

Seguridad humana en la agenda de la Unión Europea en Cooperación Internacional para el Desarrollo: elementos para un análisis crítico*

Human security in the European Union agenda on international cooperation development: elements for a critical analysis

Rebecka Villanueva Ulfgard **

Resumen

El artículo trata acerca del giro en las estrategias de la Unión Europea para continuar siendo un jugador importante en la Cooperación Internacional para el Desarrollo, teniendo en cuenta su “vocación” para asistir políticas de desarrollo en el mundo, incorporando la visión de la seguridad humana. El artículo se centra en dos cuestiones relevantes: ¿cuáles son los riesgos para la Política de Desarrollo de la Unión, analizados desde una perspectiva académica, si gradualmente se encuentra cada vez más subyugada a metas de seguridad? ¿Cuáles son los riesgos de tal narrativa para grupos vulnerables en los países en desarrollo? A nivel de toma de decisiones en la arena internacional, hoy en día parece existir coherencia y consenso general alrededor de imperativos de seguridad, pero no en aquellos acerca del desarrollo, que actúan contrariamente para alcanzar un objetivo binario: seguridad humana y, o en, desarrollo. El artículo hace un llamado a una aproximación más cautelosa hacia el concepto de seguridad humana, en especial cuando se vincula con objetivos de desarrollo en sociedades vulnerables. Se recomienda que la Unión Europea haga un esfuerzo para desarticular el complejo nexo de seguridad-desarrollo y tomar una decisión acerca de cuál es el enfoque que debe prevalecer en cada acción particular: ¿seguridad estatal o ¿seguridad para la gente (el individuo)? El

* Hago una mención especial para Roberto Laureles Cortés y Lorena López Chacón por su colaboración en la revisión de este artículo.

** Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Växjö, Suecia y maestra por el Colegio de Europa, Brujas, Bélgica. Ha ocupado varias plazas como profesora e investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Växjö, la Universidad de Linköping y como profesora tiempo completo en la Facultad de Ciencias de la Vida y Sociales en la Universidad de Karlstad. En la Universidad Iberoamericana imparte el curso de Unión Europea, y actualmente es investigadora y profesora en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, en el área de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

hecho de no poner atención a esta distinción, tanto en la retórica como en la práctica, lleva consigo efectos negativos en la eficiencia de la ayuda para el desarrollo, así como en la falta de coherencia, “evaporación de la política” e incomprensibles condicionantes políticas.

Palabras clave: Cooperación, desarrollo, Unión Europea, Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio, seguridad, seguridad humana, relaciones internacionales.

Abstract

The article centers on the inevitable turn in the European Union’s quest for continuing playing a leading role in the International Cooperation for Development. While this block has as “mission” to support development policies across the world, it also seeks to include a vision on human security in its development assistance strategies. Two issues are in focus: what are the risks for the European Union’s Development Policy, analyzed from an academic perspective, if it gradually is becoming more subservient to security goals? What are the risks with such a narrative for vulnerable groups of people in developing countries? At the decision-making level on the international arena, today there seems to exist a general coherence and consensus around security imperatives, but not around development imperatives, which run counter to the pursuit of the binary objective; human security and, or in, development. The article makes a call for a more cautious approach to the concept of human security, especially when matched with development objectives in vulnerable societies. It is recommended that the European Union takes the effort to decouple the complex nexus of security-development and decide what focus should prevail for a particular action: security for the State or security for the people (the individual)? Not paying attention to this blurred distinction in rhetoric as well as practice entails negative effects on the efficiency of development aid, lack of coherence, “policy evaporation” and incomprehensive political conditionalities.

Key words: Cooperation, development, European Union, United Nations Organization, Millenium Development Goals, security, human security, international relations.

Introducción

Este artículo tiene el propósito de que el lector se acerque al controversial cambio que ha tenido la Política de Desarrollo de la Unión Europea (UE) y sus estrategias para continuar con su papel principal en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En la primera sección se pone en contexto el asunto en cuestión y después se analizan las implicaciones de semejante cambio. Finalmente, el artículo hace un llamado para un acercamiento cauteloso al concepto de seguridad humana, en especial cuando es vinculado con objetivos de desarrollo en sociedades vulnerables.

Es justo mencionar que el fin de la Guerra Fría supuso nuevos patrones de (in)seguridad en el mundo. Surgieron guerras civiles e internas, así como

conflictos étnicos. La comunidad internacional de Estados soberanos adoptó, de manera gradual, el discurso de la reducción de la pobreza y el derecho al desarrollo como prioridades inmediatas, lo que marcó su agenda para la Cooperación Internacional para el Desarrollo. El argumento detrás fue que “los conflictos internos en los países estaban devastando las vidas de las personas más vulnerables, además de destrozar sus posibilidades para un desarrollo humano”,¹ por lo cual se le añadiría una dimensión de seguridad. Por consiguiente, la dimensión de “seguridad para las personas” encontró cimientos firmes en la Cooperación y Asistencia Internacional para el Desarrollo, siendo no sólo relevante para otras dimensiones, como la seguridad estatal, del medio ambiente o el calentamiento global. La seguridad es vista hoy día como un factor muy importante para alcanzar el desarrollo, en relación con la ausencia o presencia de violencia en conflictos de carácter intra o interestatal, el impacto en las actividades humanas, en los recursos naturales y las implicaciones socioeconómicas de la (re)distribución de la riqueza y de bienes públicos. La discusión acerca de la extensión de las mismas es una cuestión meramente retórica o de un seguimiento con acciones concretas; sin embargo, esta cuestión merece ser abordada en otro artículo. El presente artículo no puede hacer justicia con base en este elemento, puesto que requiere de estudios empíricos extensivos; además, hay que recalcar el hecho de que existe una duda considerable acerca de los méritos de tal discurso sobre la seguridad para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

Los factores externos que condicionan este cambio en el discurso de seguridad son, con frecuencia, atribuidos a los ataques terroristas a las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono en Washington, D. C. (Estados Unidos) el 11 de septiembre de 2001, los bombazos en Madrid (España) el 11 de marzo de 2004, así como los ataques al metro londinense el 7 de julio de 2005 y la llamada “guerra contra el terror” en Afganistán (desde 2001 hasta el presente) e Iraq (desde 2003 hasta el presente). En Estados Unidos, el presidente George W. Bush creó el “*Homeland Department*” y se embarcó en un discurso de seguridad (el *Acta Patriota*) que desató una serie de políticas de miedo y de demostración de poder, con severas consecuencias tanto al interior del país como en el sistema internacional. El eje rector de este discurso fue la “seguridad”: seguridad para Estados Unidos, para el mundo, para la gente de Iraq, etc. Al respecto, la UE adoptó la primera Estrategia Europea para la Seguridad en 2003, como una

¹ Ngaire Woods, “The Shifting Politics of Foreign Aid” en *International Affairs*, vol. 81, núm. 2, 2005, p. 394.

respuesta ante la naturaleza cambiante de las amenazas a la seguridad en la arena global.²

Entonces, ¿cuáles son las implicaciones de esta “seguridad retórica” para la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo? Primero, las cuestiones globales, como el cambio climático, el género, el VIH/SIDA o la migración, que son cruciales para la seguridad humana e importantes para el desarrollo individual, y que en ocasiones fueron dejados de lado luchando por conservar la importancia obtenida durante la década de los años noventa. En vez de buscar seguridad para el desarrollo individual, Estados y organizaciones de cooperación, como la UE, empezaron a actuar buscándola a nivel nacional/regional, salvaguardando sus propios intereses, bajo la justificación de que la seguridad es un elemento crucial para el desarrollo, pero haciendo caso omiso de que el desarrollo es esencial para ésta. Dicha circunstancia impactó en la conceptualización de la seguridad humana, llevando a una creciente brecha entre seguridad –enfocada a la seguridad nacional– y seguridad humana –como desarrollo para el individuo–. Como consecuencia, los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron perdiendo fuerza en relación con los nuevos imperativos de seguridad (seguridad nacional y lucha contra el terrorismo). Estos últimos se transformaron en objetivos claros y argumentos legítimos de ayuda donada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y de la UE, siendo este último el mayor bloque de ayuda bilateral y multilateral en el mundo en la actualidad. Además, sus programas de cooperación han sido implementados con una mayor estrategia geopolítica y requisitos para los receptores. El nuevo marco de seguridad de la UE “propone que la estrategia de seguridad de la UE debe prestar mayor atención a programas enfocados a fortalecer la gobernanza a través de la condicionalidad, medidas comerciales y asistencia técnica”.³ Con una perspectiva crítica, esto significa una profunda contradicción, siendo que esta región, en conjunto con Naciones Unidas, ha sido un actor significativo en la promoción de acciones concretas para la seguridad humana.

En ese sentido, el presente artículo reflexiona acerca de dos cuestiones: ¿cuáles son los riesgos de la Política para el Desarrollo de la UE, analizados desde una perspectiva académica, si de manera gradual se ve más subyugada a

² *A Secure Europe in a Better World-The European Security Strategy*, aprobada por el Consejo de Europa llevado a cabo en Bruselas el 12 de diciembre de 2003, disponible en <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=en>.

³ Ngaire Woods, *op. cit.*, p. 406.

metas de seguridad?, y ¿cuáles son los riesgos de la narrativa para grupos vulnerables de personas en países en vías de desarrollo?

Antecedentes: la llegada del término “seguridad humana”

El término “seguridad humana” apareció por primera vez en el escenario de las relaciones internacionales en 1994, en un reporte del Programa de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, donde se describía como “un niño que no morirá, enfermedad que no se esparcirá, trabajo que no terminará, una tensión étnica que no explotará, así como un disidente que no se silenciará”⁴ El reporte también establecía que la seguridad humana se garantiza a través de la prevención más que de la tardía intervención, y que la seguridad humana está centrada en la gente.⁵ A lo largo de los años, la Comisión de Seguridad Humana desarrolló un entendimiento acerca de esta noción. El 1° de mayo de 2003, bajo la dirección de Sadako Ogata y Amartya Sen, se presentó el reporte final de la Comisión, titulado *Seguridad humana ahora*, en donde se estableció:

La seguridad humana significa la protección de libertades vitales. Significa proteger a la gente de amenazas y situaciones críticas y dominantes, a través de la construcción de fortalezas y aspiraciones. También significa crear sistemas que den a la gente bloques de supervivencia, dignidad y comunidad. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades –libertad de la miseria, libertad del miedo y libertad de tomar acción por cuenta propia–. Para hacer esto, se ofrecen dos estrategias generales: protección y “empoderamiento”. Dar escudos protectores a la gente de varios peligros requiere un esfuerzo concertado para desarrollar normas, procesos e instituciones que acudan sistemáticamente a las inseguridades. El término “empoderamiento”, dar poder, significa que la gente pueda desarrollar su potencial y transformarse en participantes activos en la toma de decisiones. La protección y “empoderamiento” se refuerzan mutuamente y ambos son requeridos en la mayoría de las situaciones.⁶

Las actividades de la Comisión están monitoreadas por la Unidad de Seguridad Humana, establecida en el secretariado de Naciones Unidas de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, lanzada en septiembre de

⁴United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994*, capítulo 2, disponible en <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>.

⁵ *Idem*.

⁶ *Outline of the Report of the Commission on Human Security. Human Security-Now*, disponible en <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline.pdf>.

2004. Su principal función es procurar que el término de seguridad humana sea integrado en, o dirigido a, las diferentes actividades de la organización.⁷

No podemos negar que en décadas pasadas hemos sido testigos de la expansión del concepto de seguridad: desde una interpretación relacionada con las amenazas al Estado-nación hacia un concepto de seguridad que engloba el bienestar económico, la identidad cultural, los derechos humanos y las cuestiones medioambientales. El argumento central es que el afianzamiento del desarrollo económico, el orden y la paz son poco probables en países en vías de desarrollo o en Estados fallidos sin un ambiente estable donde el orden político pueda prosperar o, al menos, restablecerse como prerrequisito para el desarrollo. En ese contexto, el término seguridad humana, que tiene como idea central la seguridad de las personas, se ha vuelto un mantra prominente en los círculos políticos y ha propiciado un prolífico debate global; además, en él participan académicos de varias disciplinas, así como representantes de organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. De la misma manera, cuestiona el concepto tradicional de seguridad al tener como argumento central que los esfuerzos deben estar encaminados al individuo y no al Estado-nación, que había sido el enfoque tradicional de análisis. En años recientes, la UE no sólo ha reiterado este compromiso con Naciones Unidas, sino que se ha comprometido a fortalecer esta organización. Cuando las negociaciones alusivas a la seguridad humana comenzaron en la década de los años noventa, muchos observadores creyeron que la Unión podía volverse un actor significativo, una fuerza dirigente en la promoción de acciones concretas en términos de seguridad humana, gracias a su fuerte compromiso con la asistencia para el desarrollo y ayuda humanitaria. El tema se abordará más adelante.

Definición y alcance de la seguridad humana

El potencial del alcance de la seguridad humana puede ser identificado en dos áreas distintas, pero altamente interdependientes. En términos más sencillos, la seguridad humana puede ser concebida como la protección de la violencia física y la adherencia a los principios del derecho internacional de los derechos humanos, sobre todo el derecho a la vida. Este concepto es considerado como una herramienta de prevención de crisis o manejo de conflictos y está

⁷ Homepage of United Nations Commission on Human Security, disponible en <http://www.humansecurity-chs.org/>.

mayormente asociado con el término de “libertad del miedo”, donde el Tratado de Ottawa –sobre la prohibición de minas antipersonales de 1997– fue un ejemplo que la ha dotado de un acuerdo internacional dentro de estos parámetros. Para la UE, la perspectiva de libertad del miedo provocó los llamados objetivos de Petersberg, enunciados en la *Declaración de Petersberg* y adoptados por el Consejo Ministerial de la Unión de Europa Occidental en junio de 1992; después fueron integrados dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), enunciados en el Tratado de Amsterdam de 1997 y en el artículo 17 del Tratado de la UE. Su finalidad era cubrir los objetivos humanitarios y de rescate, así como los de preservación de la paz y las de fuerzas de combate en el manejo de crisis, incluyendo los de construcción de la paz.⁸

Este nuevo paradigma de seguridad humana puede ser ampliado al adherir una combinación de diferentes políticas de desarrollo, las cuales atienden un desarrollo humano sustentable. Esto es referido con frecuencia como “libertad de la miseria”, que tiene un efecto más profundo que la libertad del miedo. En correspondencia, los términos de seguridad humana que van desde la degradación ambiental, satisfacción de necesidades básicas (por ejemplo, comida y servicios de salud), hasta la seguridad económica, particularmente un ingreso básico. Esta segunda perspectiva está en el centro de la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y argumenta que la seguridad humana no se puede realizar al establecer diferentes prioridades, como el control de armas, sino estableciendo un amplio marco de trabajo que pueda tomar en consideración los impactos de siete factores que afectan a los individuos: seguridad física, seguridad política, seguridad comunitaria, seguridad alimenticia, seguridad de salud, seguridad medioambiental y seguridad económica.

La dificultad en la implementación del término “seguridad humana” en el plano nacional e internacional reside en su carácter divergente, en tanto que encierra dos aproximaciones diferentes acerca de las libertades fundamentales del individuo. El problema yace en la selectividad aplicada a las diversas agendas nacionales de seguridad humana, las cuales son formuladas por estructuras tecnocráticas, los ministerios a cargo y las diferentes preferencias de la política exterior nacional. Es por esta cuestión que se vuelve aún más difícil reconciliar puntos de partida dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), tendiente a la implementación de una agenda concreta de seguridad humana para todos los miembros de la UE.

⁸ “Petersberg Tasks” en *Europa Glossary*, disponible en http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_en.htm.

El “viraje de seguridad” en la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el caso particular de la UE

¿Qué significa la “securitización” de la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo y cuáles son los riesgos de subyugar las metas de desarrollo a las de seguridad en el caso particular de la UE? Usando como red analítica la idea de “securitización”, de acuerdo con su fundador, el académico danés Ole Wæver, la securitización también puede ser llamada “acto de habla” que es promovido por la élite de seguridad que disfruta del monopolio de denunciar amenazas que atentan contra la estabilidad del Estado.⁹ En una aplicación ortodoxa de la teoría de la securitización, ésta se enfoca en la seguridad del Estado, no de los grupos marginados de una sociedad. Es interesante notar que el enfoque feminista en estudios de Relaciones Internacionales ha adoptado un argumento más constructivista que el original cuando se trata de la seguridad. Para ilustrar esto, como ejemplo las siguientes citas del enfoque feminista, Ann J. Tickner dice:¹⁰

[Las feministas han contribuido con] redefiniciones acerca del significado de la seguridad [además de] un entendimiento de cómo la seguridad del Estado y la prosperidad de la economía global se encuentran frecuentemente dependientes de la inseguridad de ciertos individuos, a menudo la vida de las mujeres.

Además:

Trabajando en el descubrimiento de prejuicios de género en pensamiento de seguridad estado-céntrico, [las feministas] han redefinido el significado de (in)seguridad para incluir efectos de inequidades estructurales de raza, clase y género.¹¹

Las teorías críticas y postestructuralistas de Relaciones Internacionales se enfocan en cómo las identidades, las representaciones y los discursos juegan

⁹ Véase, por ejemplo, Ole Wæver, “Securitization and Desecuritization” en Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Columbia University Press, New York, 1995. Para comenzar un análisis de la teoría de securitización de Wæver y sus críticas en contra de ella, véase el artículo de Rita Taureck, “Securitization Theory and Securitization Studies” en *Journal of International Relations and Development*, vol. 9, núm.1, 2006, pp. 53-61.

¹⁰ Ann J. Tickner, “Feminism Meets International Relations: Some Methodological Issues” en Brooke A. Ackerly, Maria Stern y Jacqui True (eds.), *Feminist Methodologies for International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 27.

¹¹ *Ibidem*, p. 24.

un papel importante en la articulación de cuestiones de seguridad y su impacto en la agenda política. En ese sentido, es interesante preguntarse a través de qué identidad y de qué discurso la UE actúa a favor de la securitización de los individuos en necesidad de su Ayuda para el Desarrollo. ¿O acaso la UE está atrapada en su propia seguridad retórica? La Unión es comúnmente vista como un “buen hacedor”, que exporta valiosas normas en derechos humanos y libertades fundamentales, incluidas como condicionantes políticas en los paquetes de ayuda a un nivel estatal (como primer receptor del gobierno, el presidente). Esto ha sido exacerbado por el método de cooperación de ofrecer programas de soporte presupuestario directo a los gobiernos, poniendo el factor de la gestión en administraciones nacionales, a veces malas.¹² Asimismo, la UE puede ser vista como el “agente de securitización” de grupos vulnerables (mujeres, niños, minorías étnicas y religiosas, refugiados, migrantes, etc.), que constituyen “el objeto referente” de lo que debe ser “securitizado” a través del mantenimiento de ciertos discursos. Otros académicos han articulado visiones similares, como por ejemplo Michael C. Williams, quien especifica:¹³

El reclamo central de la teoría de la securitización –la seguridad debe de ser entendida como “acto de habla”– no es sólo un principio sociológico y explicatorio. Como un acto de habla, la securitización es localizada dentro del campo del argumento político y legitimación discursiva y de prácticas de seguridad que son, entonces, susceptibles a la crítica y la transformación. De esta manera, la teoría de la securitización es vinculada directamente con investigaciones recientes del papel del argumento, acción y ética en teorías constructivistas de las Relaciones Internacionales.

En años recientes, en especial después del evento del 9/11, ha habido un retorno hacia la concepción estatocentrista de la seguridad nacional y una redefinición de los conceptos de construcción de la paz y seguridad humana de los años noventa (libertad del temor y libertad de la miseria) en una manera más restrictiva. En ese sentido, la seguridad humana es concebida como seguridad de Estado.¹⁴ El cambio en la agenda de seguridad global ha significado un cambio en la lógica y las prioridades en la Cooperación Internacional para

¹² Véase Stephen J. H. Dearden, “EU Aid Policy Towards the Pacific ACPS” en *Journal of International Development*, vol. 20, núm. 2, 2008, p. 213.

¹³ Michael C. Williams “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics” en *International Studies Quarterly*, vol. 47, núm. 4, 2003, p. 512.

¹⁴ Véase José Antonio Sanahuja, “¿Más ayuda o mejor ayuda? La cooperación para el desarrollo en la encrucijada”, disponible en [http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20\(Es%202\).pdf](http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20(Es%202).pdf).

el Desarrollo: de desarrollo (que era enfatizado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 2000) a la seguridad, que podría decirse que fue como un cambio de un argumento moral y de justicia a uno de *Realpolitik*. A pesar de que la UE maneja un discurso de ayuda y desarrollo como herramienta para prevenir la inseguridad e incluso actos terroristas, cabe señalar que hubo un cambio en su discurso de 2003 con la Estrategia de Seguridad de la UE, declarando a la seguridad como “primera condición para el desarrollo”, dejando fuera la posibilidad de que el desarrollo pudiera ser la primera condición para la seguridad.¹⁵

Un riesgo importante acerca de la securitización de la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo es la falta de financiamiento para las políticas de desarrollo. De hecho, los altos costos de la “guerra contra el terror” en Afganistán, Pakistán e Iraq y sus reconstrucciones, así como el aumento de los presupuestos militares en algunos países en desarrollo, han hecho que disminuyan los fondos hacia otros países y/o otras necesidades para el desarrollo. Al respecto, un segundo elemento de la securitización de la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha sido el cambio de asignación geográfica y en prioridades sectoriales de ayuda por parte de la UE y la CAD. Aquellos países que son relevantes (percibidos como aliados) en la “guerra contra el terror”, han recibido un mayor incremento en la ayuda económica que se les ofrece y en la reducción de su deuda. Desde 2002, entre los países que más ayuda han recibido, están aquellos estratégicamente importantes en Medio Oriente (Israel, Egipto, Jordania, Iraq y Turquía), así como Afganistán y Pakistán, en detrimento de países con mayor necesidad (como por ejemplo, los países de África Subsahariana, que son de los más pobres a nivel mundial).¹⁶ En consecuencia, la “securitización” de la ayuda ha debilitado la agenda de democratización, derechos humanos y buena gobernanza (cláusulas democráticas de la UE que figuran en los acuerdos de cooperación). De hecho, el evento del 9/11 ha puesto un dilema entre “libertad vs seguridad”, como ocurrió durante la Guerra Fría. La democracia y la buena gobernanza pueden aumentar su competencia, en tanto lo haga su importancia respecto a la seguridad como un criterio de asignación de la ayuda. Una “nueva condicionalidad antiterrorista”, por ejemplo, las nuevas cláusulas que han aparecido en los acuerdos de cooperación de la UE, tienen poco o nada que ver con la asistencia para el desarrollo.¹⁷

¹⁵ Ngaire Woods, *op. cit.*, p. 406.

¹⁶ *Ibidem*, p. 397.

¹⁷ El ejemplo de Pakistán es ilustrativo, este Estado “paria” fue el cuarto mayor receptor de ayuda en 2002, recibiendo 700 millones de dólares estadounidenses de la UE. Véase José Antonio

Otro riesgo es la falta de una separación clara entre la política de seguridad de la UE y la asistencia para el desarrollo. De hecho, el bloque ha comenzado a considerar reformas institucionales que promoverán un acercamiento importante entre las metas de desarrollo con las de seguridad, posiblemente bajo el futuro Ministro del Exterior Europeo, si el Tratado de Lisboa es aprobado durante el otoño de 2009. Esto incrementa el riesgo de que las metas para el desarrollo queden cada vez más subyugadas a estrategias que conciernen más a la estrategia de seguridad.¹⁸

¿Qué puede esperar la Unión Europea?

La dificultad de definir el concepto de seguridad humana no reduce de ninguna forma la importancia de la necesidad de concretar la seguridad del individuo. La necesidad de proteger internamente a las personas desplazadas, aliviar la hambruna y dar apoyo a aquellos amenazados por el genocidio se ha vuelto una cuestión cada vez más urgente para la sociedad internacional. Por otro lado, pareciera que Naciones Unidas es más concreta en el manejo del concepto de seguridad humana, mientras que la UE es más cautelosa debido a que toma en consideración la importancia de las fronteras soberanas, que podrían levantar cuestiones morales y legales acerca del derecho de intervención. Esto contrasta con el perfil altamente ambicioso de la UE, en especial en el campo de la asistencia humanitaria. Es justo decir que un gran número de ciudadanos europeos apoyan la idea de que el bloque tenga obligaciones morales y políticas que fortalezcan la pericia y experiencia en el multilateralismo para avanzar en las agendas de seguridad humana, tanto de la Unión como de Naciones Unidas.

En octubre de 2005 Naciones Unidas, actuando bajo el Consejo del Alto Panel de Amenazas, Retos y Cambio, llamó a organizaciones internacionales, incluida la UE, a involucrarse y ser más activo en favor de cuestiones de seguridad humana.¹⁹ Además, hubo diversos pronunciamientos de respetados académicos

Sanahuja, "La 'securitización' de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad, ni desarrollo", disponible en <http://www.mundubat.org/MT/Publicaciones/Prensa/Sanahuja.htm>.

¹⁸ Ngaire Woods, *op. cit.*, p. 407. Las propuestas de expandir los Papeles de Estrategia por país de la UE para incluir cuestiones de migración, terrorismo y desarrollo sustentable va a tornar la ayuda más susceptible hacia intereses de seguridad de los donantes más que a la necesidad de receptores (Iraq y Afganistán).

¹⁹ Véase *United Nations, Regional Organizations to Agree on Stronger Partnerships in Facing Peace, Security Challenges and Sixth High-Level Meeting of UN, Regional, Intergovernmental Bodies Set for Headquarters on 25-26 July*, press release PI/1668, 21 de julio de 2005, disponible en <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/pi1668.doc.htm>.

y centros de investigación para que la Unión desarrollara una concepción de seguridad humana bien definida y delimitada, que guiara sus relaciones exteriores en el futuro. Por citar un ejemplo, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, comisionó a un grupo de estudio acerca de las capacidades de seguridad de la UE, guiado por la profesora británica Mary Kaldor, de la London School of Economics and Political Science, que elaboró un reporte de 30 páginas con sugerencias acerca de cómo el bloque debía desarrollar sus capacidades de seguridad. El reporte fue publicado el 15 de septiembre de 2004 bajo el título de *Doctrina de Seguridad Humana para Europa: el Reporte de Barcelona del Grupo de Estudio acerca de las Capacidades de Seguridad Europeas*.²⁰

En breve, el reporte abordó siete principios para la política de seguridad que aplican para la prevención, así como para contextos de conflicto y postconflicto, los cuales deben guiar las acciones de altos oficiales de la UE, políticos de los Estados miembros, diplomáticos, soldados y civiles en la materia. Los siete principios son: 1) primacía de los derechos humanos; 2) clara autoridad política; 3) multilateralismo; 4) acercamiento de abajo hacia arriba; 5) enfoque regional; 6) uso de instrumentos legales; y 7) uso apropiado de la fuerza. El reporte pone particular énfasis en el acercamiento de abajo hacia arriba, en el área de la comunicación, consulta, diálogo y asociación con la población local para mejorar la acción preventiva, búsqueda de información, movilización de apoyo local, implementación y sustentabilidad. El citado reporte argumenta que el nuevo marco legal puede apuntalar la agenda práctica de seguridad humana, construyendo leyes domésticas de los países huéspedes y de los Estados emisores, la ley penal internacional, la ley internacional de los derechos humanos y la ley humanitaria internacional.

El reporte hizo un llamado hacia el entendimiento de que la seguridad humana debe prevalecer sobre la seguridad del Estado-nación como corazón de la PESC. Por lo tanto, las misiones europeas deben enfocarse a proteger a los ciudadanos a través del reforzamiento de la ley, con el uso de la fuerza como último recurso. Teniendo a los ciudadanos como actores prominentes en una nueva fuerza cívico-militar de la UE, diseñados para compartir a nivel global la inseguridad y proteger a otros ciudadanos en zonas de conflicto, debe requerir una significativa reserva de recursos humanos y habilidades. En la actualidad, el reporte menciona la creación de una fuerza integrada por civiles y militares

²⁰ Véase Javier Solana, *Report Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy*, Barcelona, 15 de septiembre de 2004, disponible en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>.

de cerca de 15 mil personas, de las cuales un tercio deben ser civiles con diferentes habilidades y experiencias profesionales.

De acuerdo con la profesora Mary Kaldor,

Los europeos no pueden estar seguros mientras millones de personas viven en una inseguridad intolerable, donde la gente vive sin ley, en pobreza, ideologías excluyentes y violencia diaria, siendo un campo fértil para las violaciones de derechos humanos. Redes de crimen organizado y terrorismo en regiones de conflictos exportan o transportan drogas y armamento hacia la UE. Es por eso que una contribución global de seguridad humana es ahora la política de seguridad más realista para Europa.

Mientras el reporte puede resultar utópico en ciertos aspectos, podemos argumentar que algunos de sus elementos han permeado la política exterior de la UE. En el mismo orden de ideas, la doctrina de seguridad humana también se ha hecho presente en la retórica de la política exterior del bloque en ciertos estatutos oficiales establecidos por la Comisión Europea, por ejemplo, cuando hablamos de la Cuarta Conferencia del *Tokyo International Conference on African Development* (TICAD, reunión especial entre Japón, África y la UE sobre asuntos de desarrollo) celebrada en Japón en mayo de 2008, a fin de “garantizar la seguridad humana alcanzando los Objetivos de Desarrollo del Milenio y estableciendo la buena gobernanza”. El comisionado europeo para la Ayuda Humanitaria y Asistencia para el Desarrollo, Louis Michel, dijo:

El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas es una de las ambiciones más poderosas y más nobles que los jefes de Estado y de gobierno se han propuesto lograr para el futuro del planeta. Dejar estos objetivos inconclusos supondría un daño incalculable a la seguridad y a la paz: hay un vínculo íntimamente estrecho entre desarrollo y seguridad.²¹

En relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el comisionado dijo que

son una expresión de un compromiso colectivo para transformar los valores universales de derechos humanos, solidaridad y respeto por la dignidad humana en una realidad práctica al servicio de la población más pobre del planeta, quienes viven una desesperada lucha por sobrevivir día con día. Estos valores son el fundamento concreto del concepto de seguridad humana.²²

²¹ Louis Michel, European Commissioner for Development and Humanitarian Aid, *Guaranteeing Human Security by Achieving the Millennium Development Goals and Establishing Good Governance*, 28 de mayo de 2008, European Union, Delegation of the European Commission to Japan, disponible en http://www.deljpn.ec.europa.eu/home/speech_en_Speech%2006/2008.php.

²² *Idem*.

El comisionado apuntó que los retos recurrentes para alcanzar la paz y la estabilidad, así como concretar la seguridad humana en el mundo, aluden a:

los nuevos peligros que acosan los caminos hacia los objetivos comunes que son bien conocidos. La disrupción del clima, la crisis alimentaria, abasto de energía, acceso al agua y fenómenos tan complejos como la migración se han convertido en parámetros esenciales para nuestro desarrollo y estrategias en la reducción de la pobreza.²³

Respecto a la cooperación de la UE con los países africanos, el comisionado hizo algunos breves comentarios sobre la nueva asociación en la cumbre de Lisboa de diciembre de 2007. En sus palabras: “nosotros (la UE) definimos la estrategia basada en un respeto mutuo entre socios con igualdad de derechos y obligaciones. La Unión Africana y la UE han conformado una nueva relación en ocho prácticos planes estratégicos enfocados para lograr un rápido y sustentable desarrollo en África”. Asimismo, enumeró los diferentes bloques de esta asociación especial: “paz y seguridad, gobernanza democrática y derechos humanos, comercio e integración regional, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, energía, cambio climático, migración y empleo, ciencia, tecnología de información y comunicación son los temas centrales que engloban este genuino contrato”. Prosiguió diciendo: “africanos y europeos han decidido conjuntamente romper con el conservadurismo del pasado, abandonar la relación paternalista de donante y receptor. Hemos escogido desarrollar una agenda moderna y ambiciosa tomando en cuenta la política, la economía y las relaciones humanas”. La siguiente referencia acerca del argumento de Nelson Mandela puede verse como un cumplimiento discursivo por el comisionado europeo para poner a la UE dentro del campo de “libertad de miseria”, como Louis Michel apuntó: “Nelson Mandela definió una tarea colectiva cuando mencionó que ‘superar la pobreza no es un gesto de caridad. Es un acto de justicia. Es la protección fundamental de derechos humanos, el derecho a la dignidad y a una vida decente. Mientras la pobreza persista, no hay verdadera libertad’ ”.

Sin embargo, queda claro que el concepto de seguridad humana aún no está bien formulado, en tanto que su definición es inconsistente, dificultando su implementación. Cuatro críticas han sobresalido, de las cuales la más importante es que la seguridad humana es un concepto vago, incoherente, arbitrario y difícil de operar. La conclusión del volumen titulado *La Unión Europea y la seguridad humana: intervenciones externas y misiones*, editado por Mary Martín y Mary Kaldor (Routledge, 2009), es que la UE ha intentado incorporar

²³ *Idem.*

la seguridad humana como un elemento de su política de seguridad y defensa, obteniendo resultados diversos. En esta obra establecen el concepto de seguridad humana a través del análisis de casos de estudio que examinan las intervenciones exteriores de la UE, como en los Balcanes, el Congo, Medio Oriente, Afganistán e Indonesia. Los artículos subsecuentes asesoran la efectividad de estas misiones tomando en cuenta el objetivo de que la UE sea “la fuerza de bien en el mundo” y su actuación como “poder normativo”.

En diciembre de 2003, la Unión lanzó la Estrategia de Seguridad Europea, la cual aporta un compromiso preventivo y un efectivo multilateralismo para promover no sólo un continente más seguro, sino también un mundo más seguro. En el mismo año, el bloque implementó su primera misión externa bajo la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) con una fuerza militar en la ex República Yugoslava de Macedonia. Desde entonces, se han desplegado más de 18 misiones civiles y militares para lidiar con crisis humanitarias en todo el mundo. En términos prácticos, el problema es que la UE, compuesta por 27 Estados, ha decidido de manera consensuada cuál será el enfoque de la política exterior en asuntos relacionados con la seguridad humana. El papel de la Presidencia de la UE ha tenido un impacto en la habilidad para que el bloque hable con una sola voz, por ejemplo, como Naciones Unidas. Además, los Estados miembros como Francia, Alemania y Reino Unido han tenido gran peso político y económico para influenciar la totalidad de la agenda de la UE en cuestiones de seguridad humana en los cinco continentes. Por último, las políticas nacionales (crisis gubernamentales, cambio de presidente/primer ministro y gabinete) pueden jugar un papel determinante y “alterar” las posturas comunes de la UE en el seno de las Naciones Unidas o ralentizar los procesos de toma de decisiones en las áreas de la PESC y la PESD.

Entonces, ¿cómo puede ayudar la UE en el desarrollo de la agenda de seguridad humana? Uno de los argumentos es que puede ayudarse a sí misma actuando con más solvencia y creando una imagen más robusta de sus capacidades como actor global en la promoción de la seguridad humana fuera de Europa, a través de incrementar el uso de la votación por mayoría; por consiguiente, ello reportaría una mayor eficacia en las negociaciones de seguridad humana. No obstante, las posibilidades de que esto ocurra son muy bajas. En el discurso del comisionado Louis Michel, presentado en Japón en mayo de 2008, hay elementos fundacionales que expresan los intentos de la UE en materia de seguridad humana a través de la promoción de:

- un fuerte compromiso en términos del volumen de la ayuda;
- más eficacia de la ayuda como resultado de una mejor división del trabajo;

- un enfoque sustentado en políticas para consolidar y fortalecer a los Estados, con el fin de asegurar la buena gobernanza;
- mejorar la capacidad para una reacción más rápida y flexible para ayudar a países emergentes de un conflicto y mantener la ayuda para el desarrollo económico en países socios, sin que la política de desarrollo se convierta en un mero trabajo de caridad.²⁴

La seguridad humana en la política de desarrollo de la UE: ¿cuáles son los riesgos de que haya consecuencias negativas para los grupos y sociedades vulnerables?

Cuando se habla de seguridad humana es común referirse a dos líneas de pensamiento que refieren la mejor manera de practicar la seguridad humana: la libertad de temor, por un lado, que busca limitar dicha práctica a la protección de individuos en conflictos violentos, reconociendo que las amenazas están ligadas con la pobreza, la falta de capacidad estatal y otras formas de inequidad. Por otro lado, tenemos la libertad de la miseria, que refiere un acercamiento holístico para alcanzar la seguridad humana y argumenta que la agenda de amenazas debe expandirse considerando la hambruna, la enfermedad y los desastres naturales, puesto que son conceptos inseparables en la conceptualización de la inseguridad humana y son los factores de mayores mortandad, incluso más que la misma guerra, el genocidio y el terrorismo combinados. En realidad, las políticas de seguridad y ayuda para el desarrollo contienen una mezcla de ambas, pero en extensiones diferentes. La misma noción destaca puntos conceptuales referenciales para las relaciones internacionales y la cooperación para el desarrollo, tales como “la responsabilidad de proteger”, “el multilateralismo efectivo” y “el desarrollo humano”.²⁵

De acuerdo con Kaldor *et al.*,

En tanto que la seguridad humana se trata del manejo de crisis, es mucho más que eso, puesto que ofrece una perspectiva de la crisis misma. Si la “crisis” es un evento o episodio que representa una amenaza urgente a los “valores y al sistema de políticas centrales”, la seguridad humana se trata de cómo vamos a responder ante tal amenaza, ya sea de carácter físico o material dirigida a los individuos o

²⁴ *Idem.*

²⁵ Mary Kaldor, Mary Martin y Sabine Selchow, “Human Security: A New Strategic Narrative for Europe” en *International Affairs*, vol. 83, núm. 2, 2007, p. 278.

comunidades. Desde una perspectiva de seguridad humana, el objetivo no es sólo la estabilidad política, sino que también contempla nociones de justicia y sustentabilidad.²⁶

Esta cita ilustra la gran amplitud del concepto de seguridad humana como un objetivo político-normativo, obligándolo a la acción cuando está en juego. Es justo aquí donde yace el problema: la articulación de la noción central requiere acción, pero las Naciones Unidas y la UE carecen de los medios financieros y la capacidad organizacional necesarios para liderar los llamados normativos para una mayor justicia y sustentabilidad en todos los lugares que experimenten crisis de diferentes tipos.

Para estar de acuerdo con Kaldor *et al.*, cuando reclama que “Tal vez el indicador que se acerca más a una medida de seguridad humana es el número de personas desplazadas [...] víctimas de inseguridad física y material”;²⁷ basta recordar las situaciones de Darfur y África Central, Pakistán y Afganistán, en donde existe un alto grado de ajuste con este análisis. Hay muchas razones para creer que el indicador crecerá de forma significativa en el futuro cuando una gran cantidad de personas en todo el mundo sufran los efectos del calentamiento global. Los desplazamientos serán por hambrunas, inundaciones, deforestación y otros desastres naturales. El binomio seguridad humana-cambio climático probablemente incrementará su relevancia en las agendas a futuro, tanto políticas como académicas.

Regresando al contexto de la UE, podemos argumentar que “la adopción de un concepto de seguridad humana representa un cambio cualitativo en la conducta de las políticas exteriores y de seguridad”.²⁸ Para el bloque, este marco normativo adicional se torna aún más vital puesto que “busca mejorar la efectividad y visibilidad como un actor global colectivo”.²⁹ En consecuencia, la seguridad humana “provee un marco de organización duradero y dinámico para acción de seguridad, un marco que a la política exterior europea le hace falta diseñar y aplicar”.³⁰

¿Cuáles son los riesgos, entonces, para los grupos de personas vulnerables en países en desarrollado con este “nuevo” discurso de seguridad de la UE, que incluye una visión todavía inarticulada acerca de la aplicabilidad de la seguridad humana, como un elemento co-constitutivo en su política para el desarrollo?

²⁶ *Ibidem*, p. 279.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Ibidem*, p. 273.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Idem*.

Aunque la securitización de la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo trae consigo varios riesgos acorde a la efectividad de las políticas de desarrollo de la UE, es importante destacar que la ayuda externa siempre ha sido susceptible a los intereses geoestratégicos de los donantes (en especial durante la Guerra Fría). El problema es que existe coherencia alrededor de los imperativos de seguridad, pero no alrededor de los del desarrollo, que son contrarios a la búsqueda de un objetivo binario: seguridad humana y, o en, desarrollo.³¹

Otro riesgo es cuando los Estados se concentran en cuestiones de seguridad nacional o regional, puesto que están en peligro de enfocarse a otros problemas que pueden conllevar a más conflictos y guerra de mediano o largo alcance, como la hambruna, los desastres naturales o las epidemias. Por ejemplo, la obsesión por librar una “guerra internacional contra el terrorismo” desvía la atención de los países cuyos conflictos inter o intraestatales generan menos preocupación por la seguridad, en especial cuando están en juego los intereses económicos y políticos de Occidente. No obstante, para algunos puede representar un interés estratégico en otras cuestiones tales como la inmigración laboral o los beneficios de la “fuga de cerebros”.

En respuesta a la pregunta acerca de cuáles son los riesgos para los grupos de personas vulnerables en países en desarrollo, la sección anterior ha marcado dos aspectos, a los que se pueden añadir un tercero, que tiene que ver con el estrechamiento de la brecha entre el rendimiento discursivo de la UE y sus fallas en la apropiada implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que es la prominencia de la “evaporación de la política”.³²

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, la agenda de Política para el Desarrollo de la UE y la cuestión de la seguridad humana

Es un compromiso en conjunto por parte de los gobiernos de la UE que la PESC, en sus diferentes formas, debe basarse no sólo en intereses, sino también tomar aspectos ético-morales y fundarse en valores y principios aceptados a nivel universal. Por lo tanto, existe la creencia en la “buena esperanza” de la

³¹ Ngaire Woods, *op. cit.*, p. 396.

³² Véase Stephen J. H. Dearden, “Introduction: European Union Development Aid Policy-The Challenge of Implementation” en *Journal of International Development*, vol. 20, núm. 2, 2008, pp. 188 y 190.

promoción de objetivos normativos, transparentes y compartidos que puedan alcanzar a numerosos grupos de personas de diferentes culturas. Puede argumentarse que es una creencia reflejada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, desarrollados a partir de los ocho capítulos de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, firmada en septiembre del 2000. Los ocho objetivos (acompañados de 21 metas) incluyen: erradicar la extrema pobreza y el hambre; alcanzar la educación primaria universal; promover la equidad de género y dar poder a la mujer; reducir la mortalidad infantil; promover la salud materna y el acceso universal a la salud reproductiva; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; asegurar el desarrollo sustentable y desarrollar una asociación global para el desarrollo. En general, el consenso de los Estados en torno a estas acciones está expresado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No obstante, somos testigos de una brecha real entre el discurso y la práctica a través del incremento de las condicionantes (vinculadas con los imperativos de seguridad), que de manera gradual han bloqueado una fuerte visión moral subyacente a la asistencia para el desarrollo. En tiempos de una intensiva competencia económica global entre Europa, Estados Unidos, China, Rusia y otras economías emergentes en el mundo, es interesante notar cómo la asistencia internacional para el desarrollo es considerada como una política exterior extremadamente efectiva en el aseguramiento de la presencia en los países receptores.

De acuerdo con Kaldor *et al.*, “La praxis de la seguridad humana tiene que ver en cómo este concepto doctrinal se traduce en acción práctica y si es útil como guía de acción para los diseñadores de política, planificadores y expertos en la materia”.³³ En este punto puede discutirse que el registro es bastante sombrío: la Cooperación Internacional para el Desarrollo, con una dimensión de seguridad humana, no ha promovido una disminución de la hambruna en Somalia o en otras partes de África, aún plagada de conflictos internos e interestatales. Tampoco los abusos en derechos humanos y la exclusión social en países de Asia han disminuido. El trabajo infantil es todavía un serio problema en Estados latinoamericanos, y como éstos hay muchos otros ejemplos. Algunos investigadores argumentan que “la seguridad humana contempla la protección de los individuos y comunidades, es también acerca de la expansión del Estado de derecho, mientras se disminuye la arena de guerra”,³⁴ que comprime el significado de seguridad humana. El punto de vista de estos investigadores es analizado desde un enfoque a distancia,

³³ Mary Kaldor *et al.*, *op. cit.*, p. 274.

³⁴ *Ibidem*, p. 280.

enfaticando qué es o no es la seguridad humana y cómo debe funcionar en la práctica, comparándola con el rendimiento actual. Este mismo grupo de académicos también argumenta que el “Desarrollo humano se refiere a las capacidades y a la construcción de instituciones que garanticen los derechos”;³⁵ cabe mencionar que en esa descripción encontramos características del enfoque constructivista. ¿Hasta qué punto los diseñadores de políticas están conscientes de la profundidad y preocupaciones existentes en los parámetros de desarrollo humano o seguridad humana cuando se busca crear esquemas de política más amplios y dónde no es posible generalizar? No obstante, la dimensión de seguridad es una pieza central hoy en día en el diseño de políticas y reajuste de viejas prácticas. De nueva cuenta, los investigadores argumentan que la “seguridad humana hace referencia a cómo y por qué las capacidades civiles y militares (como manejo de crisis) son combinadas más que incluidas automáticamente, como parte del conjunto de herramientas estándar de conflictos”.³⁶ De manera que la dimensión de seguridad humana fusiona “poder duro” y “poder suave” en aspectos tanto discursivos como operacionales.

En el contexto de la UE, es ineludible que voces escépticas se pregunten acerca de que si la incorporación de parámetros de seguridad humana hará alguna diferencia en términos concretos, como aparentemente la cantidad de condicionantes políticas y económicas incrementan con cada revisión de acuerdos de cooperación, requiriendo un manejo profesional más elevado. El grado de confianza mutua es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, ciertamente, es bien intencionado cuando la ayuda proveniente de la UE está sujeta a estándares mínimos de buena gobernanza e indicios de la existencia de un régimen democrático. No obstante, voces críticas reclaman que la política exterior de los países occidentales, basada en un determinado orden de valores, es entendida en términos de una hipocresía organizada, que de manera inconsistente habla y actúa, contradiciendo las metas materiales y de ideología.³⁷ Existen dos lógicas que regulan el comportamiento de los actores: por un lado, la lógica de consecuencias que concibe la política de acción y sus resultados, incluyendo instituciones, como el producto de un comportamiento racional calculador diseñado para maximizar un compendio de presencias inexplicables (es decir, instrumental y materialista); por otro, la lógica de lo apropiado, entendida como una acción política producto de reglas, roles e

³⁵ *Ibidem*, p. 279.

³⁶ *Ibidem*, p. 280.

³⁷ El término “ideacional” se refiere a una visión normativa, la cual está basada en ideas, visiones y preferencias más idealistas que realistas. El término original proviene del inglés “ideational”.

identidades (es decir, normativa e idealista).³⁸ Con frecuencia, la lógica de consecuencias toma precedencia sobre la lógica de lo apropiado en la política internacional, provocando la hipocresía organizada.

Por el contrario, las normas internacionales son débiles a nivel institucional, muchas veces ambiguas y vulnerables al desafío de los Estados poderosos. Además, estos Estados pueden utilizar la “carta de seguridad” de manera bilateral, la cual no es necesariamente la misma que se utiliza en la dimensión de seguridad humana de la UE, plasmada en su agenda de asistencia para el desarrollo. La ayuda externa está, por lo regular, atada a los intereses nacionales del donante, por lo que la oferta de ayuda se convierte en un mercado presentado a la buena voluntad, consciencia y responsabilidad de los países más prósperos. Las condicionantes se han incrementado de manera compleja, aprehendidos en la UE como un sistema político y modelo de gobernanza. A pesar de que las intenciones para promover el desarrollo y reducir las disparidades de distribución de la riqueza entre países son excelentes *per se*, éstas se opacan fácilmente con los intereses de los donantes, puesto que éstos operan bajo una lógica de competencia con otros donadores y relaciones político-económicas de poder en regiones lejanas.

¿Coherencia o fragmentación?

Este artículo ha reflejado dos cuestiones pertinentes para el debate en círculos tanto académicos como de diseño de políticas. ¿Cuáles son los riesgos para la Política de Desarrollo de la UE, analizados desde una perspectiva académica, si gradualmente está siendo cada vez más subyugada a metas de seguridad? y ¿Cuáles son los riesgos de tal narrativa para los grupos y sociedades de personas vulnerables en países en vías de desarrollo? Por ejemplo, si se llegara a cumplir la idea acerca de que las Delegaciones de Comisiones Locales Europeas tuvieran más responsabilidad para asegurar la realización de programas de ayuda efectivos con una dimensión distinta de seguridad humana,³⁹ entonces

³⁸ Véase James G. March y Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life” en *The American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp. 734-749; y James G. March y Johan P. Olsen “The Institutional Dynamics of International Political Orders” en *International Organization*, vol. 52, núm. 4, 1998, pp. 943-969.

³⁹ Para una discusión pertinente y con más profundidad acerca del papel de las delegaciones de Comisiones Locales Europeas, véase Stephen J. H. Dearden, “Introduction: European Union Development Aid Policy-The Challenge of Implementation” en *Journal of International Development*, 20(2), 2008, pp. 190-191; y Stephen J. H. Dearden “EU Aid Policy Towards the Pacific ACPS”, *op. cit.*, p. 216.

surgirían dudas sobre si los oficiales de esas delegaciones se encuentran propiamente entrenados para tal tarea, así como para tomar de manera cabal esta dimensión de existencia e identidad en sus rutinas de trabajo burocrático. Entonces, el resultado podría ser una mayor fragmentación, puesto que existe un muy escaso conocimiento común de cómo “uniformar” una dimensión de seguridad humana en documentos y prácticas de trabajo.

En la cuestión que tiene que ver con los riesgos de una narrativa de seguridad, existen motivos de preocupación acerca de las implicaciones negativas que afectarían, exactamente, la seguridad individual de personas vulnerables que necesitan una ayuda mayor para ser “securitizados”. Incluyendo aspectos de la moralidad y de la ética en la cooperación para el desarrollo y asistencia práctica de la UE, está claro que se tiene un serio problema en cuanto a la hipocresía y “evaporación de la política”. Lo anterior contrasta con otros puntos de vista de otros académicos, quienes argumentan que la “seguridad humana puede ser una estrategia narrativa proactiva con un potencial para una mayor integración de la política exterior de la UE”;⁴⁰ ello implica que la promoción de la seguridad humana es algo a favor de dicha integración en las áreas de política específica de la Unión. Por consiguiente, podemos preguntarnos a quién le interesa el asunto del progreso, y la respuesta sería que en primer lugar, a la UE en su conjunto, y en segundo término, a individuos de otros continentes que viven diversos grados de (in)seguridad.

Mirando a futuro, en palabras de Ngaire Woods:⁴¹

la arquitectura internacional para el desarrollo está siendo transformada. Los gobiernos donantes deben actuar con rapidez para asegurar que su misión de ayuda para el desarrollo sea entregada de manera efectiva y satisfacer metas específicas de desarrollo humano –incluso mientras éstas se alcanzan– se debe permanecer a la vanguardia de la innovación del régimen de ayuda.

Uno de los problemas es que los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo de la UE no pueden alcanzarse si no se hace una mejora radical en la coherencia a nivel de los Estados miembro. Comúnmente, la incoherencia a nivel comunitario es un reflejo de las contradicciones en las posturas de los países miembros, sobre todo en los casos en que una serie específica de intereses nacionales o de grupos entran en conflicto. Además, las instituciones de la Comisión Europea y los donantes europeos sufren de falta de coordinación y armonización (duplicación y despilfarro) provocados,

⁴⁰ Mary Kaldor *et al.*, *op. cit.*, p. 273.

⁴¹ Ngaire Woods, *op. cit.*, 109.

en parte, por el peso burocrático. Se espera que la agenda de seguridad humana inspirada en Naciones Unidas pueda ayudar a la UE a encontrar un nuevo eje rector sólido, que haga que las iniciativas de desarrollo de su agenda internacional giren alrededor de su todavía nebuloso “contenedor” de ejercicios retóricos y discursivos de los diseñadores de política y sus consejeros.

Otro importante ángulo se enfoca en el tipo de asistencia para el desarrollo y los ritmos de asistencia que se amoldan a un discurso particular de seguridad. Tal vez podemos discutir que la ayuda de emergencia y la asistencia humanitaria responden a la idea de libertad del temor, mientras que políticas más integrales y de mayor alcance para el desarrollo y la seguridad humana tienen vínculos con un entendimiento de libertad de la miseria como un punto de partida. Si apoyamos el argumento de que es la mejor manera para luchar en contra de la inseguridad global y para garantizar las libertades o la ausencia de la necesidad y el miedo (libertad de la miseria y libertad del temor), entonces en la actualidad “la asistencia para el desarrollo que prioriza la realización del desarrollo humano está en riesgo”,⁴² por lo que existe el peligro de regresar a una lógica de Guerra Fría. La paradoja mostrada por José Antonio Sanahuja es que las políticas de desarrollo están subyugadas por imperativos de corto plazo, como la guerra y el antiterrorismo, y éstas no derivarán en desarrollo ni en seguridad. Por esta razón, las políticas de desarrollo de la UE y del mundo deben ser más autónomas para promover objetivos propios que garanticen su eficiencia.⁴³ No debemos olvidar que el desarrollo y la lucha contra la pobreza deben responder a razones éticas, así como criterios de justicia y equidad, y que no son instrumentos derivados del miedo y la inseguridad que deben ser impuestos en la política internacional y las relaciones internacionales.

Puede decirse que la UE se encuentra frente a una tarea poco confortable de tornar sus palabras de “seguridad humana” en acción, a diferencia de Naciones Unidas. Después de todo, el bloque no se encuentra involucrado en operaciones bajo las líneas de “responsabilidad de proteger” y ha permanecido firme por su línea cautelosa de respeto a las fronteras soberanas, obviamente aludiendo a cuestiones legales y morales acerca del derecho de intervenir. Entonces, el aspecto civil de la seguridad humana es una carta que juega la UE, además de que la utiliza de manera muy efectiva en la cuestión de la ex República Yugoslava y en algunos países africanos.

⁴² *Ibidem*, p. 407.

⁴³ Véase José Antonio Sanahuja, “La ‘securitización’ de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad, ni desarrollo”, *op. cit.*

En la cuestión acerca de si es posible mitigar los riesgos de las consecuencias negativas para los grupos vulnerables con el “nuevo” discurso de seguridad de la UE, es recomendable que se haga un esfuerzo para disociar el complejo nexo de seguridad-desarrollo y decidir cuál será el enfoque que debe permanecer para una acción particular: ¿seguridad estatal o seguridad para la gente (el individuo)? No poner atención en la distinción confusa dentro de la retórica y en la práctica, lleva consigo efectos negativos en la relación con la eficiencia de la ayuda para el desarrollo, la falta de coherencia, condicionalidad política poco comprensible entre otras cosas. Lo que resulta más preocupante es que la nueva tendencia en la Política de Ayuda para el Desarrollo de la UE se desenvuelve en un punto en donde el mundo está sufriendo una profunda crisis económica, además de una poco optimista repetición de compromisos hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.