

Seguridad humana y lucha antiterrorista. El impacto sobre el desarrollo

Carmen Magallón Portolés¹

La introducción del concepto de *seguridad humana*, en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, en 1994, fue una pequeña revolución copernicana. Bajo este nuevo concepto se articulaba un paradigma diferente al de la seguridad nacional, un nuevo sistema de referencia desde donde ver e interpretar las cosas. En él, la seguridad ya no tenía como centro al Estado sino al ser humano.

Una nueva visión, un nuevo modelo o paradigma se introduce porque algo chirría en la realidad que no se adecua al modelo existente. En este caso, podían aducirse dos factores de desajuste del viejo paradigma de la *seguridad nacional*: uno, la constatación de que los conflictos armados se habían alejado del modelo de enfrentamiento entre Estados; y dos, la conciencia de que las amenazas a la seguridad no sólo provenían de las guerras y la violencia criminal sino también del hambre, la extensión de nuevas pandemias (sida, virus Ébola, enfermedad de Creutzfeld-Jakob...), los desastres ecológicos, el terrorismo, los fanatismos religiosos o étnicos, el crimen organizado, la proliferación nuclear...².

Seguridad nacional y seguridad humana

La seguridad nacional o estatal y la seguridad humana son dos paradigmas muy distintos, que se confrontan en cuestiones importantes y cuya adopción tiene repercusiones divergentes en el enfoque de políticas prácticas. En el paradigma tradicional de la seguridad nacional, el Estado es el centro y el armamento un componente básico de la seguridad. En el paradigma de la seguridad humana, por el contrario, se cree más en las negociaciones y la construcción de la paz que en la disuasión y el uso de la fuerza; además, el desarme pasa a ser un factor clave de la seguridad, concebida ésta para liberar al ser humano no sólo de los temores sino también de las carencias cotidianas, de la miseria.

La seguridad humana va más allá de la noción convencional que tiene que ver con la capacidad militar y la defensa de las fronteras. En la formulación inicial del PNUD, se argumentaba que “para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medioambiente, la seguridad respecto al delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana”.³

Como todo cambio paradigmático, el enfoque de la seguridad humana generó una diversidad de interpretaciones, de polémicas y de resistencias.

¹ Directora de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz, de Zaragoza.

² Véanse al respecto: KALDOR, Mary (2001) *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, Tusquets y RAMONET, Ignacio (2002) *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*. Barcelona, Mondadori.

³ PNUD (1994) *Informe sobre desarrollo humano*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 3.

Gran parte de las resistencias vinieron de parte de los Estados, tanto de aquellos que habían sido en su día colonizados y que ahora veían en la seguridad humana una nueva forma de socavar su soberanía, como de los que veían en este nuevo concepto una vía para imponer valores que en muchos lugares son percibidos como occidentales, así el individualismo o los derechos humanos.

Seguridad militar y seguridad humana

Seguridad nacional/ estatal	Seguridad humana
Centrada en el Estado	Centrada en el ser humano
Libertad respecto del miedo	Libertad respecto del miedo Libertad respecto de la miseria
Seguridad contra la agresión externa: territorio, fronteras, soberanía	Seguridad en la vida cotidiana: trabajo, ingresos, salud, medio ambiente, libertad de expresión; frente a la delincuencia, la persecución étnica o religiosa....
Rearme	Desarme para revertir recursos
Seguridad militar	Desarrollo humano
Protección de intereses nacionales en política exterior	Cooperación en un mundo interdependiente
	Refuerza el papel de la sociedad civil y las ONGs.

Elaboración propia

La seguridad humana no gusta mucho a los expertos en cuestiones de seguridad dentro de la Academia, al considerar el término vago y poco consistente. Incluso entre los propios defensores del paradigma hay debate sobre el contenido y la amplitud del concepto. Para algunos, si la seguridad humana se concibe frente a todas las amenazas o carencias humanas posibles, el concepto se diluye en exceso y al tratar de explicarlo todo, acaba no explicando nada.⁴

Dentro del paradigma de la seguridad humana, se han generado dos líneas para su impulso e interpretación, dando lugar a dos iniciativas diferentes, que divergen también en acotar más o menos la noción de seguridad. Una de ellas, la *Red de Seguridad Humana*, creada en 1999, está liderada por Canadá, Noruega y Suecia, bajo un enfoque restringido de la seguridad humana, concibiéndola como libertad para vivir sin miedo (frente a la violencia directa y conflictos armados). La otra iniciativa está promovida por Japón; se trata de la creación del *Fondo fiduciario para la Seguridad Humana* y se rige por un enfoque amplio de la seguridad, concebida como libertad respecto a la miseria.

Seguridad humana y desarrollo

Uno de los problemas de la seguridad humana es que se trata de una concepción tan cercana a la de desarrollo humano que ambos conceptos pueden llegar a confundirse. Durante mucho tiempo la seguridad y el desarrollo se concebían separados, viéndose el desarrollo como una precondition para la seguridad. El genocidio de Ruanda, en 1994, un país que en los años previos había mejorado sus indicadores de desarrollo, fue un contraejemplo brutal que mostraba cómo una quiebra de la seguridad podía también dar

⁴ KING, Gary y MURRAY, Christopher, "Rethinking Human Security", *Political Science Quarterly*, 2001, nº 4, 585-610.

al traste con los niveles de desarrollo alcanzados. Éste y otros casos, llevaron a revisar el inicial enfoque de relación entre desarrollo y seguridad, dando lugar a nociones como ‘la seguridad en primer lugar’ o la idea de un desarme sostenible para un desarrollo sostenible.⁵ Lo cierto es que la evolución de los hechos ha mostrado que entre desarrollo humano y seguridad existe una relación que no es de orden sino de interacción, una relación que va en los dos sentidos.

El acercamiento entre desarrollo y seguridad, favorecido por la introducción de la noción de seguridad humana, ha derivado en una tendencia a reinterpretar el desarrollo desde la seguridad, una tendencia que ha llevado a cambiar las prioridades de los criterios de desarrollo. Muchas agencias de ayuda humanitaria y dedicadas a políticas de desarrollo han mostrado su preocupación por la creciente orientación de la ayuda hacia objetivos de seguridad. Fondos que a principios de los 90 se dirigían a reducir la pobreza o a impulsar la defensa de los derechos humanos, se han redirigido a la reconstrucción de Estados en crisis (*Estados frágiles*), a la promoción de oportunidades para la gente en áreas estratégicas de inestabilidad o a apoyar intervenciones. Esta priorización de los objetivos de seguridad en la asignación de fondos de desarrollo es lo que se llama la “securitización” de la ayuda.

Tras el 11-S, la lucha antiterrorista está contribuyendo a distorsionar el contenido de las políticas que se generan en nombre de la seguridad humana.

El terrorismo como amenaza a la seguridad humana

Para medir la seguridad humana se han propuesto diversas metodologías e indicadores, que son otras tantas opciones de definición del propio concepto. Las metodologías para medir la seguridad humana, concebida de manera amplia, tienen en cuenta los ingresos, la salud, la educación, la libertad política y la democracia, y proponen como indicadores, parámetros como el Producto Interior Bruto, una escala de medida del estado de salud, el grado de escolarización y la participación en las elecciones. Son acercamientos complejos que recogen bien el sentido primero que quiso darse a la seguridad humana, pero tienen el problema de que lo que miden apenas se distingue de lo que engloba el concepto de desarrollo humano.

Una alternativa sencilla es usar como indicador de seguridad humana el número de muertes producidas por distintas causas: muertes producidas por enfermedades, muertes producidas por desastres naturales y muertes producidas por conflictos armados y la violencia criminal.

Utilizar este indicador de seguridad humana, el número de muertes producidas por diversas causas, ayuda a redimensionar y situar en sus términos las distintas amenazas, entre otras, la del terrorismo. Se constata que frente al número de muertes por enfermedades, que sobrepasa la suma de las muertes producidas por la guerra, la violencia criminal y los desastres naturales, el número de muertes por terrorismo es insignificante. No quiere esto decir que el terrorismo no sea una amenaza. La pérdida de una sola vida humana es una pérdida irreparable y ésa es la perversión de utilizar comparativamente el número de muertes. Se trata solamente de un índice para evaluar el peso que tiene en distintos lugares, una amenaza u otra.

En la importancia que se atribuye a distintas amenazas se confrontan también dos paradigmas. Para los países desarrollados, que tienen cubiertas las necesidades de la vida cotidiana, la amenaza paradigmática hoy es el terrorismo. Para los países del Sur, y su

⁵ KRAUSE, Keith (2005) “Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 90, 19-30.

expresión dinámica proyectada en los grupos que se reúnen en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, la amenaza paradigmática es el hambre y las enfermedades. La Organización Mundial de la Salud confirma el mayor peso estadístico del paradigma de Porto Alegre, al afirmar que lo que más mata en el mundo es el hambre.

Esto no significa que haya que minimizar la amenaza del terrorismo que, por cierto, también golpea a determinados países del Sur, sino que la percepción de amenaza a la seguridad humana, depende de la posición de los distintos humanos en el mundo. Ante lo que surgen nuevas cuestiones: seguridad humana ¿de quién o para quién? ¿Está la ayuda al desarrollo enfocada a reducir las amenazas a la seguridad humana de quienes viven en los ahora llamados Países Menos Adelantados (PMA), amenazas que como el hambre o las enfermedades son las que causan un mayor número de muertos? Lo que puede observarse es que los países que proporcionan la ayuda, la están reorientando para protegerse a sí mismos de la amenaza que perciben como más relevante, dado que tienen las demás resueltas: el terrorismo. Es nuestra seguridad, la de quienes vivimos en los países desarrollados, la que empuja a priorizar la lucha contra el terrorismo frente a otras necesidades.

El impacto de la lucha antiterrorista sobre la ayuda al desarrollo

La lucha contra el terrorismo ha incrementado la tendencia a la securitización de la ayuda al desarrollo, que se ha tomado como un instrumento más de política exterior dirigida a reducir la amenaza terrorista. Los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países desarrollados han cambiado las prioridades tanto geográficas como sectoriales de la ayuda. La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos y el libro blanco de la Agencia para el Desarrollo Internacional estadounidense (USAID) subrayan que la ayuda tiene que contribuir a la seguridad y a las estrategias antiterroristas. A finales de los 90, sólo una cuarta parte de la ayuda exterior proporcionada por los EEUU, estaba relacionada con asuntos de seguridad; en el 2004, esta proporción ya era la mitad. En 2002, Pakistán fue el cuarto receptor de ayuda procedente de aquel país. En Australia, tras los atentados de Bali, el Gobierno elaboró una estrategia de cooperación con los países vecinos proponiendo, entre otras medidas, intervenir en las islas Salomón (Estados frágiles) por la posibilidad de que pudieran albergar terroristas; y condicionar la tradicional ayuda dirigida a Papua Nueva Guinea al envío de policías australianos a aquel territorio.⁶

De modo análogo, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cambió la definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) aproximándola a la seguridad. Según el CAD, la cooperación puede servir a la lucha antiterrorista, aunque orientándose hacia la prevención y tratando de no abandonar los objetivos de desarrollo. Por ejemplo, dirigiendo fondos hacia el logro de estructuras políticas (Estados) más fuertes y estables, ayudando a los reformadores moderados a crear puentes entre distintas comunidades religiosas y culturales; creando programas de empleo dirigidos a los jóvenes susceptibles de ser captados para los grupos terroristas; ayudando a reformar los sistemas educativos de determinados países y luchando contra la desigualdad y la exclusión.⁷

⁶ SANAHUJA, José Antonio (2005) "La securitización de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad, ni desarrollo". En: Intermón Oxfam (ed.) *La realidad de la ayuda, 2004-2005*, pp. 16-17.

⁷ Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (2003), *A development Co-operation. Lens on terrorism prevention. Key Points for Action*. Paris, OCDE. Cfr.: Thieux, (2005) y Sanahuja (2005).

El caso del Reino Unido

El Reino Unido está entre los mayores donantes de ayuda al desarrollo de todo el mundo. En 1997, en ese país se creó el Departamento de Desarrollo Internacional (*Department for International Development*, DFID), con la prioridad principal declarada de que la ayuda sirviera a reducir la pobreza, es decir que se dirigiera a los países del mundo con menores ingresos, los Países Menos Adelantados (PMA). En esta línea se proponía también lograr el aumento de la proporción de la ayuda al desarrollo de los programas exteriores de la Comisión Europea, con el objetivo de pasar de ser el 38% en el año 2000, a ser el 70% en el 2008.

Pero la lucha contra el terrorismo ha distorsionado estas intenciones. Su implicación en la guerra de Irak y el mantenerse como principal aliado de los Estados Unidos, ha supuesto al Reino Unido un enorme gasto, que ha alcanzado y distorsionado el destino de la ayuda proporcionada por el DFID.

Desde 2001-2002 hasta 2004-2005, el Reino Unido gastó en Afganistán e Irak, 4.4 billones de libras⁸, es decir 4.400 millones de libras. En esos años, y tal como puede verse en la tabla nº 1, la ayuda a países que se considera están en la primera línea de generación de amenaza terrorista, como Afganistán y Pakistán, aumentó considerablemente: se duplicó en el caso de Afganistán y se multiplicó por 6 en el caso de Pakistán.

Tabla nº 1. Ayuda al Desarrollo. Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido (Millones de Libras)

Periodo (Años fiscales)	Afganistán	Pakistán	Irak
2001-2002		12,6	
2002-2003	35		
2003-2004	72	64	
2004-2005	75		
Total	182	76,6	4.400
Aumento en el periodo	Se duplicó	Se multiplicó por 6	

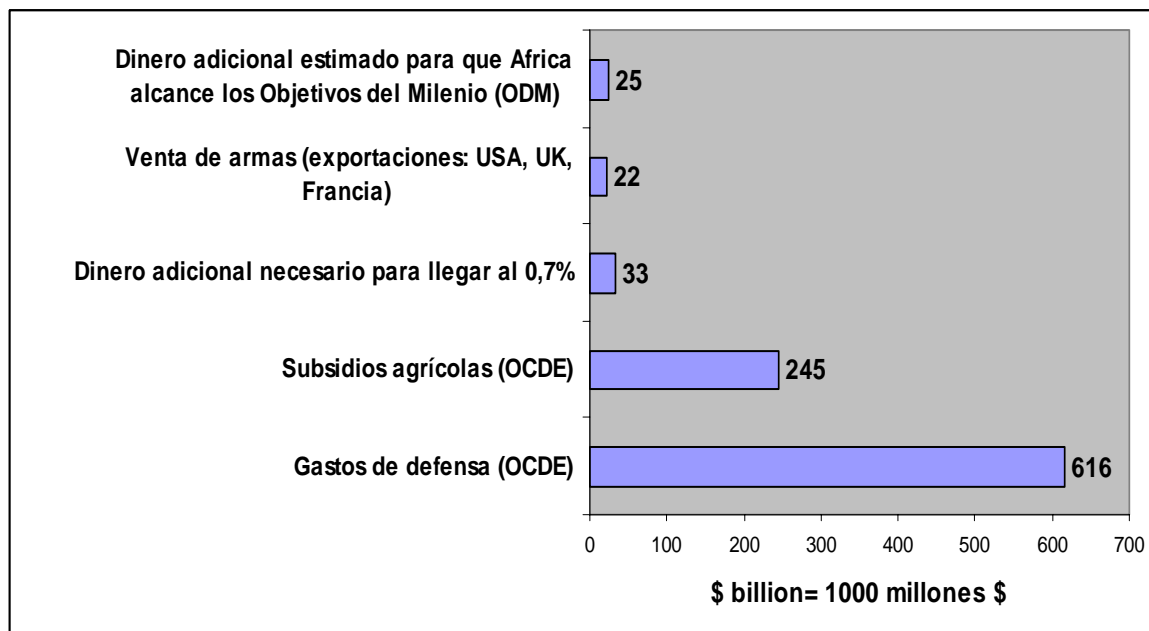
Fuente: Woods, 2005⁹. Elaboración propia

Las prioridades de desarrollo, concretadas en los Objetivos del Milenio, objetivos que fueron refrendados por 189 países, en septiembre de 2000, se ven hoy relegadas por las prioridades concedidas a la seguridad en su sentido más clásico, ligado al rearme. En la tabla nº 2 puede verse que en los países desarrollados, los gastos de defensa siguen teniendo un peso desproporcionadamente grande, lo que es también un indicador de la resistencia a abandonar el paradigma de seguridad basado en el armamento.

⁸ Un billón, en el mundo anglosajón, equivale a 1000 millones.

⁹ WOODS, Ngaire (2005) "The shifting politics of foreign aid", *International Affairs*, 81 (2), 393-409.

Tabla n° 2: Prioridades y gastos de los países desarrollados¹⁰



Fuentes: OCDE, Oxfam Internacional, Banco Africano de Desarrollo

En conclusión, puede decirse que la lucha antiterrorista ha desviado fondos de la ayuda al desarrollo que se dirigían a los Países Menos Adelantados y que los perdedores son los países de África y América Latina, en éste último continente con excepción de Colombia cuyo conflicto se incluye dentro de la lucha contra el terror.

Bibliografía

- DUFFIELD, Mark (2005) "Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror. Paper prepared for the GDI panel "New Interfaces between Security and Development". Bonn, 11 th. *General Conference of the EADI*.
- FRASER Arabella and GREEN, Duncan (2005) "Financing the Millenium Development Goals and Beyond". Paper for Glasgow pre-Gleneagles Conference.
- KALDOR, Mary (2001) *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, Tusquets.
- KING, Gary and MURRAY, Christopher (2001) "Rethinking Human Security", *Political Science Quaterly*, n° 4, 585-610.
- KRAUSE, Keith (2005) "Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n° 90, 19-30.

¹⁰ FRASER Arabella and GREEN, Duncan (2005) "Financing the Millenium Development Goals and Beyond". Paper for Glasgow pre-Gleneagles Conference.

- MACK, Andrew (2005) "El concepto de seguridad humana", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 90, 11-18.
- OWEN Taylor (2002) *Body Count: Rationale and Methodologies for Measuring Human Security* (draft), don't quote.
- PERAL, Luis (2005) Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción. *Working Paper, FRIDE*, 15.
- PÉREZ GONZÁLEZ A. (2005) La seguridad humana y las operaciones de paz: un enfoque crítico al institucionalismo imperante en los procesos de consolidación de la paz. *Colaboraciones*, n. 311. 1-13.
- PNUD (1994) *Informe sobre desarrollo humano*. México, Fondo de Cultura Económica.
- RAMONET, Ignacio (2002) *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*. Barcelona, Mondadori.
- SANAHUJA, José Antonio (2005) "La securitización de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad, ni desarrollo". En: Intermón Oxfam (ed.) *La realidad de la ayuda, 2004-2005*, pp. 16-17.
- THIEUX, Laurence (2005) *El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas*. Madrid, CIP, FUHEM.
- VVAA. *Promoting Security: But How and for Whom?* 2004. Bonn, Bonn International Center for Conversion (BICC).
- WOODS, Ngaire (2005) "The shifting politics of foreign aid", *International Affairs*, 81 (2), 393-409.
- WOODS, Ngaire et al. (2005) "Reconciling effective aid and global security: Implications for the emerging international architecture". *Global Economic Governance Programme, University College, Oxford*. (www.globaleconomicgovernance.org)