciones de seguridad como ayuda, no pueden incrementar sus fondos de AOD y, por lo tanto, deben detraer esos fondos para hacer frente a las obligaciones adquiridas en el ámbito de la seguridad. Este es un tema que, hasta hoy, genera disputa entre los expertos que tratan de defender ciertos criterios que acompañen a los cambios en la agenda de desarrollo y los que defienden la integridad de la AOD.

### Consideraciones finales

A lo largo del presente texto se ha puesto de manifiesto que la agenda de seguridad ha influido, a veces más de lo deseable, en la agenda de desarrollo de algunos países y organizaciones que, siguiendo instrucciones precisas lanzadas desde Estados Unidos o bien por mera *realpolitik*, han institucionalizado ciertas prácticas que serán difíciles de contrarrestar, en especial aquellas en las que lo militar tiene preeminencia sobre lo humanitario y el desarrollo. Afortunadamente, esta pauta no es extensible al conjunto del sistema de ayuda, o por lo menos ha tenido menos impacto que el deseado sobre el mismo.

Este nexo entre seguridad y desarrollo sirvió como discurso movilizador en sus primeras etapas con el objetivo de alcanzar fines militares y políticos por aquellos que, de manera más ferviente, se lanzaron a contribuir a la “lucha global contra el terror”. Sin embargo, se ha intentado explicar también que no se trata de un evento con fecha exacta de nacimiento; por el contrario, ya era una línea de pensamiento y acción determinada dentro de la ayuda al desarrollo que se estaba gestando desde mitad de los años noventa del pasado siglo y que, a partir de 2001, se consolidó de manera abrupta y en una dirección que pocos esperaban. De un concepto de seguridad que tenía como centro de atención al ser humano y al medioambiente se pasó a uno centrado en la protección de los países ricos que, ante el terrorismo internacional y el caldo de cultivo que suponían los Estados frágiles, utilizaron todos los medios a su alcance, entre ellos la ayuda, para luchar contra algo que se suponía era alimentado también por la pobreza.

La medida en que los donantes (y también los países receptores de ayuda) absorben el mantra de la agenda de seguridad depende del grado de independencia que tienen respecto a Estados Unidos y cómo ven afectada su “seguridad nacional”. Pero lo que es más peligroso es que, a través de las prácticas descritas en este trabajo, se ha lanzado una sombra de duda sobre la sociedad civil que trabaja en muchos países considerados Estados frágiles, en especial sobre las organizaciones musulmanas. En algunos casos, hasta se han llegado a publicar listas de organizaciones no gubernamentales “fuera de la ley” o peligrosas, como ocurrió durante la primera administración de Bush y con Álvaro Uribe en Colombia, por mencionar sólo dos ejemplos. En el primer caso, con el *USA PATRIOT Act* la administración Bush dio los pasos necesarios para controlar lo que consideraba “un significativo flujo de fondos de organizaciones de caridad estadounidenses hacia organizaciones terroristas”.<sup>52</sup> En el segundo ejemplo, Uribe respondió enfurecido a la aparición en 2003 de un libro publicado por 80 ONG de derechos humanos sobre su primer año de mandato, catalogando a algunas como “organizaciones politiquerías que están al servicio del terrorismo y que esconden sus ideas políticas detrás del discurso de los derechos humanos”.<sup>53</sup>

De lo que no cabe duda es de que en las actuales circunstancias, con amenazas globales además del terrorismo (y más importantes), la ayuda se encuentra en una especie de cruce de caminos con cuatro alternativas, al menos, que tienen correspondencia con cuatro proyectos globales que definen esta primera década del siglo XXI.<sup>54</sup> El primer proyecto corresponde a la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo fin principal es la reducción de la pobreza y donde los esfuerzos del sistema de ayuda deben ir dirigidos a duplicar los recursos destinados a su consecución, poniendo especial énfasis en los PMA. El segundo corresponde a la agenda de Estados frágiles, centrada en la prevención de conflictos, la pacificación y el fortalecimiento institucional, donde los aspectos de seguridad son importantes para consolidar el tránsito de la ayuda humanitaria al desarrollo. El tercero corresponde a la agenda de Río y estaría orientado a la preservación de los bienes públicos globales, como

<sup>52</sup> OMB Watch, *Collateral Damage. How the War on Terror Hurts Charities, Foundations, and the People They Serve*, Washington D. C., 2008.

<sup>53</sup> Pastoral Social-Cáritas Panamá, Boletín Incidencia y Compromiso, “Se deterioran las relaciones entre el presidente Uribe y las ONG colombianas”, 23 de septiembre de 2003, disponible en <http://indh.pnud.org.co/articuloImprimir.plx?id=159&t=informePrensa>.

<sup>54</sup> Basado en Jörg Faust y Dirk Messner, “Europe’s New Security Strategy: Challenges for Development Policy” en *European Journal of Development Research*, vol. 17, núm. 3, septiembre 2005, pp. 423-436.

el medioambiente, la seguridad humana y la estabilidad financiera internacional. Por último, el cuarto correspondería a la agenda de la seguridad, en clara oposición con el resto de los mencionados y donde la AOD se somete a los dictados de la política exterior, la seguridad nacional y el interés geopolítico de una manera mucho más explícita que hasta ahora.

Ante estos cuatro proyectos globales, podemos distinguir al menos tres escenarios posibles: en el primero todo continuaría como hasta ahora. La ayuda trataría de responder a los desafíos que marca cada uno de los tres escenarios más “desarrollistas” y, eventualmente y dependiendo de cada opción, con apoyo al núcleo duro de la agenda de seguridad. En el segundo se optaría por la concentración en uno de los proyectos globales. A punto de llegar a la fecha mítica de 2015, los donantes intentarían esforzarse, aunque eso conllevara el abandono en menor medida de su apoyo a los otros proyectos. Conforme los efectos del cambio climático fueran más evidentes, la agenda de Río concentraría más esfuerzos por parte de los donantes, relegando la agenda de seguridad a un segundo plano. En cuanto al tercer escenario, se puede decir que sería el ideal, ya que estaría basado en una división estratégica del trabajo con una respuesta más funcional a los tres proyectos desarrollistas por parte de las instituciones bilaterales, multilaterales, la sociedad civil y los filántropos.

Evidentemente hay un cuarto escenario, el más pesimista, y consiste en que la agenda de la seguridad se convertiría en la “agenda de desarrollo” por tres elementos bien conocidos: 1) la agudización de la crisis financiera y económica; 2) la lucha por los recursos energéticos; y 3) los impactos derivados del cambio climático. Desde esta perspectiva, el cambio climático podría ser el verdadero reto a la seguridad, ya sea humana, ecológica, estatal o como se le quiera llamar. Este reto revelaría lo peor y lo mejor que exista en la especie humana, y no cabe duda de que el papel de la ayuda al desarrollo sería crucial, tanto si deseamos un mundo más justo como si contribuimos a que se haga realidad el que se narró en la película *Blade runner*.