
AYUDA AL DESARROLLO Y SEGURIDAD: ¿DOS AGENDAS INCOMPATIBLES?

CARLOS ILLÁN SAILER*

RESUMEN

En los últimos años el sistema de ayuda al desarrollo ha experimentado un viraje hacia la promoción de la seguridad, fruto de una política de lucha global contra el terror que empieza después del 11/S pero que se puede remontar a finales de los años 90. Este protagonismo de la “seguridad global” amenaza con desarmar el consenso alcanzado en materia de ayuda al desarrollo y su vinculación con el objetivo de lucha contra la pobreza.

ABSTRACT

The Aid System is being transformed at a great pace by the new issues of the “agenda of security”, which is steadily permeating the aid agenda and transforming it into something different. The buzzword that describes this new situation is the “securitization” of the aid donor’s policy agenda, a trend that goes beyond 11/S but that has been widely affected by the so-called “Global War On Terror” launched after the terrorist attacks. As a result of this, the Aid System is losing its legitimacy and its focus on poverty-related issues.

RÉSUMÉ

Durant les dernières années le système d'aide au développement a éprouvé un virage vers la promotion de la sécurité, fruit d'une politique de lutte globale contre la terreur qui commence

* Carlos Illán Sailer es investigador del IUDC-UCM. Agradece los comentarios personales del Dr. Bruno Ayllón Pino.

après le 11/S mais qui peut se remonter à la fin des années 90. Ce protagonisme de la "sécurité globale" menace de désarmer le consensus atteint en matière d'aide au développement et son lien dans le but de lutte contre la pauvreté.

“Vamos a dirigir todos los recursos a nuestro alcance- todos los medios diplomáticos, cada pieza de inteligencia, cada instrumento del imperio de la ley, todas las influencias financieras, y aquellas armas de guerra necesarias- para el desbaratamiento y la derrota de la red global de terror”

G.W Bush hijo en su discurso al Congreso
el 20 de septiembre de 2001

“Todo es más simple de lo que piensas y al mismo tiempo más complejo de lo que te imaginas”

Johan Wolfgang von Goethe

Un rasgo que caracteriza a la ayuda al desarrollo en la actualidad es su creciente “obsesión” por los temas de seguridad, no tanto en términos de incidir sobre los problemas que afectan a aquellas regiones del globo más inestables, caracterizadas por albergar a los llamados “Estados frágiles” (países con larga tradición en conflictos civiles, intervención exterior, explotación de los recursos naturales, hambrunas y migraciones forzosas entre otras), sino en cómo puede servir de elemento que ayude a “neutralizar” ciertas amenazas (léase terroristas) que preocupan a la “comunidad internacional”, especialmente a los Estados Unidos y al resto de países enfrascados en la lucha global contra el terrorismo.

Parece evidente que desde el 11 de septiembre de 2001 la agenda de seguridad global ha alterado significativamente el sistema de ayuda internacional que ahora debe enfrentar, al menos, tres grandes retos: cuáles son los objetivos reales de la ayuda; cómo sostener al mismo tiempo la lucha contra el terrorismo y contra la pobreza con recursos escasos; y qué grado de discrecionalidad va a existir en la canalización de la ayuda. Resolverlos no será tarea fácil si se tiene en cuenta que los principios que sustentaban la ayuda durante la guerra fría empiezan a parecerse a los que se esgrimen en la actualidad, y ello equivale a desarmar los principios y consensos a los que se ha llegado tras “el largo viaje” de los años 90 del siglo pasado.

Como resultado de ello, el sistema de ayuda al desarrollo parece tender hacia una progresiva “armonización” en términos de seguridad que afecta de manera

profunda a la coherencia alcanzada en los últimos 15 años en materia de lucha contra la pobreza, de ahí que ambos modelos, tendentes a la homogeneización de procedimientos y objetivos, entren en franca colisión¹.

El artículo centrará su análisis en los orígenes de este retorno de la seguridad a la agenda del desarrollo, cómo ha ido calando poco a poco en la comunidad de donantes y qué riesgos conlleva para los grandes consensos alcanzados en materia de lucha contra la pobreza, especialmente aquellos que se han establecido a medio plazo: el año 2015.

Sobre los orígenes

Establecer la fecha exacta del punto de partida de cualquier acontecimiento histórico es arriesgado. Es cierto, sin embargo, que hay un momento concreto donde se hizo evidente que las prioridades habían cambiado en la agenda del desarrollo internacional. Ese momento es el 11 de septiembre de 2001, si bien es posible identificar algunos síntomas del retorno de la seguridad (llámese hegemonía) en el sistema internacional mucho antes de esa fecha. Tales síntomas no eclosionarán con la fuerza que lo han hecho hasta noviembre de 2000, fecha en la que Bush hijo fue elegido presidente de los EE.UU.

Quizás el momento más concreto de esa “involución”² en la agenda del desarrollo global es 1997, cuando un grupo de políticos e intelectuales estadounidenses hicieron públicos los principios que regirían el “destino manifiesto” de su país en caso de hacerse con el poder. Esos principios dieron lugar al Proyecto para un Nuevo Siglo Americano (*Project for a New American Century*³), que en pocas palabras podría resumirse en cómo seguir siendo la única potencia indiscutible a lo largo del siglo XXI utilizando todos los medios a su alcance, especialmente el poder militar. Los firmantes de aquel documento hoy se encuentran en el poder: Jeb Bush, Dick Cheney, Francis Fukuyama, Donald Kagan o el actual presidente del Banco Mundial Paul Wolfowitz son algunos de ellos.

La posibilidad de poner en marcha esa agenda neoconservadora tuvo que esperar hasta 2002, con la aparición de lo que algunos han considerado el

1. Ngaire Woods, *The Shifting Politics of Foreign Aid*, Global Economic Governance Programme Working Paper, University College, Oxford, 25 February 2005.

2. José María Tortosa, “La involución a escala mundial”, Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo, Universidad de Alicante, septiembre de 2005.

3. <http://www.newamericancentury.org/>

documento doctrinal más importante de la política oficial del actual gobierno de los EE.UU: la “Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América” (*National Security Strategy for the United States of America*), donde los principios del Proyecto para un Nuevo Siglo Americano se hicieron política federal.

Para lo que al ámbito del desarrollo respecta, el documento reconoce que la pobreza no convierte en terroristas a los pobres, pero unida a instituciones débiles y corruptas hace que los Estados frágiles sean paraísos del narcotráfico y el terrorismo y que, como resultado, se utilice a los pobres en su provecho. La solución es sencilla: más crecimiento económico a través de mercados, comercio libre e instituciones democráticas. En este escenario la ayuda al desarrollo se convierte en uno de los elementos importantes para “romper” la trampa de la pobreza y asegurar la estabilidad de ciertas zonas del globo que pueden contener la expansión de la semilla terrorista a otros países.

Tanto el Departamento de Estado como la Agencia de Ayuda al Desarrollo estadounidenses ya lo hicieron explícito en su momento: “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”⁴. Cómo ha afectado este retorno de la seguridad en la agenda de la lucha contra la pobreza será el tema tratado en el próximo punto.

La ayuda en la “nueva guerra fría”⁵

A la pregunta de si se puede considerar a la actual coyuntura por la que pasa la ayuda al desarrollo de “nueva guerra fría” se puede contestar con otra: ¿Ha estado la ayuda tan politizada desde el final de la guerra fría? Algunos datos referidos a la nueva orientación de los recursos por parte de los donantes (en algunos casos más comprensible que en otros) en la lucha contra el terrorismo muestra una tendencia que empieza a ser preocupante. Uno de los síntomas es el uso que del término “governabilidad” hacen las agencias de desarrollo y organismos de ayuda, en particular para definir una especie de sector con multitud de objetivos (implícitos y explícitos) entre los que se encuentra la promoción del buen gobierno para fortalecer la seguridad global. A este primer elemento hay que añadir el auge de la bilateralización de la ayuda y una

4. FY 2004-2009 Department of State and USAID Strategic Plan, en <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/doss-trat/2004/>

5. Tomo como referencia a Christian Aid, *The politics of poverty. Aid in the new Cold War*, London, 2004

apuesta por crear un consenso alejado de las instituciones multilaterales. No es extraño, pues, que los programas de ayuda de donantes como Japón, el Reino Unido, Australia, la Unión Europea, Estados Unidos o Dinamarca hayan incluido como eje de sus políticas de desarrollo la cuestión de la seguridad. Lo más sorprendente, empero, es que tal debate haya calado en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

El caso de Japón es un claro ejemplo de reorganización de las orientaciones de la ayuda en un entorno de “fatiga del donante” (entre 1997 y 2003 los fondos destinados a AOD cayeron en un 27%)⁶ y de prioridad de la política exterior hacia zonas de Asia y la India, especialmente vinculadas a la “lucha contra el terror” como Afganistán, Filipinas o Iraq.

Por otro lado, el Reino Unido ha incrementado su ayuda en los últimos años con el objetivo de destinar más recursos a los países de renta baja, a la lucha contra el terror y a la reconstrucción de Iraq (de hecho, este país junto a Afganistán y Pakistán se encuentran ya entre los primeros receptores de su ayuda). Todo ello ha conducido a una creciente tensión entre los objetivos de lucha contra la pobreza (para el periodo 2005-2008 se pretende destinar cerca del 90% de la ayuda bilateral a los países de renta baja)⁷ y la atención a los compromisos derivados de la reconstrucción de Iraq y la “guerra global contra el terror”.

En cuanto a Australia, el gobierno republicano reforzó su política de seguridad a través de la ayuda a raíz de los atentados en Bali en octubre de 2002, donde 88 ciudadanos australianos fallecieron. La Agencia Australiana de Desarrollo Internacional (Ausaid) es la encargada de llevar a cabo toda una serie de proyectos a medio plazo en la zona de Asia-Pacífico con el objetivo de cambiar las condiciones que promueven el terrorismo, en clara confrontación con algunas de las recomendaciones del CAD (por ejemplo con el gobierno de Indonesia se está ejecutando en la actualidad una iniciativa para ayudar a la Fuerza Nacional de Policía a combatir este fenómeno, y con el de las Islas Filipinas un plan más global en la Isla de Mindanao, base del movimiento de liberación Abu Sayaf). Al mismo tiempo, parte de los fondos destinados a AOD se están utilizando para la reconstrucción de Iraq, por lo que el país deja muy pocos recursos destinados a la lucha contra la pobreza.

6. Ministerio Japonés de Finanzas, los datos pueden consultarse en www.mof.go.jp/english

7. Department For International Development, *Departmental Report 2005*, en <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/departamental-report/2005/CHAP-07.pdf> (acceso al 12/11/2005)

En un entorno más cercano, los nuevos imperativos derivados de la agenda de seguridad están remodelando la ayuda de la Unión Europea y sus estados miembros. Tradicionalmente, la política de seguridad y la de desarrollo han estado separadas, la primera llevada a cabo por los estados miembros y la segunda por la estructura comunitaria, pero a partir de 2003 la Unión Europea se ha convertido en un “Socio Global” en la búsqueda de un mundo más seguro tanto para los países miembros como para los países empobrecidos⁸. Desde 2001 la UE ha buscado la promoción de la coherencia a través de los Documentos de Estrategia País (*Country Strategy Papers*) con respecto a la ayuda exterior otorgada a países no miembros, pero a partir de 2003 se han venido incluyendo en ellos otros aspectos como la migración y el terrorismo⁹. La política de desarrollo y seguridad se acercan cada vez más a costa de socavar los principios de lucha contra la pobreza que han servido durante mucho tiempo como referente a la UE y sus países miembros¹⁰.

En otros países como Dinamarca, más alejada de los debates encendidos sobre ayuda y terrorismo, se anunció que la seguridad sería el segundo criterio más importante, después de la lucha contra la pobreza, en la asignación de recursos para el periodo 2004-2008¹¹. Como resultado, gran parte de la ayuda se ha reorientado a países de Oriente Medio de importancia estratégica para la lucha contra el terror: 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 para programas de lucha contra la pobreza en África.

Más allá de proponer este tipo de medidas los donantes deberían asegurarse de que los programas que ponen en marcha son la forma más efectiva de cumplir con los objetivos encomendados, porque si el grado de exigencia que se pide a las iniciativas encaminadas a la lucha contra el terror fuera tan grande como la exigida a la lucha contra la pobreza, muchas no pasarían los requisitos mínimos necesarios para ser aprobadas. Es más, el tipo de medidas llevadas a cabo hasta ahora van en contra de lo que podría considerarse como “apoyo a la gobernabilidad”. Dicho de otro modo: fortalecer las regulaciones

8. Baste recordar las palabras de Javier Solana en el Consejo Europeo celebrado el 20 de junio de 2003: “Los programas de ayuda europeos, las capacidades militares y civiles de los Estados Miembros y otros instrumentos como el Fondo de Desarrollo Europeo... todos ellos tienen un impacto en nuestra seguridad y en la de otros países”.

9. Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Externas, 18 marzo 2003.

10. Un indicador sintomático es la discusión sobre el posible nombramiento de un Ministro de Asuntos Exteriores Europeo.

11. DANIDA. *The Government's Vision for New Priorities in Danish Development Assistance 2004-2008*. The Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, June 2003.

contra el blanqueo de dinero y la policía aduanera en Timor del Este o Nauru puede que sea beneficiosa para ambos países, pero ¿realmente ayuda a mejorar la situación de los colectivos más vulnerables?

Estados Unidos, un caso aparte

El papel de la ayuda externa de Estados Unidos es sin duda el más interesante de analizar, ya que se observan algunos elementos de tensión derivados de la puesta en marcha de nuevos “instrumentos” de corte aparentemente “desarrollista” como la Cuenta para el Reto del Milenio (Millennium Challenge Account o MCA) y la excesiva politización de la ayuda a través, aunque no sólo, de USAID. Si hay una frase que pueda resumir la pauta que ha seguido la administración Bush hijo desde el año 2000 podría resumirse en “más ayuda, más seguridad y más instituciones”.

Entre 2002 y 2004, la ayuda estadounidense creció desde los 12,9 a los 33,2 millardos de dólares, incluyendo un suplemento de 18,6 millardos de dólares para la reconstrucción de Iraq. Estos datos parecen confirmar que el incremento responde a razones de seguridad (casi todas las aportaciones extraordinarias fueron a parar a los esfuerzos derivados de la guerra en Afganistán, Iraq y regiones vecinas) aunque es probable que el inevitable déficit fiscal y financiero que viene acumulando el país hagan que tales esfuerzos en materia de seguridad no puedan ser mantenidos durante mucho tiempo, de ahí que el mensaje dirigido a la “coalición de los voluntariosos” para que aporten recursos sea cada vez más urgente.

Algunos datos son reveladores del esfuerzo en materia de seguridad que está llevando a cabo la Casa Blanca: la lista de países que recibe ayuda militar incluye a países que no eran susceptibles de serlo antes del 11/S como Armenia, Azerbaiyán, India, Tayikistán, Indonesia o Pakistán. De hecho, la AOD destinada a esta zona de Asia creció en un 47% en el periodo 2000-2003, mientras que el Fondo de Apoyo Económico (*Economic Support Fund*) lo hizo en un 104%. En contraste, las partidas asignadas al Fondo Militar Exterior (*Foreign Military Fund*) y al Programa Estadounidense de Entrenamiento y Educación Militar (*US International Military and Training Program*) crecieron en un 1.614% y en un 4.575% respectivamente durante el mismo periodo¹².

12. BOND, *Conflict Security and Official Development Assistance (ODA): Issues for NGO Advocacy*. Draft paper prepared for the Global Security and Development Network, London, 2004

Al tiempo, la Administración Bush ha venido utilizando la condicionalidad para forzar el apoyo a su posición frente a la Corte Criminal Internacional, ya que más de 80 países han firmado acuerdos bilaterales con EE.UU para “proteger” a los ciudadanos estadounidenses de la jurisdicción de esta institución. Aquellos países que plantearon su rechazo inicial (como el caso de Malí, Sudáfrica, Tanzania o Kenia) fueron “amenazados” con la suspensión de toda ayuda externa.

Por otro lado, el incremento de la ayuda destinada a la lucha global contra el terror ha querido acompañarse de otros esfuerzos dirigidos a la lucha contra la pobreza, siendo el más destacable la “Cuenta para el Reto del Milenio”, que aseguraba que parte de la ayuda no fuera afectada por los objetivos geoestratégicos perseguidos desde 2001. La verdad es que cuando se anunció la iniciativa en la Cumbre de financiación de Monterrey en 2002 parecía que el mundo asistía a uno de los programas más ambiciosos puestos en marcha por el gobierno estadounidense desde la guerra fría, pero tres años después el programa está seriamente dañado. El primer director ejecutivo de la Millennium Challenge Corporation (la Junta Directiva que gestiona el programa), Paul Applegarth, dimitió en verano de 2005 por diversas razones, entre ellas la paulatina reducción de los fondos previstos desde 2004 por parte del Congreso, que en 2005 no pasarán de los 2 millardos de \$, cuando la propuesta original era de 3,3 millardos de \$¹³. Sin duda mucho de ello tiene que ver con los esfuerzos realizados en Iraq.

Algunos de los problemas de esta iniciativa ya han sido comentados¹⁴, pero cabe recordar que, a pesar de su retórica “desarrollista” (pues la iniciativa alude a la lucha contra la pobreza entre sus principios si bien no hace referencia al consenso alcanzado en esta materia en el seno de Naciones Unidas), la Cuenta de Desarrollo del Milenio plantea algunas contradicciones en una política de ayuda con unos objetivos muy claros: en un momento donde la seguridad es la piedra angular de la ayuda exterior, se propone otorgar recursos a aquellos que cumplan una serie de requisitos (“buen gobierno”, “inversión en la gente” y “promoción de la libertad económica”) sean o no aliados en la lucha contra el terror, lo cual no deja de ser una paradoja teniendo en cuenta la dinámica en la que han metido los halcones de la Casa Blanca a la política exterior estadounidense.

13. Lex Rieffel & James W. Fox, *Moving Toward Smarter Aid*, Policy Brief 145, The Brookings Institution, August 2005.

14. Carlos Illán Sailer, *El “milagro” de Bush. La iniciativa del Millennium Challenge Account y las repercusiones para la lucha contra la pobreza*, REDC nº 11, otoño/invierno de 2003 y *Bush y el Millennium Challenge Account: ¿A favor o contra los pobres?*, REDC nº 13, otoño/invierno de 2004.

No es una novedad de afirmar que la lucha contra la pobreza nunca ha sido el objetivo central de la ayuda exterior estadounidense, pero incluso desde sectores poco sospechosos de antirepublicanismo¹⁵ la idea de que ésta debe ser reformada para resolver los problemas de seguridad planteados por los Estados fallidos va poco a poco tomando forma en los círculos próximos al gobierno. Dichas reformas pasan, entre otras actuaciones, por centralizar toda la ayuda al desarrollo en una especie de Consejo o Gabinete con una Agencia que responda a los nuevos desafíos de manera eficaz, tratando de reducir el elevado peso que el ejército tiene en materia de ayuda a través de lo que se conoce como Asistencia Cívico-humanitaria (Humanitarian Civic Assistance)¹⁶. Tales recomendaciones tratan de advertir que la búsqueda de rentabilidad a corto plazo en el ámbito de la seguridad (una o dos legislaturas como máximo) terminará pasando factura al país, de ahí la urgencia para enfrentar los desafíos que imponen los Estados fallidos en el largo plazo.

El Comité de Ayuda al Desarrollo: un caso preocupante

Que el Comité de Ayuda al Desarrollo haya abrazado la doctrina de la lucha contra el terrorismo en sus prácticas es algo que no puede pasar desapercibido para cualquier analista preocupado por la deriva que está tomando la forma de concebir el papel de la Ayuda Oficial al Desarrollo en los últimos años.

Aunque sus directrices se encuentran bajo revisión de forma continua, la definición básica de lo que se conoce como AOD no ha cambiado desde 1972, y ha excluido siempre la ayuda militar (básicamente dotación de material, adiestramiento y dinero para las fuerzas de seguridad). Sin embargo, desde que se declaró la “guerra al terror” el CAD parece haber adoptado una posición tendente a incluir algunos “ajustes” en la definición de ayuda, especialmente la destinada a promover la seguridad.

Una de las primeras medidas tuvo lugar en 2003 con la publicación del documento titulado *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action*¹⁷, donde se destaca el importante papel que tiene la ayuda para privar a los terroristas de su apoyo popular. El documento afirma

15. Jeremy M. Weinstein, John Edward Porter, and Stuart E. Eizenstat, *On the Brink: Weak States and U.S. National Security: A Report of the Commission for Weak States and U.S. National Security*, Washington: Center for Global Development, 2004, 79 pp.

16. Término que emplea el Departamento de Defensa para las actividades de emergencia y desarrollo que tienen lugar en el contexto de una campaña militar o entrenamiento

17. Development Assistance Committee, OECD, 2003

que esa “responsabilidad” de la ayuda podría tener algunas implicaciones para las prioridades de los donantes, entre ellas las asignaciones presupuestarias y las definiciones para computar como AOD los recursos destinados a la “lucha contra el terror”. Es sorprendente que en 2001 el documento “oficial” del CAD sobre el papel de la ayuda en la prevención de conflictos sólo mencionara una vez la palabra terrorismo¹⁸.

Además, el informe de 2003 contiene algunas debilidades muy importantes¹⁹ como son:

- Partir de una base (de momento no cuestionada) de que el terrorismo se “combate” con AOD.
- No ofrecer ninguna definición de lo que entiende por terrorismo, más allá de crear una especie de espectro invisible a la espera de golpear una vez más (sobre todo a los países desarrollados) y de hablar de “terrorismo internacional” (página 8) como la manifestación más importante de ese problema (otra vez la más interesada a las prioridades de la “comunidad internacional”).
- Las propuestas para incidir en las causas del terrorismo, entre las que se encuentran “convencer” a los gobiernos y la sociedad civil del “tremendo daño” que conllevan los actos terroristas (pág. 13); educar e incidir a los más desafectos al modelo occidental de desarrollo, los jóvenes (pág. 14); establecer una red de información y sensibilización a través de la opinión pública en general y de los medios de comunicación en particular para “detener el uso particular que los terroristas hacen de la información” (pág. 14)... son más bien cortas de enfoque y caen en asunciones alejadas de la realidad.

En todo caso la máquina ya había echado a andar y, en febrero de 2004, el CAD llevó a cabo una sesión de trabajo en París bajo el nombre “ODA Eligibility Issues for Conflict Prevention, Peace Building and Security”, en cuyo programa se incluyó quizás el punto más polémico: qué debe entenderse por AOD. En el debate se incluyeron cuestiones relativas a los necesarios cambios para poder financiar “nuevas medidas de seguridad” bajo el paraguas de

18. *The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict*, OECD, 2001. La cita se puede encontrar en la página 20 del documento y de manera bastante general en el siguiente párrafo: “Co-ordinated foreign policy actions are needed to support regional and sub-regional co-operation in combating drug trafficking, organised crime and **terrorism**, and controlling illicit or irregular arms trade, as well as the flow of arms generally”.

19. Véase, entre otros, el análisis de Brian Tomlinson, *A CCIC Commentary on A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points of Action*, Canadian Council for International Co-operation, October 2003, en www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2003-11_ccic_commentary_dac_terror_prevention.pdf (acceso al 14/11/2005)

la ayuda, que incluyen el apoyo a la inteligencia del país así como la financiación de los costes derivados del entrenamiento militar vinculados a operaciones de mantenimiento de la paz²⁰.

En abril del mismo año, un alto encuentro entre representantes de gobiernos miembros de la OCDE y del CAD procedió a discutir las propuestas que salieron de París. Si bien se decidió posponer la mayoría de recomendaciones vinculadas a la financiación de actividades de inteligencia y adiestramiento militar, este debate todavía no se ha cerrado.

En resumen, tanto los avances del CAD como de algunos de los donantes ya mencionados en la primera parte del artículo en esta materia ayudan a que la línea entre la asistencia humanitaria o de desarrollo y las actividades de corte eminentemente militar sea cada vez más borrosa. Los ataques sobre almacenes del CICR en Afganistán o el atentado sufrido en 2003 en los cuarteles de Naciones Unidas y la Cruz Roja así como la selección de cooperantes como “objetivos militares” en Iraq, ha demostrado como ese “con nosotros o contra nosotros” pronunciado después del 11/S ha despojado, dramáticamente, la neutralidad de la ayuda y sus trabajadores humanitarios.

Sin duda un factor que ha contribuido a este clima de tensión es la colaboración ejército-ONG en labores de asistencia humanitaria. Allí donde es prioritario desde el punto de vista estratégico, el ejército se convierte en el principal actor de la ayuda humanitaria (al menos en las primeras fases post-conflicto pero también en aquellas situaciones post-catástrofe), de manera que se ha podido asistir a un gradual cambio de percepción de la tarea del ejército abandonando, incluso, un consenso casi general entre expertos y pensadores militares acerca de si las fuerzas armadas disponen de los principios y la experiencia para proveer de ayuda en situaciones de emergencia. Por ejemplo, los principios operativos del Ministerio de Defensa del Reino Unido con respecto a actividades humanitarias afirman que, en la medida de lo posible, el ejército debe evitar involucrarse en este tipo de experiencias y que, si ello fuera necesario, deberá ponerse al mando de la agencia (civil) encargada de coordinar los trabajos. Sólo cuando otras alternativas no hayan tenido resultado y el proceso de reparto de la ayuda sea un fracaso es cuando el ejército debe involucrarse directamente²¹.

Uno de los resultados derivado de tal práctica es el “secuestro” del término “humanitario” para legitimar las actuaciones militares en el reparto de ayuda,

20. En <http://www.oecd.org/dataoecd/42/26/31505731.pdf> (acceso al 15/10/2005)

21. Jane Barry & Anna Jefferys, *A Bridge too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response*, Humanitarian Practice Network Paper n° 37, ODI, (2002)

de cuyos principios humanitarios muchos ponen más que reservas. Más bien se utiliza la legitimidad de esta acción (en un principio “imparcial” y “neutral”) para conseguir objetivos políticos por medios militares: no en vano lleva poniéndose en práctica desde la “intervención humanitaria” de Kosovo o la reciente invasión “política, militar y humanitaria” de Iraq.

De qué seguridad estamos hablando

Cada vez que alguna zona del globo es afligida por algún desastre natural la población y los gobiernos responden (es cierto que dependiendo del tipo de crisis) con una generosidad sin límites. Sin embargo, aquellas personas que viven en los países más frágiles del mundo no cuentan con ese mismo nivel de conciencia solidaria sobre la difícil situación en la que viven. Esta incapacidad, fruto de la desinformación y de las prioridades que marca la “agenda internacional”, perpetúa la pobreza y arriesga la aparición de nuevas amenazas a la seguridad global.

Los Estados frágiles albergan a más de 500 millones de los habitantes más pobres del mundo y presentan un enorme desafío en cuanto a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), además de ejercer un gran impacto sobre la seguridad de sus regiones, por lo que cualquier iniciativa que se plantee en términos de “lucha contra la inseguridad” tiene que pasar necesariamente por la lucha contra la pobreza en estos países.

Quizás sea el Banco Mundial una de las instituciones que más han promovido la reflexión en este ámbito y que no ha dejado de insistir en una idea simple pero central: el desarrollo es clave para la seguridad humana. Ésta se encuentra hoy día (sobre todo en esos Estados frágiles) amenazada por varios fenómenos que, unidos, representan un riesgo potencial a gran escala: los crímenes de guerra y el éxodo derivado de este tipo de situaciones, el incremento espectacular que ha sufrido la venta de armas a escala global, la cada vez menor capacidad del Estado (sobre todo en los países empobrecidos) para asegurar el respeto de la “ley y el orden” en sus fronteras y para sus ciudadanos, y las enfermedades de gran impacto entre la población como el SIDA. Todos ellos son, sin duda, obstáculos para la consecución de los ODM.

Es interesante, también aquí, ver cómo se van conformando dos agendas a la hora de abordar el problema que presentan los Estados frágiles y el papel de la ayuda para romper la “trampa” de la pobreza. Por un lado los EE.UU tienen su propia forma de resolver este problema, con claros rasgos de lo que podríamos llamar “egoísmo ilustrado”, en marcado contraste con el resto de

donantes que se apoyan más en el multilateralismo y las respuestas conjuntas. Dos ejemplos bien evidentes de esta evidente asintonía son, por un lado, la *National Strategy for Combating Terrorism*²² que Bush hijo lanzó en 2003 y, por otro, dos encuentros de donantes donde se trataron estos temas de manera específica: el Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda que tuvo lugar en París del 28 de febrero al 2 de marzo de 2005 y en la Reunión de alto nivel del CAD de la OCDE, celebrada el 3 de marzo de 2005.

La primera iniciativa confirma los riesgos *para la seguridad de los EE.UU* derivados de los Estados frágiles, por lo que sugiere un fortalecimiento de los mismos a través de la ayuda al desarrollo. Esta es, sin duda, una de las novedades más interesantes del documento pues hasta cierto punto podría afirmarse que entra en contradicción con la doctrina propugnada del “menos Estado y más mercado” de la Administración Bush. Así, cuando es necesario tener Estados periféricos fuertes, la doctrina afirma que *“El principal objetivo de nuestra respuesta colectiva será la reconstrucción de un Estado que cuide de su propio pueblo- su bienestar, salud, prosperidad y libertad- y que controle sus fronteras. Los Estados Unidos desean asistir al mundo civilizado- gobiernos, organizaciones no gubernamentales y partenariados público-privados- para llevar a cabo tales esfuerzos.”*²³

Dejando al margen qué es lo que entiende el documento y sus inspiradores por un “mundo civilizado” (*civilized world*), ya se ha demostrado que esa práctica ni la están siguiendo ni la seguirán los EE.UU. De hecho, cualquier referencia a la seguridad pasa, en primer lugar, por “la” seguridad de este país y a continuación (y casi por obligación) la que su gobierno dictamine para los demás países. Ello conduce, como afirman algunos²⁴, a cambiar la seguridad global por una imposición violenta de un país por encima de Naciones Unidas generando más inseguridad de la que pretendidamente se quería atajar.

El caso más evidente es el del llamado terrorismo: los datos del National Counterterrorism Center indicaban que 2004 había sido el año en que mayor número de ataques terroristas se habían contabilizado, poniendo así en duda la bondad de las políticas del gobierno Bush en su “guerra contra el terror” y sus frecuentes afirmaciones de que se estaban haciendo progresos en la misma²⁵.

22. Accesible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html> (acceso el 18/10/2005)

23. *National Strategy for Combating Terrorism*, p. 23.

24. José María Tortosa Blasco, *Desarrollo local: orígenes, problemas y perspectivas*, documento presentado para el Encuentro Latinoamericano “Retos del desarrollo local. Estrategias, escenarios, perspectivas”, Panel “Nuevos escenarios y perspectivas del desarrollo local”, Cuenca (Ecuador) 21 de septiembre de 2005

25. <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,3-1684077,00.html> (acceso al 18/10/2005)

En cuanto al segundo enfoque, se parte de la idea de que no participar en la ayuda a los Estados frágiles ha dejado ya de ser una opción, si es que han de cumplirse los compromisos sobre la erradicación de la pobreza y la estabilidad global. Tales afirmaciones vienen apoyadas, entre otros, por un informe²⁶ de Paul Collier y Lisa Chauvet, del Centro de Estudios de las Economías Africanas, en la Universidad de Oxford, donde se pone 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 tener por vecino un Estado frágil produce pérdidas anuales de 1,6% del Producto Interno Bruto, siendo el costo promedio de las pérdidas económicas de un Estado frágil 100 millardos de dólares \$, dos veces el presupuesto de la ayuda mundial.

En otros estudios²⁷, el propio Collier ha demostrado que la tendencia a sufrir conflictos (sobre todo de carácter interno) en un país empobrecido está, básicamente, vinculado a tres factores: el nivel de renta per cápita, la tasa de crecimiento y la dependencia con respecto a recursos naturales y productos manufacturados, de tal manera que si ese país lograra incrementar el doble su nivel de renta per cápita se encontraría “fuera de la zona de peligro”. En este sentido, la comunidad de donantes tiene dos alternativas: o mejorar en conjunto la situación del país o bien reducir la “amenaza” de cada uno de los factores comentados por separado. Si ello no fuera posible, para el año 2015 ya no hablaríamos de 500 millones sino posiblemente de una cifra cercana a 1000 millones de personas viviendo en Estados en proceso de desintegración y con graves externalidades para otras sociedades: enfermedades infecciosas, narcotráfico y violencia.

A modo de conclusión

Muchas de las actuaciones que se están llevando a cabo en el ámbito de la seguridad global después del 11/S, especialmente las orientadas a la “guerra” contra el terrorismo, vienen utilizando a la lucha contra la pobreza como fachada que legitime la consecución de otros objetivos más particulares. Esa “obsesión” internacional con la seguridad y el terrorismo tiene, a mi juicio, un

26. Lisa Chauvet and Paul Collier, *Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University January, 2004

27. Ver, por ejemplo, P. Collier and A. Hoeffler, *Murder by Numbers: On the Socio-Economic Determinants of Homicide and Civil War*. Centre for the Study of African Economies WPS, 2004

punto de partida concreto a finales de los años 90 del siglo pasado que, con la elección y re-elección de Bush hijo, se ha convertido en una especie de “obligada agenda internacional”. Ello ha producido una serie de impactos indeseados en la “agenda de desarrollo”, no sólo trasladando la atención de la opinión pública y de la política lejos de los verdaderos problemas del desarrollo sino influyendo la orientación de la ayuda y la propia naturaleza de la cooperación con los países de la periferia.

La guerra global al terror está siendo también utilizada para justificar prácticas que debilitan la consecución de cualquier objetivo de desarrollo (se llamen éstos ODM o no) y, en muchos casos, va en contra del respeto a la dignidad y los derechos humanos. Todas estas tendencias son (o deberían ser) objeto de preocupación para aquellos interesados en que la ayuda siga estando ligada a otra lucha, contra la pobreza.

Es, por lo tanto, imprescindible devolver la seguridad humana al centro de la agenda de desarrollo tal y como siempre se ha entendido: una vida libre de amenazas a los derechos de las personas, a su seguridad o incluso a sus propias vidas²⁸. Un objetivo que pasa, entre otras cosas, por la apuesta decidida al multilateralismo, al fortalecimiento de Naciones Unidas, a una definición consensuada de terrorismo y, en general, a la idea central propuesta por Koffi Annan de que expandir la libertad²⁹ en el mundo pasa por la creación de un marco de seguridad que reconozca que la pobreza, la crisis social y el conflicto civil constituyen los elementos fundamentales de la amenaza a la seguridad mundial.

Aunque escapa al objeto y ámbito de este artículo, algunas medidas más concretas que afectan a la relación entre donantes y receptores (más allá del aumento de la calidad y cantidad de la ayuda y de los procesos de armonización emanados de la Declaración de Roma en 2003), pasan por un replanteamiento de algunos mecanismos usados por el sistema de ayuda en los Países Menos Adelantados, como por ejemplo los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza o el apoyo a presupuestos, instrumentos que poco sirven en países muy vulnerables a las crisis económicas en donde se debería apostar por otros mecanismos (por ejemplo la Facilidad Financiera Internacional), que ayuden a amortiguar los efectos de esas convulsiones económicas.

28. Para más información sobre el concepto de seguridad humana ver, entre otros, la página web de la Red de Seguridad Humana (<http://www.humansecuritynetwork.org>), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica (<http://www.iidh.ed.cr>) o el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* del PNUD.

29. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, United Nations (A/59/2005), 21 march 2005

Al tiempo, es necesario plantearse la duración del apoyo externo. Es normal que la ayuda se destine a los países que salen de conflictos durante los dos primeros años cuando su capacidad de absorción es relativamente baja, volviendo a disminuir cuando la capacidad de absorción se acerca a valores que podrían considerarse normales. Algunos estudios³⁰ muestran que la ayuda debería sostenerse durante más tiempo, al menos 10 años con un pico máximo a mitad del intervalo. Unido a este tema está la capacidad para reformar no tanto el conjunto de políticas económicas del país sino concentrarse en políticas muy concretas. Por último, otros de los temas clave a abordar es el fortalecimiento de la gobernabilidad a través de la acción internacional conjunta³¹.

Ante todo este panorama descrito, es necesario volver a repetir que ninguno de los temas a los que se enfrentó el mundo hasta el 10 de Septiembre 2001 han dejado de ser menos urgentes e importantes, y que disponemos de una agenda consensuada para poder incidir en ellos.

30. Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington: World Bank, 2003

31. Ejemplos de ello es el acuerdo alcanzado en la OCDE para criminalizar los intentos de corrupción a funcionarios y trabajadores públicos o el *Proceso Kimberley*, destinado a cortar la financiación de grupos rebeldes que viven de la venta de diamantes o, en esa misma línea, la *Extractive Industries Transparency Initiative* y las iniciativas de Responsabilidad Social Corporativa.