

# Seguridad Humana: vincular desarrollo y seguridad en una era de terror

MARK DUFFIELD\*

## RESUMEN

La seguridad humana es comúnmente entendida como la priorización de la seguridad de las personas, especialmente su bienestar social, seguridad y calidad de vida, por encima de la seguridad de los estados. Sin embargo, lejos de examinar la seguridad humana como una condición medible o específica, el objetivo de este artículo es indagar cómo la seguridad humana —como tecnología de gobernanza— determina la forma en que las poblaciones que viven en los territorios de estados ineficaces son comprendidas, diferenciadas y validadas por las instituciones de cooperación provenientes de los países eficaces. Para conseguirlo, primero definirá el término desarrollo desde una perspectiva biopolítica, es decir, como una tecnología de seguridad orientada a promover la vida de poblaciones que —comparadas con los habitantes de sociedades desarrolladas— están en esencia “no aseguradas”. Para este artículo es de especial interés examinar cómo la seguridad humana, entendida como una relación de gobernanza, ha continuado evolucionando de la mano de la guerra contra el terrorismo. Hacia finales de la década de los noventa, la seguridad humana condensaba una visión que integraba las redes de ayuda existentes en un sistema internacional de intervención coordinado, capaz de complementar los esfuerzos de los estados ineficaces para brindar seguridad a sus ciudadanos y a sus economías. Comparada con esta noción más universalista de seguridad humana, en la que desarrollo y seguridad se entendían como “diferentes pero iguales”, la guerra contra el terrorismo ha profundizado la interconexión entre desarrollo y seguridad. En particular, está reenfocando los recursos de cooperación hacia aquellas subpoblaciones, regiones y asuntos que se consideran un riesgo para la seguridad nacional de los estados desarrollados. Mientras algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) se preocupan por las crecientes amenazas a su independencia, para otras han surgido nuevas posibilidades y oportunidades para la interacción estatal/no-estatal.

## PALABRAS CLAVE

Seguridad humana; desarrollo; terrorismo; biopolítica.

## TITLE

Human security: linking development and security in an age of terror

## ABSTRACT

Human security is commonly understood as prioritising the security of people, especially their welfare, safety and well-being, rather than that of states. Instead of examining human security as a measurable or specific condition, however, the focus here is how human security as a technology of governance facilitates the way that populations living within the territories of ineffective states are understood, differentiated and acted upon by aid institutions emanating from effective ones. In order to do this, development is first defined biopolitically, that is, as a security technology related to promoting the life of populations that, compared to the inhabitants of developed societies, are essentially “non-insured”. Of special interest in this paper is how human security as a relation of governance has continued to evolve in relation to the war on terrorism. At the close of the 1990s, human security encapsulated a vision of integrating existing aid networks into a coordinated, international system of intervention able to complement the efforts of ineffective states in securing their citizens and economies. Compared to this more universalistic notion of human security, in which development and security were regarded as “different but equal”, the war on terrorism has deepened the interconnection between development and security. In particular, it is refocusing aid resources on those subpopulations, regions and issues seen as presenting a risk to homeland security. While some non-governmental organizations (NGOs) are concerned over growing threats to independence, for others new possibilities and opportunities for state/non-state interaction have emerged.

## KEYWORDS

Human security; development; terrorism; biopolitics.

## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.001>

## Formato de citación recomendado:

DUFFIELD, Mark, “Seguridad Humana: vincular desarrollo y seguridad en una era de terror”, en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 11-32

**\* Mark DUFFIELD,** Profesor Emérito y antiguo director del Global Insecurities Centre de la Universidad de Bristol en el Reino Unido. Su trabajo más reciente se centra en la crítica del intervencionismo liberal, incluyendo la relación entre desarrollo y seguridad.

Traducido del inglés con autorización de la Editorial. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Instituto Alemán de Desarrollo, Bonn (Alemania) Web: <https://www.die-gdi.de/> E-Mail: [die@die-gdi.de](mailto:die@die-gdi.de) El texto original puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_13.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_13.pdf)

## Traducción:

Ana Isabel CARRASCO VINTIMILLA

## Introducción

El concepto de seguridad humana es emblemático de las relaciones cambiantes y de las tecnologías gubernamentales que dan forma al terreno de la seguridad post Guerra Fría.<sup>1</sup> Aunque su definición varía, se refiere a un mundo en el que la amenaza de una catastrófica guerra nuclear entre potencias ha sido reemplazada por la preocupación por el bienestar de la gente que vive dentro de estados ineficaces. Su capacidad de disfrutar de una vida completa segura y plena —su seguridad humana— ha salido de la sombra de los asuntos domésticos para pasar a la agenda política internacional. El fracaso en la consecución de la seguridad humana podría generar desilusión y conflicto civil entre grupos, comunidades y pueblos; amenaza a los estados desde dentro y, por consiguiente, al orden global en sí mismo. La seguridad humana representa una noción de seguridad que va más allá de las preocupaciones tradicionales sobre la capacidad militar y la defensa de fronteras. Los enfoques de seguridad humana usualmente abordan una amplia gama de variables sociales y del desarrollo como si estas fueran capaces de constituir una amenaza a la seguridad internacional. Por ejemplo: la pobreza, el desplazamiento poblacional, el VIH/SIDA, el deterioro medioambiental y la exclusión social, afectan directamente a la seguridad humana y por tanto a la seguridad global. El concepto de seguridad humana ha adquirido una sorprendente relevancia en el período post Guerra Fría. El término ha ganado amplia actualidad y, particularmente en los últimos años, ha atraído un creciente interés institucional. Han proliferado redes gubernamentales, profesionales y académicas<sup>2</sup>, centros universitarios, cursos e iniciativas de investigación<sup>3</sup>, publicaciones<sup>4</sup>, informes oficiales<sup>5</sup> y comisiones internacionales basados específicamente en ideas en torno a la seguridad humana. Un ejemplo es la Comisión de Seguridad Humana, establecida en 2001 y copresidida por el Profesor Amartya Sen, y el ex alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata<sup>6</sup>. El mismo año, una Comisión Internacional en Intervención y Soberanía Estatal patrocinada por el gobierno de Canadá sugirió que la seguridad humana está:

“proporcionando cada vez más un marco conceptual de acción internacional, [...] en todo el mundo existe un reconocimiento creciente de que la protección de la seguridad humana, incluyendo los derechos humanos y la dignidad humana, debe ser uno de los objetivos fundamentales de las instituciones internacionales modernas”<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> La investigación para este artículo fue posible gracias a una subvención del Consejo de Investigación Económico y Social (ESRC, por sus siglas en inglés) del Reino Unido, (RES-22-25-0035) dentro de su Programa Nuevos Desafíos para la Seguridad.

<sup>2</sup> Ejemplos relevantes constituyen: la Red de Seguridad Humana impulsada en 1999 a nivel de ministerios de exteriores y que incluía a los gobiernos de Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Países Bajos, Noruega, Suiza, Eslovenia, Tailandia y, con estatus de observador, Sudáfrica (<http://www.humansecuritynetwork.org>); el Foro de la UNESCO sobre Seguridad Humana (<http://www.unesco.org/securipax/>) y la Asociación de Prensa en Seguridad Humana, conformada por periodistas independientes y desarrolladores web (<http://www.humansecurity.org.uk>). Asimismo, la Asociación de Estudios del Desarrollo de Reino Unido también tiene un grupo de estudio en Conflicto y Seguridad Humana (<http://www.devstud.org.uk/studygroups/conflict.htm>).

<sup>3</sup> Las universidades de Harvard, Oxford y Tufts, por ejemplo, han establecido importantes institutos, centros o programas dedicados a la seguridad humana.

<sup>4</sup> Para una bibliografía extensa ver: PARIS, Roland, “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?”, en *International Security*, vol. 26, N° 2, 2001, pp. 87–102.

<sup>5</sup> Entre los informes oficiales fundamentales se incluyen: el de Boutros-Ghali de 1992, el del PNUD de 1994, el de la OCDE de 1998, el de ICISS de 2001, el de Collier et al. y el de CHS de 2003. El Centro de Seguridad Humana con sede en Canadá está en proceso de producir un informe anual de Seguridad Humana, basado en el *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD (<http://www.ligi.uba.ca>). El primer informe debía presentarse para publicación en otoño de 2004.

<sup>6</sup> Ver <http://www.humansecurity-chs.org>.

<sup>7</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001, p. 6.

Con frecuencia se describe el auge del concepto de seguridad humana como resultado de un creciente humanismo dentro del sistema internacional, que se basa en normas y convenciones cada vez más aceptadas, asociadas con la Declaración de Derechos Humanos de la ONU, las Convenciones de Ginebra, la fundación de la Corte Penal Internacional, etc.<sup>8</sup>. En palabras de Astri Suhrke, la seguridad humana “evoca ‘valores progresivos’”<sup>9</sup>. En lugar de examinar la seguridad humana desde una perspectiva humanista, este ensayo aborda la seguridad humana como un principio modelador. Es decir, que produce los “humanos” que requieren seguridad y, al mismo tiempo, promueve tanto las redes de ayuda —estatales y no estatales—, como la subjetividad y la práctica política necesarias para esa acción. Lejos de profundizar en las disputas conceptuales en torno a la definición de seguridad humana<sup>10</sup>, la preocupación de este artículo es la seguridad humana como una relación de gobernanza. En suma, en vez de centrarse en la seguridad humana como una condición específica o un estado medible de la existencia de las personas, el énfasis será la seguridad humana como una tecnología que faculta a las instituciones y actores internacionales para individualizar, agrupar y actuar sobre poblaciones del Sur.

Al explorar la seguridad humana como una tecnología de gobernanza, este artículo se ocupa de la interrelación entre la guerra contra el terrorismo y la seguridad humana. Al hacerlo, toma nota de la preocupación de muchas agencias de cooperación sobre los supuestos efectos negativos que provoca la guerra contra el terrorismo en la asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo<sup>11</sup>. Se puede argumentar que la relación de gobernanza de la década de los noventa, condensada en la seguridad humana, ha sufrido una serie de cambios importantes. Si bien la seguridad humana representa la fusión entre desarrollo y seguridad, los críticos sostienen que la balanza se ha inclinado contra el desarrollo en favor de una versión “más dura” de seguridad, que prioriza los sistemas de subsistencia e infraestructuras de los estados *homeland*<sup>12</sup>. Esta encarnación de la seguridad amenaza al desarrollo presionándolo para que redefina sus criterios, y sea absorbido por el apoyo a la intervención, la reconstrucción de los estados en crisis, y —con el objetivo de detener el reclutamiento de terroristas— por la protección de los medios de vida y la promoción de oportunidades dentro de áreas de inestabilidad estratégicamente importantes. Para sus críticos, la guerra contra el terrorismo ha revertido el progreso logrado, durante la década de los noventa, en la promoción de una agenda universal de derechos humanos y en la reorientación de la cooperación para la reducción de la pobreza. Sin embargo, antes de apresurarse a declarar una “nueva Guerra Fría”<sup>13</sup>, este artículo explorará los componentes gubernamentales de la seguridad humana mediante un breve análisis desde la biopolítica.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Citado por: MACK, Andrew, *The Human Security Report Project, Background Paper*, Human Security Centre - Liu Institute for Global Issues - University of British Columbia, Vancouver, 2002, p. 3.

<sup>10</sup> Ver: PARIS, Roland, *Human Security... op. cit.*; y, KING, Gary, y MURRAY, Christopher J.L., “Rethinking Human Security” en *Political Science Quarterly*, 2001, vol. 116, n.º 4, pp. 585–610.

<sup>11</sup> BOND, *Global Security and Development*, BOND Discussion Paper, Londres, 2003; CHS, *Human Security Now*, CHS, Nueva York, 2003; OXFAM, *Beyond the Headlines: An Agenda for Action to Protect Civilians in Neglected Conflicts*, OXFAM, Oxford, 2003; y, CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty: Aid in the new Cold War*, Christian Aid, Londres, 2004.

<sup>12</sup> N.d.T.: aunque no se refiera explícitamente a él, Duffield propone una suerte de estándar de civilización: una categorización en la que el término *homeland* se refiere a los estados metropolitanos y desarrollados, los que establecen las bases del estado ideal; y en la que aquellos que no cumplen con este estándar, los llamados *borderland*, son otra categoría de estado, como si estuvieran del otro lado de la frontera del sistema internacional. Estos conceptos son desarrollados a mayor profundidad en otros artículos de Duffield, por ejemplo en “Continuar matando: Gobernación global, humanitarismo y terror”, disponible en el número 3 (2005) de esta revista.

<sup>13</sup> BOND, *Global Security... op. cit.*; CHS, *Human Security Now... op. cit.*; OXFAM, *Beyond the Headlines... op. cit.*; y, CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty... op. cit.*

## I. Biopolítica y seguridad humana

A primera vista, la concepción foucaultiana de biopolítica no es totalmente aplicable a la localización típica de la seguridad humana, es decir, a poblaciones definidas por el “subdesarrollo”<sup>14</sup>. Por el contrario, lo que Foucault discute en su trabajo es la biopolítica de una sociedad metropolitana o “desarrollada”. Si bien es posible extender de manera útil sus ideas a la práctica del desarrollo, primero debe explorarse la diferencia fundamental entre poblaciones desarrolladas y subdesarrolladas en términos biopolíticos<sup>15</sup>. El desastre del gran tsunami asiático a finales de 2004 ilustra gráficamente esta diferencia. Aunque el costo humano y la destrucción física fueron totalmente diferentes, en 24 horas las principales compañías aseguradoras del mundo estimaron que sus pérdidas serían solamente la mitad de los catorce mil millones de libras incurridas durante los huracanes que azotaron Florida en verano del mismo año. La razón era que “menos personas en las áreas afectadas por las enormes marejadas estaban aseguradas”<sup>16</sup>. Esta distinción entre población “asegurada” y “no asegurada”, entendida de manera amplia, resulta sugerente respecto a cómo el desarrollo y el subdesarrollo pueden distinguirse biopolíticamente. Las poblaciones definidas por el “desarrollo” existen en relación con regímenes de bienestar masivos y pluralistas que, además de la cobertura de un seguro privado, incluyen redes integrales de seguridad estatales o reguladas que cubren atención médica, educación, protección del empleo y pensiones. En contraste, aquellas calificadas como “subdesarrolladas” se distinguen por la ausencia de mecanismos masivos de soporte vital; están, en esencia, no aseguradas.

Sin embargo, esta ausencia ha sido históricamente contrarrestada por una presencia compensatoria. Desde el siglo XVIII, una característica recurrente del debate entre los agentes de la “modernidad” y los defensores de la “tradicción”, ha sido que los primeros consideren a los segundos como autorreproductores en términos de sus necesidades económicas, sociales y de bienestar básico. El salvaje u hombre natural de la Ilustración, por ejemplo, es un epítome de autodependencia. La autorreproducción, y la resiliencia natural que esta imparte, durante mucho tiempo ha sido axiomática para las personas etiquetadas bajo el registro de la tradición, la simplicidad, el atraso y la raza<sup>17</sup>. Este presupuesto generalizado se ilustra, por ejemplo, en la futurología de los regímenes de bienestar global del Fondo Monetario Internacional (FMI). En la antigua Unión Soviética, donde la modernización ya ha atomizado los hogares, se requieren redes de seguridad social extendidas. Sin embargo, en países menos desarrollados la familia ampliada y la comunidad “operan relativamente bien como un esquema informal de seguridad social que obvia la necesidad urgente de introducir subvenciones públicas a gran escala”<sup>18</sup>. Desde esta perspectiva, el desarrollo es un conjunto de tecnologías compensatorias y de mejora, orientadas a mantener

<sup>14</sup> FOUCAULT, Michel, “Governmentality” en BURCHELL, Graham, et. al. (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991, pp. 87–104; FOUCAULT, Michel, *The History of Sexuality, Vol. I: The Will to Knowledge*, Penguin Books Ltd., Londres, 1998, pp. 135-159; y, FOUCAULT, Michel, *Society Must be Defended: Lectures at the College de France 1975-1976*, Allen Lane - Penguin Books Ltd., Londres, 2003 pp. 239-264.

<sup>15</sup> Foucault no consideró directamente la biopolítica en relación con regímenes coloniales y desarrollistas. Es más, muchos escritores influyentes lo han invocado en este contexto sin el uso del concepto, por ejemplo, Said (1995), Escobar (1995), y Crush (1995). Para un análisis de la biopolítica en relación con el colonialismo ver Stoler (1995), y con el desarrollo ver Brigg (2002). Dillon y Reid (2000) y Dillon (2004) son extremadamente hábiles al exponer la problemática de la biopolítica y esbozar sus implicaciones globales. No obstante, este ensayo explora específicamente el desarrollo como una biopolítica asociada con una “especie vital” autorreproductora.

<sup>16</sup> HARDING, Luke y WRAY, Richard, “Counting the Cost of Devastation”, en *The Guardian*, 28 de diciembre de 2004, p.6.

<sup>17</sup> Para el siglo XIX ver: COWEN, Michael, y SHENTON, Robert, “The Invention of Development”, en CRUSH, Jonathan (ed.), *The Power of Development*, Routledge, Londres, 1995, pp. 27–43.

<sup>18</sup> Citado por: DEACON, Bob, et.al., *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*, Sage Publications Ltd., Londres, 1997, p. 64.

el equilibrio entre poblaciones entendidas como autorreproductoras.

Según Foucault, el surgimiento de la biopolítica marca el paso de la edad clásica a la moderna. Su aparición se localiza en la diferencia entre el antiguo derecho del soberano de tomar la vida o dejar vivir, y un nuevo poder “para promover la vida o impedirla hasta provocar la muerte”<sup>19</sup>. Este nuevo poder sobre la vida, que empezó en el siglo XVII, evolucionó en dos formas básicas. La primera fue un poder disciplinario e individualizador, que se enfocaba en el *humano como máquina*<sup>20</sup> y que se asocia al surgimiento de las grandes instituciones médica, educativa, penitenciaria, militar, etc.<sup>21</sup>. No obstante, desde la mitad del siglo XVIII, emergió un poder sobre la vida diferente pero complementario. Esta nueva forma no se asocia con el humano como máquina, sino que es un poder agregador o masificador que se enfoca en el *humano como especie*. En lugar de individualizar, es un poder regulador que opera al nivel colectivo de la población<sup>22</sup>. La biopolítica reguladora funciona de manera diferente al poder disciplinario basado en las instituciones. Los múltiples factores sociales, económicos y políticos que agrega para caracterizar a una población aparecen al nivel del individuo como eventos casuales, impredecibles y contingentes. En lugar de actuar sobre el individuo *per se*, una biopolítica reguladora busca intervenir al nivel del colectivo donde eventos aparentemente aleatorios se revelan como tendencias, constantes y probabilidades poblacionales. La biopolítica utiliza pronósticos, estimaciones estadísticas y medidas generales “para intervenir en el nivel en el que estos fenómenos generales son determinados”<sup>23</sup>. El surgimiento de la salud pública de medicina preventiva, basada en campañas de higiene, es un ejemplo temprano de biopoder regulador.

La biopolítica es un mecanismo de seguridad que trabaja a través de intervenciones reguladoras orientadas a establecer un equilibrio, mantener un promedio, o neutralizar las variaciones en el nivel de la población. En este contexto, la seguridad se relaciona con la mejora de la resiliencia colectiva de una determinada población contra la naturaleza contingente e incierta de su existencia<sup>24</sup>. Para conseguir tales resultados se requiere de sistemas complejos de coordinación y centralización estatal, que fueron menos importantes para el funcionamiento de un poder disciplinario más localizado. Sin embargo, el poder disciplinario, especialmente su capacidad para reglamentar una población, fue un prerrequisito esencial para la revolución industrial y la expansión del sistema fabril. La biopolítica reguladora, por su parte, aparece en el contexto del fenómeno de masas relacionado con el capitalismo: el surgimiento de una especie vital (*species-life*)<sup>25</sup> industrial que, mediante el desposeimiento y la dependencia del trabajo asalariado, había perdido la resiliencia de una vida agraria autosuficiente más temprana<sup>26</sup>. Hacia fines del siglo XIX,

<sup>19</sup> FOUCAULT, Michel, *The History of Sexuality...* op. cit., p. 138.

<sup>20</sup> N.d.T.: en cursiva en el original.

<sup>21</sup> FOUCAULT, Michel, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, Penguin Books Ltd., Londres, 2ª ed., 1991.

<sup>22</sup> FOUCAULT, Michel, *Society Must be Defended...* op. cit., p. 243.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> En *Society Must be Defended* (Foucault 2003, 253-261), Foucault expande este análisis biopolítico de la seguridad para incluir el surgimiento del racismo estatal durante el siglo XIX y el subsecuente desarrollo del nazismo. Este último es una expresión paroxística de la biopolítica que involucra formas extremas tanto del poder disciplinario como del regulador.

<sup>25</sup> N.d.T.: en el texto original Duffield utiliza de manera recurrente el término “*species-life*” seguido de una caracterización de ciertas formas particulares de la vida social: “autorreproductora”, “industrial”, o “no asegurada”. Haciendo uso teórico de la biopolítica reguladora, el término se refiere a una determinada población, resaltando su transición (o evolución) hacia una nueva especie.

<sup>26</sup> Para una discusión sobre este asunto ver: ARENDT, Hannah, *The Human Condition*, University of Chicago, Chicago, 1998, 2ª ed.

mientras el estado impulsaba planes de ahorro individual para vivienda, enfermedad y pensiones, empezaron a surgir tecnologías compensatorias basadas en sistemas de seguros<sup>27</sup>. Durante el siglo XX, comenzaron a expandirse los sistemas de seguro estatales. Sin embargo, no fue sino hasta el final de la Segunda Guerra Mundial cuando los estados socialdemócratas introdujeron regímenes de asistencia social integrales y masivos que utilizaban el fondo nacional y los ingresos de los impuestos para brindar un sistema de salud, educación, desempleo y pensiones “desde la cuna a la tumba”.

La naturaleza “no asegurada”, es decir autosuficiente, de una población “subdesarrollada” no significa que no exista una biopolítica reguladora. Al contrario, esta biopolítica emerge, crece y complementa la biopolítica de la sociedad de masas. Las diversas intervenciones disciplinarias y reguladoras que constituyen las tecnologías interrelacionadas de ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo —o, para ser más específicos, protección y mejora— constituyen una biopolítica histórica de la especie vital autosuficiente. La cooperación y el desarrollo (aquí denominados conjuntamente “desarrollo”) mantienen el equilibrio dinámico de una población autorreproductora o subdesarrollada. Desde el siglo XIX, de manera recurrente el desarrollo ha perseguido la seguridad con el objetivo de conciliar los efectos disruptivos del progreso en los pueblos indígenas —como la explotación comercial, el empobrecimiento, el crecimiento urbanístico descontrolado— con la necesidad de un orden social<sup>28</sup>. Desde esta perspectiva, la interconexión entre desarrollo y seguridad puede ser vista como una estrategia de poder recurrente y episódica, en la que asegurar una especie vital autosuficiente y mantener su cohesión social es esencial para la defensa de la sociedad de masas y el orden internacional<sup>29</sup>.

Esta breve revisión de la biopolítica proporciona una base para enfocar la seguridad humana como una tecnología de la seguridad internacional que opera al nivel de las poblaciones no aseguradas o autosuficientes. Para apreciar el carácter biopolítico específico de la seguridad humana es necesario examinar con mayor profundidad sus orígenes institucionales. Si, como se sostiene con frecuencia, la seguridad humana representa la fusión entre seguridad y desarrollo<sup>30</sup>, habría que explorar cada uno de estos componentes por separado.

## 2. Desarrollar a los humanos

Entre los varios supuestos y prácticas que constituyen el “desarrollo” es posible reconocer una biopolítica de la vida operando en el nivel internacional. Esto es, las diversas intervenciones económicas, educativas, de salud y políticas orientadas a mejorar la resiliencia y el bienestar de las poblaciones cuya existencia es definida por las contingencias del “subdesarrollo.” Si bien los programas de desarrollo contienen elementos disciplinarios individualizadores, generalmente en forma de proyectos, también buscan fortalecer la resiliencia de colectividades y poblaciones. Para ello, el desarrollo se basa fundamentalmente en mecanismos reguladores, técnicas de manejo de riesgo y programas compensatorios que actúan en el nivel agregado de la vida económica y social.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>28</sup> COWEN, Michael, y SHENTON, Robert, “The Invention of Development”, en CRUSH, Jonathan (ed.), *The Power of Development*, Routledge, Londres, 1995, pp. 27–43.

<sup>29</sup> DUFFIELD, Mark, “Getting Savages to Fight Barbarians: Biopolitics, Development and Native Administration”, en *Conflict, Security and Development*, vol. 5, n° 2, 2005, pp. 141–159.

<sup>30</sup> KING, Gary, y MURRAY, Christopher J.L., “Rethinking Human Security... *op. cit.* p., pp. 585–610.

En particular, el desarrollo es un mecanismo biopolítico de seguridad asociado a poblaciones entendidas como esencialmente autorreproductoras en relación con sus necesidades sociales y de bienestar básicas.

El tipo de desarrollo que constituye la base actual de la seguridad humana es definido con mayor precisión como “desarrollo sostenible”. Una definición popular fue dada por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de 1987: el desarrollo sostenible es un “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”<sup>31</sup>. Al juntar los campos de desarrollo y medioambiente, la idea de desarrollo sostenible creció hasta convertirse en el *leitmotiv* desarrollista de la década de los ochenta. Pese a ser ampliamente criticada por su falta de rigor conceptual, esta definición caló rápidamente la retórica de políticos, agencias de la ONU y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Bajo la bandera del desarrollo sostenible, la práctica formal del desarrollo adoptó un enfoque humano centrado en las poblaciones, que no solo priorizó el desarrollo de las personas por encima del de los estados, sino que también desvinculó el desarrollo humano de cualquier asociación directa o mecánica con el crecimiento económico. El giro hacia el desarrollo sostenible significó un alejamiento de las estrategias modernizadoras dirigidas por los estados, y de aquellas basadas en la primacía del crecimiento económico y en la suposición de que, en algún momento, después de pasar por varias etapas, el mundo subdesarrollado alcanzaría al desarrollado. Surgió así una aproximación al desarrollo que iba más allá del crecimiento económico *per se*, sino que ahora se basaba en mejoras agregadas a la salud, la educación, el empleo y la inclusión social como precursores esenciales para el desarrollo de las oportunidades de mercado. Por ejemplo, en 1990 el PNUD lanzó su *Informe Anual de Desarrollo Humano*, dedicado a “terminar con la medición errónea de progreso humano solamente como crecimiento económico”<sup>32</sup>. En particular, la introducción del Índice de Desarrollo Humano, medición compuesta del bienestar de la población que incluye el ingreso *per cápita*, la esperanza de vida y el nivel educativo, fue vista como parte del “cambio de paradigma” hacia el consenso emergente de que el “progreso del desarrollo —tanto nacional como internacional— debe estar centrado en las personas, estar distribuido equitativamente y ser ambientalmente sostenible”<sup>33</sup>.

El desarrollo sostenible define el tipo de “desarrollo” que es securitizado en la seguridad humana. Al promover la diversidad y la elección, el desarrollo sostenible es una biopolítica de vida. Se preocupa de las relaciones e instituciones capaces de actuar de manera reguladora sobre las poblaciones en su conjunto para mantener su equilibrio. Esto incluye, por ejemplo, medidas educativas destinadas a permitir que los no asegurados entiendan las contingencias de su existencia, las gestionen mejor y busquen neutralizar los riesgos implícitos. Al reunir como un conjunto biopolítico a actores ambientales y desarrollistas anteriormente desconectados, el desarrollo sostenible creó la posibilidad de nuevas formas de coordinación y centralización; atrajo a actores no estatales y agencias multilaterales y vio cambiar los mandatos, al tiempo que

<sup>31</sup> Citado por: ADAMS, Bill, “Sustainable Development and the Greening of Development Theory”, en SCHUURMAN, Frans Johan (ed.), *Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory*, Zed Books, Londres, 1993, p. 208.

<sup>32</sup> UNDR, *Human Development Report 1996*, UNDP y Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1996, p.3.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p.3.

emergían nuevas formas de interacción. En resumen, el desarrollo sostenible forjó nuevos medios de coordinación y centralización que colocan al ser humano, en lugar del estado, como objeto referente del desarrollo.

### 3. Descubrir la guerra interna

La manera de entender el conflicto en el período post Guerra Fría es central para comprender el concepto de “seguridad” en el ámbito de la seguridad humana. Este define la naturaleza de las amenazas sobre las poblaciones que la biopolítica desarrollista busca defender. Siguiendo la transición desde los estados hacia las personas que ya había empezado el desarrollo sostenible, el conflicto también trasladó la atención de guerra entre estados a conflictos dentro de ellos. Al igual que sucede con el desarrollo sostenible, la población también es el escenario en el que se libran estos conflictos. Es decir, que los sistemas de subsistencia y las redes de relacionamiento social son tanto el objeto de ataque y desgaste, como los medios que proporcionan resistencia y contraataque. En consecuencia, el desarrollo y la seguridad en el ámbito de la seguridad humana toman la vida como el objeto de referencia.

A principios de la década de los noventa emergió un nuevo consenso internacional sobre la naturaleza cambiante de la guerra. No solo la esperanza de una nueva era de paz post Guerra Fría se vio frustrada por la persistencia del conflicto en muchos países en desarrollo, sino que se dijo que la naturaleza misma del conflicto había cambiado. Se aceptó que las guerras contemporáneas, a diferencia de las pasadas, eran cada vez más “dentro de los estados en lugar de entre estados”. Estas guerras “a menudo tenían un carácter religioso o étnico y con frecuencia involucraban una violencia y crueldad inusuales”<sup>34</sup> en gran medida dirigidas contra civiles. Habiendo surgido al mismo tiempo que la idea de seguridad humana, el discurso de “la naturaleza cambiante del conflicto” se ha convertido desde entonces en una verdad establecida repetida hasta la saciedad en documentos políticos, trabajos académicos y medios de comunicación. Sostiene que estas nuevas guerras, a diferencia de las pasadas, son en gran medida conflictos civiles en los que las partes combatientes no solo no tienen restricciones respecto a la vida humana e instituciones culturales, sino que deliberadamente orientan sus ataques contra infraestructuras esenciales y sistemas de subsistencia, con el objetivo de tener ganancias criminales<sup>35</sup>. Si bien la precisión de este lema de “naturaleza cambiante del conflicto” es cuestionable<sup>36</sup>, resulta esencial para establecer la problemática de la seguridad humana. El discurso de la naturaleza cambiante del conflicto mira la violencia organizada como “desarrollo a la inversa”<sup>37</sup>. El conflicto destruye el desarrollo porque, como se argumentó anteriormente, el desarrollo es presentado como una condición biopolítica de homeostasis socioeconómica. Al destruir las infraestructuras y los sistemas de subsistencia, sumiéndolas en el desequilibrio e incrementando el riesgo de ciclos constantes de violencia y

<sup>34</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros, “An Agenda For Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping”, en BOUTROS-GHALI, Boutros (ed.), *An Agenda for Peace*, United Nations, Nueva York, 1995, pp. 39–72, p.iii.

<sup>35</sup> INTERNATIONAL ALERT, “Memorandum from International Alert”, en: INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (ed.), *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, Vol. II: Minutes of Evidence and Appendices, The Stationary Office, Londres, 1999, pp. 73–79; COLLIER, Paul, “Doing Well Out of War: An Economic Perspective”, en BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Londres, 2000, pp. 91–112; DFID et. al., *The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Approach to Reducing Conflict*, DFID, FCO y MOD, Londres, 2003.

<sup>36</sup> Varias bases de datos independientes, por ejemplo, sugieren que en lejos de ser inusuales, las guerras internas o civiles han sido la mayoría de todos los conflictos posteriores a las Segunda Guerra Mundial, ver: MACK, Andrew, *The Human Security... op. cit.*, pp. 15-20. Ver también: Monty Marshall, <http://members.aol.com/CSPmgm/globcon2.htm>.

<sup>37</sup> COLLIER, Paul, “Doing Well... op. cit.”, p. ix.



desplazamiento, el conflicto es redefinido como una amenaza terminal para el desarrollo sostenible. Es decir, para una especie vital autosuficiente.

No obstante, al fortalecer los mecanismos de adaptación y las estrategias de subsistencia, el desarrollo sostenible también es visto como un baluarte contra los incentivos peligrosos y las recompensas alternativas que líderes indígenas ilegítimos podrían presentar a los pueblos empobrecidos y alienados<sup>38</sup>. Sin embargo, no es solo la pobreza lo que atrae a las personas hacia líderes agresivos, sino, principalmente, un sentido de resentimiento derivado de la exclusión. Es la creencia “entre millones de personas dentro de la sociedad de que no tienen ‘un lugar en el sistema’; de hecho, mientras más acusado sea el sentimiento de agravio [...] más probable es que ese gran número de personas sean susceptibles a los cantos de sirena del extremismo, y que crean que tienen más que ganar de la guerra que de la paz”<sup>39</sup>. Esta sensación de alienación y el deseo legítimo de cambio entre los no asegurados, es aprovechado por las tecnologías del desarrollo sostenible para mejorar la autogestión de contingencias y riesgos.

Durante la década de los noventa, la tesis de que los países pobres presentan un mayor riesgo de caer en conflicto que los ricos —debido a que la exclusión social resultante puede ser explotada por líderes violentos y criminales— pasó a formar parte del consenso político<sup>40</sup>. Si el desarrollo sostenible puso el tema de la autorreproducción colectiva en el centro del escenario, el redescubrimiento de la guerra interna durante la década de los noventa, problematizó la naturaleza del estado en el mundo en desarrollo. Los estados débiles y fallidos existentes en zonas de crisis pueden ser capturados por gobernantes inadecuados. La percepción de estos gobernantes como enemigos ilegítimos del desarrollo, junto con la preocupación de que las personas descontentas sean vulnerables a sentirse atraídas por ellos, estableció una dinámica intervencionista. De esta dinámica surgen una serie de estrategias de resolución de conflictos y reconstrucción social orientadas a la separación soberana de esos líderes de sus seguidores, al tiempo que se actúa sobre las colectividades y poblaciones para fortalecer su resiliencia y civilidad<sup>41</sup>. A continuación se examinarán las distintas dimensiones institucionales asociadas a las inflexiones de seguridad y desarrollo de la seguridad humana.

#### 4. Una tecnología emergente del orden biopolítico internacional

Como concepto organizador, la seguridad humana surgió a mediados de la década de los noventa y empezó a desarrollar una considerable profundidad institucional. Dos documentos tempranos de influencia duradera para la seguridad humana son la *Agenda de Paz* de 1992, del ex Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali<sup>42</sup> y el *Informe de Desarrollo Humano* del PUND<sup>43</sup>. En cuanto a la dimensión seguridad de la seguridad humana, la *Agenda de Paz* constituye una de las primeras elaboraciones sistemáticas de la idea de que el período post Guerra Fría se definía por amenazas al bienestar de las personas en lugar de conflictos interestatales. En lo que ahora es una

<sup>38</sup> CCPDC, *Preventing Deadly Conflict: Executive Summary of the Final Report*, Carnegie Corporation of New York, Washington DC, 1997, p.ix.

<sup>39</sup> SAFERWORLD, “Memorandum from Saferworld” en INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (ed.), *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, Vol. II: Minutes of Evidence and Appendices, The Stationary Office, 1999, pp. 68–73, p. 69.

<sup>40</sup> Ver: COLLIER, Paul, *Doing Well... op. cit.*

<sup>41</sup> OECD/DAC, *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, OECD, París, 1997.

<sup>42</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros, “An Agenda For Peace... op. cit., pp. 42-43.

<sup>43</sup> UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 1994*, UNDP y Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1994.

aproximación a la seguridad humana consolidada, la Agenda argumenta que el objeto referente de seguridad es el individuo en lugar del estado subdesarrollado, y que esto amplía la definición de seguridad para incluir asuntos medioambientales, sanitarios, demográficos, económicos y políticos<sup>44</sup>. Boutros-Ghali hace un llamado para que estas nuevas potencialidades disruptivas sean abordadas a través de una extensa división internacional de esta tarea, que incluya no solo a los estados en desarrollo sino también a las agencias de la ONU, las ONG y grupos de la sociedad civil que trabajen dentro de “un enfoque integrado de seguridad humana”<sup>45</sup>.

Si la Agenda moldeó la dimensión de seguridad de la seguridad humana, el *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD ha tenido influencia equivalente respecto a la dimensión de desarrollo. El PNUD presenta la seguridad humana como “libertad de necesidad” y “libertad de miedo”. Esto es, seguridad frente a amenazas crónicas como el hambre y la enfermedad, junto a la protección contra perturbaciones perjudiciales “en los patrones de la vida diaria”<sup>46</sup>. El PNUD divide las contingencias de la vida en siete áreas de seguridad interconectadas: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. Aunque los críticos han argumentado que esta lista es descriptiva y carece de una explicación de cómo estas áreas se relacionan entre sí, la iniciativa del PNUD ha sido influyente. King y Murray, por ejemplo, han descrito el proyecto como un “evento unificador” en términos del lanzamiento de la seguridad humana como un conjunto que fusionó seguridad y desarrollo<sup>47</sup>. De hecho, el PNUD ha estimulado a otros a sugerir formas más rigurosas de medir la seguridad humana a través de conjuntos de datos nuevos y transversales<sup>48</sup> y ha alentado a definiciones más inclusivas<sup>49</sup>.

Más recientemente, dos eventos han definido cómo la seguridad humana se ha constituido como un conjunto biopolítico. El primero fue la publicación, a finales de 2001, del informe *La Responsabilidad de Proteger* de la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía Estatal. El segundo evento fue el lanzamiento en 2003 del informe *Human Security Now* por la Comisión de Seguridad Humana. Estos dos informes reflejan de forma práctica cómo, hasta hace poco, las redes de gobernanza de la seguridad humana eran constituidas de dos maneras diferentes pero complementarias. *La Responsabilidad de Proteger* considera que la seguridad humana es el corazón de la redefinición de la naturaleza de la soberanía con respecto al estado y la comunidad internacional. Traslada la idea anterior de “intervención humanitaria” con base jurídica —que requería autorización, según la carta de la ONU— al terreno del deber moral<sup>50</sup>.

En *La Responsabilidad de Proteger* es evidente que, aunque implica una ética universal, la seguridad humana —como los derechos humanos— se ha reinscrito dentro de la arquitectura jurídico-política del estado nación. La propuesta de que la seguridad humana privilegia a las personas sobre los estados se entiende mejor en términos de estados eficaces que anteponen

<sup>44</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros, “An Agenda For Peace... *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>46</sup> UNDP, *Human Development Report... 1994*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>47</sup> KING, Gary, y MURRAY, Christopher J.L., “Rethinking Human Security... *op. cit.*, p. 589.

<sup>48</sup> *Ibidem*; MACK, Andrew, *The Human Security... op. cit.*

<sup>49</sup> THOMAS, Caroline, “Global Governance, Development and Human Security: Exploring the Links”, en *Third World Quarterly*, vol. 22, n° 2, 2001, pp. 159-79.

<sup>50</sup> WARNER, Daniel, “The Responsibility to Protect and Irresponsible: Cynical Engagement” en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 32, n° 1, 2003, pp. 109-21.

a las poblaciones que viven en estados ineficaces<sup>51</sup>. Esta distinción entre estados eficaces e ineficaces en el terreno de la población es crucial para *La Responsabilidad de Proteger*. En un mundo interconectado y globalizado “en el que la seguridad depende de un marco de entidades soberanas estables”, la existencia de estados fallidos que, o bien albergan a aquellos que son peligrosos para otros, o solo son capaces de mantener el orden “por medio de graves violaciones de los derechos humanos, puede constituir un riesgo para las personas en todas partes”. De hecho, ya no existe algo como “una catástrofe humanitaria ocurriendo ‘en un país lejano del que sabemos muy poco’”<sup>52</sup>. Cuando un estado no puede o no está dispuesto a garantizar la seguridad humana de sus ciudadanos, la Comisión argumenta que “el principio de no interferencia cede ante la responsabilidad internacional de proteger”<sup>53</sup>. Llama la atención que, aunque la prioridad sea la seguridad de las personas en lugar de la de los estados, en términos prácticos, la Comisión siga atada a la reinstauración del estado:

“es mucho más probable conseguir un sistema internacional cohesivo y pacífico mediante la cooperación entre estados eficaces confiados de su lugar en el mundo, que en un entorno de entidades estatales frágiles, colapsadas, fragmentadas o en general caóticas”<sup>54</sup>.

A diferencia de *La Responsabilidad de Proteger*, *Human Security Now* en gran medida da por sentado el factor moral de la intervención. El informe se refiere al desarrollo y se preocupa más por la “consolidación” de poblaciones globales. En este sentido, *Human Security Now* está más en consonancia con el PNUD, así como en su visión similar, interdependiente y holística de la seguridad humana. Sin embargo, divide las contingencias de las poblaciones de manera más dinámica e integrada con el conflicto y sus efectos<sup>55</sup>. Por ejemplo, apunta hacia una especial consideración de la seguridad humana en relación con el conflicto y postconflicto, la protección de las personas en movimiento, la inseguridad económica, las necesidades básicas de salud, y una educación no incendiaria.

La Comisión define la seguridad humana como la protección del núcleo fundamental de la vida humana mediante la “protección de las libertades fundamentales — libertades que son la esencia de la vida”<sup>56</sup>. Más que presentar una definición particularmente nueva o un conjunto de ideas innovadoras para la medición de la seguridad humana, el énfasis de *Human Security Now* consiste en fomentar las extensas y complejas formas de coordinación y centralización necesarias para la regulación biopolítica de las poblaciones no aseguradas. Lo importante es garantizar la protección mediante la construcción de una infraestructura internacional integral que proteja la autosuficiencia ante potenciales amenazas. Esto requiere de instituciones que trabajen en cada nivel de la sociedad, incluyendo sistemas policiales, medioambiente, sector sanitario, educación, redes de seguridad, compromisos diplomáticos y sistemas de alerta temprana de conflictos<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> Existe una amplia gama de etiquetas para distinguir a los estados eficaces de los ineficaces. Los estados “fallidos”, “débiles”, o “en crisis” son usualmente descritos en términos de: instituciones e infraestructura débil, servicios públicos ausentes o inadecuados, no reconocimiento de los derechos humanos y una predilección por el conflicto (Maass/ Mephram 2004).

<sup>52</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect...* op. cit., p. 5.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. ix.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>55</sup> Ver también: MACK, Andrew, *The Human Security...* op. cit.

<sup>56</sup> CHS, *Human Security Now...* op. cit., p. 3.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 132.

Anotó que para lograr este ambicioso objetivo existen ya numerosas redes aisladas de actores que incluyen agencias de la ONU, ONG, grupos de la sociedad civil y compañías privadas, que actualmente operan estas agendas de manera independiente. En lugar de inventar algo nuevo, el objetivo principal es lograr que estas numerosas iniciativas separadas se conviertan en una estrategia global coherente:

“Para superar la desigualdad e inseguridad persistentes, los esfuerzos, prácticas y éxitos de todos estos grupos deberían unirse en alianzas nacionales, regionales y globales. El objetivo de estas alianzas puede ser crear una especie de fuente de legitimidad horizontal transfronteriza que complemente la de las estructuras tradicionales, verticales y compartimentadas de instituciones y estados”<sup>58</sup>.

*Human Security Now* defiende una biopolítica para las especies vitales autosuficientes, basada en fórmulas internacionales de coordinación y centralización constituidas, en gran parte, por la integración de redes de ayuda, programas y bases de datos ya existentes. Considera que, en conjunto, estas redes reguladoras tienen la aptitud y legitimidad para fortalecer la capacidad de los estados ineficaces y promover la vida de especies vitales no aseguradas. Esta es una visión ambiciosa y expansiva de la seguridad humana como una biopolítica de seguridad internacional, basada en estados eficaces, y dirigida a promover la autosuficiencia entre poblaciones no aseguradas.<sup>59</sup>

En conjunto, *La Responsabilidad de Proteger* y *Human Security Now*, presentan dos trayectorias interconectadas del marco institucional de la seguridad humana. El componente de seguridad de la seguridad humana se refiere, en gran medida, a la responsabilidad de proteger, basada en la distinción entre estados efectivos e ineficaces.<sup>60</sup> Se da primacía a los peligros que puedan desencadenar flujos circulatorios incontrolados en los territorios en crisis; por ejemplo, la susceptibilidad ante desastres humanitarios, la inestabilidad y la pobreza capaces de generar desplazamientos y migración, la promoción de economías ilícitas transfronterizas y el apoyo a redes terroristas, han revelado que todos los países y regiones son radicalmente interdependientes e interconectados. En cuanto a la distribución de la ayuda, se trata de una fórmula “vertical” que une la agenda doméstica y la externa. En contraste, el componente de desarrollo de la seguridad humana, si bien reconoce los riesgos de la circulación global, se preocupa más por la consolidación de lo local: mejora la resiliencia de las poblaciones no aseguradas mediante una mayor coordinación de la ayuda y una mejor cooperación público-privada y estatal-no estatal<sup>61</sup>. Como una fórmula práctica de compartir el mundo con otros, este es un modelo “horizontal” que une el mundo desarrollado y subdesarrollado. Desarrollo y seguridad se interconectan, interrogan y complementan. Sin embargo, durante la década de los noventa, el discurso político representaba la relación entre desarrollo y seguridad como una relación entre “diferentes pero iguales”. Un ejemplo es el Marco Estratégico de la ONU para Afganistán bajo la autoridad talibana<sup>62</sup>. No

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>59</sup> Visiones similarmente ambiciosas de la seguridad humana han tenido un eco reciente en el contexto europeo: “Una aproximación efectiva a la seguridad humana requiere de coordinación entre las iniciativas de inteligencia, política exterior, política comercial, desarrollo y seguridad de los estados miembros, de la Comisión [Europea] y del Consejo [Europeo] y de otros actores multilaterales, incluyendo la ONU, el Banco Mundial, el FMI e instituciones regionales”, en: SGESC, *A Human Security Doctrine for Europe*, The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities (SGESC), Centre for the Study of Global Governance - London School of Economics, Londres, 2004, p. 17.

<sup>60</sup> WHEELER, Nicholas, *Saving Strangers Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

<sup>61</sup> CHEN, Lincoln, et. al., *Human Insecurity in a Global World*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 2003.

<sup>62</sup> UN, *Strategic Framework for Afghanistan: Towards a Principled Approach to Peace and Reconstruction*, UN, Nueva York, 1998.

obstante, los desarrollos posteriores al 11 de septiembre han problematizado esta concepción del orden biopolítico internacional. Al consolidar la tendencia de la década de los noventa, los estados eficaces están reformulando las preocupaciones del desarrollo en términos de los riesgos de una circulación internacional disruptiva. Esto implica un nuevo énfasis en establecer compromisos, donde sea necesario y posible, con los estados en crisis —incluyendo la posibilidad de cambio de régimen y la reconstrucción de la “frontera soberana”<sup>63</sup>— mediante el fortalecimiento de su capacidad de asegurar sus economías y poblaciones. Este discurso cambiante ha tenido importantes ramificaciones para las ONG, las cuales se han adaptado con diferente éxito al alterado panorama político. Si bien el asunto de la neutralidad ha sido una preocupación para algunas agencias, para otras han surgido nuevas oportunidades.

## 5. El nuevo peligro global

“Cada nación, en cada región, ahora tiene que tomar una decisión. O estás con nosotros, o estás con los terroristas” (Presidente Bush, 18 de septiembre de 2001).

La guerra contra el terrorismo ha tenido un agudo impacto en la seguridad humana como tecnología centralizadora del orden biopolítico internacional. El predominio de las preocupaciones de seguridad de los estados *homeland*, significa que cuestiones como la circulación incontrolada e ilícita —de personas, armas, bienes, dinero, ideología, etc.— provenientes de zonas en crisis y que circulan a través de ellas, ahora influyen en la consolidación de la función biopolítica del desarrollo. La preocupación por la seguridad tiene cada vez más peso en los argumentos que se esgrimen para favorecer un aumento en la proporción de los recursos para el desarrollo, asignados a medidas, regiones y subpoblaciones consideradas críticas por los peligros que suponen para un sistema internacional radicalmente interdependiente.

Si bien esta mayor interconexión es a menudo celebrada, durante la década de los noventa se argumentó, de manera creciente, que la “globalización” podía tener efectos tanto positivos como negativos. Un mundo interdependiente también presenta más incertidumbres y por tanto mayor riesgo<sup>64</sup>, incluyendo la posibilidad de que las inequidades en el Sur tengan un efecto “*boomerang*” en el Norte<sup>65</sup>. Aunque la globalización y la “sociedad en red” han generado flujos de riqueza inimaginables, también han ampliado viejas disparidades y han provocado nuevas formas de exclusión, lo cual puede fomentar formas ilícitas, criminales y desestabilizadoras de movimiento y flujo global<sup>66</sup>. Como plantea la *Estrategia de Seguridad Nacional* del Presidente Bush, los frutos de la democracia liberal están siendo amenazados por un nuevo peligro global. En el mundo radicalmente interconectado de hoy, en el que las fronteras son cada vez más porosas, los enemigos ya no están conformados por ejércitos masivos concentrados en campamentos de estados adversarios, sino por lo contrario: ahora son redes terroristas globales transnacionales “organizadas para penetrar en sociedades abiertas y volver el poder de las tecnologías modernas en nuestra contra”<sup>67</sup>. Para asegurar la libertad es necesario detener la proliferación de redes terroristas cerrando sus bases de operaciones, evitando la formación de nuevos santuarios, fondos

<sup>63</sup> HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*, Routledge, Londres, 2004.

<sup>64</sup> BECK, Ulrich, *Risk Society*, Sage Publications Ltd., Londres, 1992.

<sup>65</sup> GEORGE, Susan, *The Debt Boomerang: how Third World debt harms us all*, Pluto Press, Londres, 1992.

<sup>66</sup> CASTELLS, Manuel, *End of Millennium*, Blackwells Publishers Ltd, Oxford, 1998.

<sup>67</sup> BUSH, George W., *The National Security Strategy of the United States of America*, White House, Washington DC, 2002, p. v.

y reclutas, y deteniendo la proliferación de armas.

Asegurar los estados fallidos y frágiles se ha vuelto esencial para conseguir la seguridad. Si los estados ineficaces fueron tratados con relativo desdén durante la década de los noventa<sup>68</sup>, ahora suscitan un renovado interés político. Si bien los estados en crisis aún son abordados en términos de la criminalidad, el colapso y el caos asociados con un vacío estatal, ahora se considera que ese vacío es vulnerable a la colonización por parte del extremismo político capaz de propagarse en la fragmentación, pobreza y alienación de las poblaciones no aseguradas. Un discurso reciente de Hilary Benn, el Secretario de Estado de Desarrollo Internacional de Reino Unido, sugirió que “una de las razones principales por las que está resultando tan difícil cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio es la concentración de los más pobres en estados en crisis”<sup>69</sup>. El Departamento de Desarrollo Internacional (DFID por sus siglas en inglés) trabaja con la Oficina de Asuntos Exteriores y *Commonwealth* (FCO por sus siglas en inglés), con el Ministerio de Defensa y con la Unidad de Estrategia del Primer Ministro, para mejorar la capacidad de respuesta británica mediante el diseño de un enfoque integrado que “combine programas de desarrollo con compromisos diplomáticos e intervenciones de seguridad. El objetivo común es reducir el riesgo de las crisis estatales”<sup>70</sup>. En cuanto a la ONU, 2005 es el año en que responderá al Panel de Alto Nivel de Kofi Annan sobre cómo abordar el fracaso de los estados bajo la Carta de la ONU y así desalentar el unilateralismo de años recientes. Según Benn, esta es una oportunidad para que la ONU identifique crisis estatales y trabaje con el Banco Mundial y otras agencias para actuar “decisivamente cuando la seguridad humana esté en riesgo”<sup>71</sup>.

La nueva preocupación por los estados fallidos indica que la guerra contra el terror no se reduce simplemente a una campaña militar. Es un conflicto multidimensional que implica cuestiones de pobreza, desarrollo y conflicto interno. La *Estrategia de Seguridad Nacional*, junto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos<sup>72</sup> y la Unión Europea<sup>73</sup>, destacan la cooperación para el desarrollo como una herramienta estratégica en la guerra contra el terrorismo. Por ejemplo, el informe *Lens on Terrorism* del Comité de Ayuda al Desarrollo ilustra que, si bien la contención regional de los efectos de la pobreza y el conflicto continúa siendo importante, la política actual se ha ampliado para abordar problemas de filtración e interpenetración. Poblaciones insurgentes, economías en la sombra, y redes violentas constituyen los nuevos peligros globales en un mundo “de fronteras cada vez más abiertas en donde los aspectos de seguridad internos y externos están indisolublemente ligados”<sup>74</sup>. Haciéndose eco del argumento de la década de los noventa “los pobres son atraídos por líderes violentos”, *Lens on Terrorism* considera que la insurgencia terrorista proviene de un sentimiento de ira generado por la exclusión, la injusticia y la impotencia. Ante esta situación, los líderes terroristas, que a su vez pueden estar motivados por el agravio y el resentimiento, “se alimentan de estos factores y los

<sup>68</sup> NEWBURG, Paula R., *Politics at the Heart: The Architecture of Humanitarian Assistance to Afghanistan*, Global Policy Program: Working Paper 2, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1999.

<sup>69</sup> BENN, Hilary, *The Development Challenge in Crisis States*, Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP, London School of Economics, Londres, 2004, p. 2.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>72</sup> OECD/DAC, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, OECD, Paris, 2003.

<sup>73</sup> SOLANA, Javier., *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, The European Union Institute for Security Studies, Paris, 2003.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p.5.

explotan, concitando apoyo para sus organizaciones”<sup>75</sup>. El paquete de medidas para el desarrollo, diseñado para compensar la alienación y promover la autosuficiencia, implica un conjunto complejo de intervenciones biopolíticas con el objetivo último de construir “la capacidad de las comunidades de resistir ideologías políticas y religiosas extremas basadas en la violencia”<sup>76</sup>. La educación y las oportunidades laborales son fundamentales, y reflejan la preocupación de que el nuevo peligro global no recaerá necesariamente en los pobres abyectos, condenados a su miseria, sino que proviene de subpoblaciones móviles capaces de tender puentes y circular entre las dicotomías Norte/Sur, modernidad/tradición, y nacional/internacional.

## 6. Las agencias de cooperación y la reformulación del desarrollo

Algunos defensores de la seguridad humana defienden de manera entusiasta las complementariedades, e incluso indivisibilidad, entre la seguridad de los estados *homeland* y la de los estados *borderland*<sup>77</sup>. Por ejemplo, los autores de *A Human Security Doctrine for Europe* sugieren que las fuerzas militares europeas “necesitan ser capaces de abordar las necesidades reales de seguridad de las personas en situación de inseguridad severa, a fin de hacer del mundo un lugar más seguro para los europeos”<sup>78</sup>. El “punto principal de un enfoque de seguridad humana”, argumentan los autores, “es que los europeos no pueden estar seguros mientras otros en el mundo vivan en inseguridad severa”<sup>79</sup>. Del mismo modo, afirmar el vínculo inextricable entre seguridad y desarrollo se ha convertido en una suerte de cliché: no hay desarrollo sin seguridad y no hay seguridad sin desarrollo. Sin embargo, muchas ONG y agencias de cooperación enfatizan que también hay tensiones al tratar de aprovechar el desarrollo como una herramienta de la seguridad de los estados *homeland*. Los argumentos basados en el “egoísmo ilustrado” con frecuencia pasan por alto las tensiones reales entre las prioridades de seguridad domésticas y las prioridades de desarrollo del Sur. La preocupación es que “su” seguridad y desarrollo sean importantes solo en la medida en que son un medio para “nuestra” seguridad y desarrollo. De esta manera, las áreas en las que los vínculos causales son menos visibles corren el riesgo de quedarse en el camino. Como sostiene la Comisión de Seguridad Humana, las aproximaciones actuales al conflicto “se centran en estrategias coercitivas de corto plazo destinadas a detener los ataques, cortando el apoyo financiero, político o militar y aprehendiendo a posibles perpetradores”, en lugar de “abordar las causas subyacentes relacionadas con la desigualdad, exclusión y marginalidad, y agresión por parte de los estados así como de otras personas”<sup>80</sup>. La focalización en la circulación global, en oposición a la consolidación local, preocupa a muchas agencias de la ONU, ONG y organizaciones de cooperación, por las amenazas a su independencia institucional derivadas de la ayuda dirigida políticamente.

Para muchos críticos, la politización del desarrollo invita a comparaciones con la Guerra Fría. Por ejemplo, se ha observado la reaparición del uso de ayuda internacional, incluyendo la venta de armas y concesiones comerciales, como una recompensa por la alineación política<sup>81</sup>. Lo que

<sup>75</sup> OECD/DAC, *A Development Co-operation Lens...* op. cit., p. 11.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>77</sup> N.d.T.: Continuando con la definición de la nota al pie 12, Duffield propone *borderland* (que significa frontera, pero también zona imprecisa) como aquello que está al margen del sistema global. Son “estados canallas”, “en crisis” y “fallidos”; territorios donde la falta de ley y el caos están a la orden del día, y donde la soberanía está en tela de juicio.

<sup>78</sup> SGESC, *A Human Security Doctrine...* op. cit., p. 7.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>80</sup> CHS, *Human Security Now...* op. cit., pp. 23-24.

<sup>81</sup> CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty...* op. cit.; ver también: COSGRAVE, John, *The Impact of the War on Terror on Aid Flows*, Action Aid, Londres,

Christian Aid denomina como “Nueva Guerra Fría” ve “al terrorismo reemplazando al comunismo como fantasma”<sup>82</sup>. Sin embargo, si bien tiene fuerza retórica, la analogía es engañosa. Durante la Guerra Fría, los antiguos países del Tercer Mundo formaban parte de las alianzas geopolíticas de las superpotencias. Mientras que actualmente los estados *borderland* cooperativos, especialmente los que están ubicados estratégicamente, son reevaluados en términos de asistencia; la alianza, por tanto, es esencialmente biopolítica. En lugar de dirigirse militarmente hacia afuera, por así decirlo, hacia otros estados o bloques políticos, se dirige hacia adentro para asegurar el territorio y, aún más importante, para controlar los flujos y las contingencias de la economía y la población. Si bien la guerra contra el terrorismo ha renovado el interés internacional en la promoción de estados eficaces, estas entidades transitorias están siendo reconstruidas bajo el control de funciones biopolíticas centrales en interés de la seguridad global.

La reducción de la pobreza sigue siendo axiomática para la ayuda al desarrollo. Sin embargo, la amenaza del terrorismo global ha resaltado la importancia de las poblaciones en transición que viven en regiones estratégicas volátiles. Su frustración y alienación, aunque no causen terrorismo, son un caldo de cultivo fértil para el reclutamiento. Si bien reducir la pobreza en términos de ingresos absolutos sigue siendo importante, “los enfoques en la desigualdad y exclusión deben recibir una mayor prioridad”<sup>83</sup>. Este no es el enfoque universalista de la pobreza que ha ganado terreno desde la década de los ochenta en forma de desarrollo sostenible. Aquí la reducción de la pobreza tiene que ver con determinar quiénes son los miembros más pobres de la sociedad y mejorar su posición. Como han argumentado los miembros de la ONG *Global Security and Development Network* —en una declaración conjunta para el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (OECD/DAC por sus siglas en inglés)—, el informe *Lens on Terrorism*, a pesar de señalar la importancia de la reducción de la pobreza, puede ser interpretado como “el redireccionamiento de la ayuda, alejándolo de la reducción de la pobreza hacia una agenda antiterrorista y de seguridad”<sup>84</sup>.

Para muchas agencias de cooperación, la guerra contra el terrorismo ha revertido el progreso en la promoción de los derechos humanos alcanzado durante la década de los noventa. En particular, la amenaza terrorista ha brindado a los estados la oportunidad de derogar los tratados de derechos humanos existentes, por motivos de seguridad<sup>85</sup>. La práctica de detención sin juicio no solo ha reaparecido en países como Estados Unidos y Gran Bretaña, sino que a nivel global muchos miembros de la llamada “Coalición de la Voluntad” han aplicado la legislación vigente o han aprobado nuevas leyes de seguridad nacional de forma que, según los críticos, han utilizado el terrorismo como pretexto para reprimir la legítima oposición interna. Por ejemplo, organizaciones de Derechos Humanos han planteado tales preocupaciones en relación con India, China, Tailandia, Pakistán, Nepal, Zimbabue, Bangladesh, Afganistán, Sudáfrica, Nigeria, Uganda, Kenia y Tanzania<sup>86</sup>. Este clima represivo ha tenido un impacto negativo generalizado en las agencias de cooperación que trabajan con la sociedad civil y su poder para expresar preocupaciones y

---

2004; BOND, *Global Security...* op. cit.; CHS, *Human Security Now...* op. cit.

<sup>82</sup> COSGRAVE, John, *The Impact of...* op. cit., p. 15.

<sup>83</sup> OECD/DAC, *A Development Co-operation Lens...* op. cit., p. 8.

<sup>84</sup> BOND, *Global Security...* op. cit. p. 1; ver también: CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty...* op. cit.; WOODS, Ngaire, *Reconciling Effective Aid and Global Security: Implications for the Emerging International Development Architecture*, Global Economic Governance Programme, University College, Oxford, 2004.

<sup>85</sup> COSGRAVE, John, *The Impact of...* op. cit.

<sup>86</sup> *Ibidem*, pp. 27-35.





frustraciones legítimas. Muchos grupos que luchan por la autodeterminación y contra el uso arbitrario del poder han sido ilegalizados, como se refleja en la proscripción de organizaciones en la Ley de Terrorismo de 2000 del Parlamento británico<sup>87</sup>.

La reversión de los derechos humanos también se corresponde con la reducción de lo que las agencias de ayuda llaman “espacio humanitario”<sup>88</sup>. Durante la década de los noventa, la doctrina militar de los principales estados se centraba en el apoyo a las agencias civiles humanitarias, y solo como último recurso se involucraban directamente en actividades humanitarias. Desde Kosovo, y especialmente Afganistán, esta situación cambió<sup>89</sup>. La ayuda humanitaria, en particular la relativa a estados en crisis, se ha visto cada vez más influida por consideraciones políticas. Tanto en Afganistán como en Irak, la ayuda humanitaria, el desarrollo y la reconstrucción social se han rediseñado como un apoyo legitimador para entidades estatales en transición y su transformación en ejemplos de estabilidad regional. Esto impone responsabilidades enormes a las agencias de ayuda cooperantes y las expone directamente a procesos políticos. Al mismo tiempo, debido a la inseguridad generalizada y la violencia insurgente, lo militar ha ido más allá de la protección y se ha involucrado directamente en actividades que califica como “humanitarias”. Esto incluye la reparación de infraestructura esencial y la entrega de suministros. Sin embargo, como argumentan algunas ONG, tales empresas “se describen más acertadamente como intervención militar en favor de un objetivo político”<sup>90</sup>.

A nivel operativo, la víctima más obvia ha sido la neutralidad de las organizaciones de ayuda. En muchos aspectos, la guerra contra el terrorismo está debilitando lo que en el pasado ha sido una fortaleza importante de las ONG: una legitimidad y autoridad no gubernamental derivada del espacio liminal entre los partidarios y electores nacionales, y las comunidades y actores de la sociedad civil con los que trabajan. Las organizaciones no gubernamentales son conscientes de que, desde la perspectiva de muchas poblaciones locales, se han vuelto indistinguibles de las fuerzas de ocupación o de los aliados de gobiernos intrusivos<sup>91</sup>. Sea real o imaginaria, la proximidad percibida entre las ONG y una soberanía occidental expansiva, la percepción en sí misma es perjudicial y desestabilizadora. Los bombardeos a la sede de la ONU y al Comité Internacional de la Cruz Roja en Bagdad en agosto de 2003 son una ilustración gráfica de la nueva situación en la que se encuentran las agencias de ayuda. Muchos han empezado a preguntarse si los beneficios que traen los trabajadores humanitarios “ahora son superados por el precio que se les pide que paguen”<sup>92</sup>. Mediante la emboscada a convoyes, el bombardeo de instalaciones, y la explosión de vehículos, solo en el último año más de 40 trabajadores humanitarios han sido asesinados en Afganistán. Actualmente, zonas enteras de Afganistán e Irak son áreas en las que las ONG no pueden ingresar. Muchas agencias, especialmente europeas, ya han dejado Irak porque, como ha demostrado el asesinato de la directora de *Care International*, Margaret Hassan, el nivel de inseguridad es ahora inaceptable.

<sup>87</sup> FEKETE, Liz, “‘The Terrorism Act 2000’ an interview with Gareth Peirce”, en *Race and Class*, vol. 43, n° 2, 2001, pp. 96–103.

<sup>88</sup> FIFC, *The Future of Humanitarian Action: Implications of Iraq and Other Recent Crises*, Feinstein International Famine Centre - Friedman School of Nutritional Science and Policy (Tufts University), Boston, 2004.

<sup>89</sup> DONINI, Antonio, et. al., *Nation-Building Unraveled?: Aid, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Bloomfield (Connecticut), 2004.

<sup>90</sup> CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty...* op. cit. p. 23.

<sup>91</sup> VAUX, Tony, *Humanitarian Trends – a strategic view for CAFOD, Phase I*, Humanitarian Initiatives, Londres, 2004.

<sup>92</sup> FOLEY, Conor, “The terrible cost of saving lives” en *The Guardian*, 25 de Agosto de 2004, p. 15.

## Conclusión: el terreno cambiante de la seguridad

Como se refleja en la sensación de crisis de muchas agencias de ayuda no gubernamentales, la guerra contra el terrorismo ha provocado un cambio a largo plazo. Es decir, de estar fuera de los estados durante las décadas de los sesenta y setenta, las ONG progresivamente se han convertido en socias adjuntas e implementadoras de políticas y estrategias intervencionistas que emanan de estados eficaces, especialmente dentro de las zonas en crisis. Otrora paladines de la “solidaridad de base”, frente al desarrollo oficial “de arriba hacia abajo”, algunas agencias temen haberse convertido en cómplices acríticos de la política exterior occidental. Se ha vuelto urgente llegar a acuerdos con el nuevo entorno de seguridad —incluyendo la reevaluación de las relaciones con los gobiernos donantes, las autoridades transitorias y las fuerzas armadas—. No obstante, hay una dificultad: aunque una interconexión entre las ONG y los estados occidentales contradice el espíritu de independencia de las ONG, muchas organizaciones apoyaron o fueron cómplices de la profundización inicial de los vínculos estatal/no-estatal durante la década de los noventa. Así, las ONG que ahora respaldan la posición de la “nueva Guerra Fría”, son las mismas que en el pasado fomentaron movimientos para una mayor coherencia entre la ayuda y las políticas<sup>93</sup>. La cuestión, en ese entonces, no era que la ayuda y las políticas fueran incompatibles; sino que, en muchos estados en crisis, incluyendo Ruanda en 1994, había una falta de interés y participación política por parte de los gobiernos donantes<sup>94</sup>. Por ejemplo, las ONG fueron parte activa en el Marco Estratégico para Afganistán en 1998. Este fue un programa exploratorio de la ONU basado en el intento explícito de integrar la ayuda y la política<sup>95</sup>. En esa etapa, esta agenda de coherencia prometió canalizar mejor los recursos del desarrollo hacia el alivio de la pobreza entre las poblaciones no aseguradas. Hoy, sin embargo, conforme los estados se han involucrado más activamente, se teme que esta agenda compartida tienda a ver el desarrollo subsumido en objetivos de política exterior<sup>96</sup>. Aunque muchas ONG se vieron motivadas por la creciente aceptación de la responsabilidad de proteger en la década de los noventa, a medida que esa responsabilidad ha madurado en la guerra contra el terrorismo, algunas tienen dudas.

Como una tecnología centralizadora de la gobernanza internacional, la visión de la seguridad humana que comenzó a acelerarse a finales de la década de los noventa, implicó el aseguramiento biopolítico de poblaciones no aseguradas, mediante la unión de las prácticas, instituciones y redes de desarrollo sostenible existentes. Se ideaba una nueva infraestructura planetaria multinivel —un sistema horizontal coordinado de intervenciones transfronterizas— capaz de complementar o reemplazar temporalmente los esfuerzos de estados ineficaces. La guerra contra el terrorismo ha problematizado esta fórmula gubernamental particular de seguridad humana. En lugar de priorizar la seguridad de las personas que viven dentro de los territorios de estados ineficaces (cosa que debía hacer la seguridad humana), lo que ha pasado a primer plano es la seguridad de las poblaciones e infraestructuras “nacionales”<sup>97</sup> de los estados *homeland*. En un

<sup>93</sup> IDC, “Vol. I: Report and Proceeding to the Committee”, en IDC, *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, The Stationary Office, Londres, 1999.

<sup>94</sup> MACRAE, Joanna, y LEADER, Nicholas *Shifting Sands: The Search for Coherence Between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Humanitarian Policy Group (HPG) Report 8, Overseas Development Institute, Londres, 2000.

<sup>95</sup> DUFFIELD, Mark, et. al., *Review of the Strategic Framework for Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Kabul, Islamabad, 2002.

<sup>96</sup> WOODS, Ngaire, *Reconciling Effective Aid... op. cit.*

<sup>97</sup> N.d.T.: El uso de comillas en el documento original hace que en este punto quede patente la analogía *homeland* vs. *borderland* apuntada en las notas al pie 12 y 77. Nótese que lo que aquí se ha traducido (en aras de mantener el énfasis) como nacionales y fronteras, en el texto original es precisamente *homeland* y *borderland*.

mundo radicalmente interdependiente, defender los sistemas de subsistencia metropolitanos y su infraestructura esencial —en pocas palabras, su forma de vida— requiere asegurar las “fronteras” (*borderlands*) que representan los estados en crisis e ineficaces. Comparada con anteriores nociones más universalistas de seguridad humana, ha ganado terreno en el discurso político un enfoque más centrado en las subpoblaciones y en los territorios estratégicos distinguiéndolos por su potencial de circular e interconectar. Esta limitación que luego es ampliada mediante la reforma y la repriorización de la administración del desarrollo, junto al test de lealtad implícito que esta maniobra conlleva, ha causado inquietud entre muchas ONG históricamente independientes. Al mismo tiempo, sin embargo, el nuevo terreno de la seguridad ha creado oportunidades frescas para otras.

Al poner énfasis en la fragilidad de las fronteras internacionales, en la creciente interconexión de los sistemas de subsistencia y en la dependencia económica entre las poblaciones de los estados *homeland* y de los estados *borderland*<sup>98</sup>, la guerra contra el terrorismo ha profundizado la interconexión entre desarrollo y seguridad, y —en aras de un mejor control de la circulación global— ha creado nuevas posibilidades de coordinación y centralización. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, por ejemplo, ha sugerido que entre los nuevos actores en la guerra contra el terrorismo se incluyen “analistas financieros, banqueros, expertos en control de armas y en bioquímica, educadores, especialistas comunicacionales, planificadores de desarrollo, y líderes religiosos”<sup>99</sup>. El colapso de la dicotomía nacional/internacional dentro del imaginario político también permite concebir una mayor profundización de la coherencia entre la ayuda y las políticas. Por ejemplo, entre las funciones domésticas o “nacionales” de los gobiernos soberanos y sus departamentos internacionales o “extranjeros”. Las nuevas bases de datos, la unión de las existentes, junto a los medios híbridos de vigilancia y el vínculo con formas institucionales, evoca la posibilidad de ser capaces de interconectar y actuar sobre poblaciones a una escala planetaria<sup>100</sup>. Es decir, como conexiones comunicacionales local a local entre poblaciones, infraestructuras y economías aseguradas de los estados *homeland*, y poblaciones, infraestructuras y economías no aseguradas de los estados *borderland*. Compitiendo con la visión de la ayuda, que plantea Human Security Now, basada en las alianzas transfronterizas de las redes de ayuda existentes, están surgiendo nuevas posibilidades para la centralización. Por ejemplo, una mejor integración entre el control de la migración internacional con la búsqueda de una mayor cohesión social interna —especialmente en comunidades étnicamente divididas— y con nuevas tecnologías intrusivas para reconstruir y gestionar estados frágiles<sup>101</sup>. Sin embargo, la perspectiva de poder actuar sobre las poblaciones de los estados *homeland* y las poblaciones de los estados *borderland* como un todo complejo e interconectado ¿anuncia una nueva visión de la seguridad humana, o es señal de una tiranía biopolítica global? ●

## Bibliografía

ADAMS, Bill, “Sustainable Development and the Greening of Development Theory”, en SCHUURMAN,

<sup>98</sup> BLAIR, Tony, “This is the Battle with Only One Outcome: Our Victory”, en *The Guardian*, 3 Oct. 2001, pp. 4–5.

<sup>99</sup> OECD/DAC, *A Development Co-operation Lens...* op. cit., p. 10.

<sup>100</sup> I-CAMS, *The Emergence of a Global Infrastructure for Mass Registration and Surveillance*, I-CAMS, s.l., 2005.

<sup>101</sup> STRATEGY UNIT, *Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response: A Strategy Unit Report to the Government*, Prime Minister’s Strategy Unit - Cabinet Office, Londres, 2005.

- Frans Johan (ed.), *Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory*, Zed Books, Londres, 1993, pp. 207–222.
- ARENDT, Hannah, *The Human Condition*, University of Chicago, Chicago, 1998, 2<sup>da</sup> ed.
- BECK, Ulrich, *Risk Society*, Sage Publications Ltd., Londres, 1992
- BENN, Hilary, *The Development Challenge in Crisis States*, Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP, London School of Economics, Londres, 2004.
- BLAIR, Tony, “This is the Battle with Only One Outcome: Our Victory”, en *The Guardian*, 3 Oct. 2001, pp. 4–5.
- BOND (British Overseas NGOs for Development), *Global Security and Development*, BOND Discussion Paper, BOND, Londres, 2003.
- BOUTROS-GHALI, Boutros, “An Agenda For Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping”, en BOUTROS-GHALI, Boutros (ed.), *An Agenda for Peace*, United Nations, Nueva York, 1995, pp. 39–72.
- BRIGG, Morgan, “Post-Development, Foucault and the Colonial Metaphor”, en *Third World Quarterly*, vol. 23, n° 3, junio de 2002, pp. 421–436.
- BUSH, George W., *The National Security Strategy of the United States of America*, White House, Washington DC, 2002.
- CASTELLS, Manuel, *End of Millennium*, Blackwells Publishers Ltd, Oxford, 1998.
- CCPDC (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts), *Preventing Deadly Conflict*, Executive Summary of the Final Report, Carnegie Corporation of New York, Washington DC, 1997.
- CHEN, Lincoln, FUKUDA-PARR, Sakiko, y SEIDENSTICKER, Ellen, *Human Insecurity in a Global World*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 2003.
- CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty: Aid in the new Cold War*, Christian Aid, Londres, 2004.
- CHS (Commission on Human Security), *Human Security Now*, CHS, Nueva York, 2003.
- COLLIER, Paul, “Doing Well Out of War: An Economic Perspective”, en BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Londres, 2000, pp. 91–112.
- COLLIER, Paul, ELLIOTT, V.L., HEGRE, Håvard, HOFFLER, Anke, REYNAL-QUEROL, Marta, y SAMBANIS, Nicholas, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank and Oxford University Press, Washington DC y Oxford, 2003.
- COSGRAVE, John, *The Impact of the War on Terror on Aid Flows*, Action Aid, Londres, 2004.
- COWEN, Michael, y SHENTON, Robert, “The Invention of Development”, en CRUSH, Jonathan (ed.), *The Power of Development*, Routledge, Londres, 1995, pp. 27–43.
- CRUSH, Jonathan (ed.), *The Power of Development*, Routledge, Londres, 1995.
- DEACON, Bob, HULSE, Michelle, y STUBBS, Paul, *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*, Sage Publications Ltd., Londres, 1997.
- DFID (Department for International Development), FCO (Foreign and Commonwealth Office), y MOD (Ministry of Defence), *The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Approach to Reducing Conflict*, DFID, FCO y MOD, Londres, 2003.
- DILLON, Michael, “The Security of Governance”, en LARNER, Wendy, y WALTERS, William (eds.), *Global Governmentality: Governing International Spaces*, Routledge, Nueva York, 2004.
- DILLON, Michael, y REID, Julian, “Global Governance, Liberal Peace and Complex Emergency”, en *Alternatives*, 25, (1), 2000, pp. 117–143.
- DONINI, Antonio, NILAND, Norah, y WERMESTER, Karin (eds.), *Nation-Building Unraveled?: Aid, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Bloomfield-Connecticut, 2004.
- DUFFIELD, Mark, GOSSMAN, Patricia, y LEADER, Nicholas, *Review of the Strategic Framework for Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Kabul, Islamabad, 2002.
- DUFFIELD, Mark, “Getting Savages to Fight Barbarians: Biopolitics, Development and Native Administration”, en *Conflict, Security and Development*, vol. 5, n° 2, 2005, pp. 141–159.
- ESCOBAR, Arturo, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princetown University Press, New Jersey, 1995.
- FEKETE, Liz, “‘The Terrorism Act 2000’ an interview with Gareth Peirce”, en *Race and Class*, vol. 43, n° 2, 2001, pp. 96–103.
- FIFC (Feinstein International Famine Centre), *The Future of Humanitarian Action: Implications of Iraq and Other Recent Crises*, Feinstein International Famine Centre - Friedman School of Nutritional Science and Policy (Tufts University), Boston, 2004.
- FOLEY, Conor, “The terrible cost of saving lives”, en *The Guardian*, 25 de Agosto de 2004, p. 15.
- FOUCAULT, Michel, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, Penguin Books Ltd., Londres, 2<sup>a</sup> ed., 1991.
- FOUCAULT, Michel, “Governmentality”, en BURCHELL, Graham, GORDON, Colin, y MILLER, Peter (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991, pp. 87–104, edición reimpressa.
- FOUCAULT, Michel, *The History of Sexuality, Vol. 1: The Will to Knowledge*, Penguin Books Ltd., Londres, 1998, edición reimpressa.

- FOUCAULT, Michel, *Society Must be Defended: Lectures at the Collège de France 1975-1976*, Allen Lane - Penguin Books Ltd., Londres, 2003.
- GEORGE, Susan, *The Debt Boomerang: how Third World debt harms us all*, Pluto Press, Londres, 1992.
- HARDING, Luke, y WRAY, Richard, "Counting the Cost of Devastation", en *The Guardian*, 28 de diciembre de 2004, p. 6
- HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*, Routledge, Londres, 2004.
- I-CAMS (International Campaign Against Mass Surveillance), *The Emergence of a Global Infrastructure for Mass Registration and Surveillance*, I-CAMS, s.l., 2005.
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty), *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001.
- IDC (International Development Committee, House of Commons, UK Parliament), "Vol. I: Report and Proceeding to the Committee", en IDC, *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, The Stationary Office, Londres, 1999.
- INTERNATIONALALERT, "Memorandum from InternationalAlert", en: INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (ed.), *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, Vol. II: Minutes of Evidence and Appendices, The Stationary Office, Londres, 1999, pp. 73-79.
- KING, Gary, y MURRAY, Christopher J.L., "Rethinking Human Security", en *Political Science Quarterly*, 2001, vol. 116, n.º 4, 2001, pp. 585-610.
- MAASS, Gero, y MEPHAM, David, *Promoting Effective States: A progressive policy response to failed and failing states*, Institute for Public Policy Research y Friedrich Ebert Foundation, Londres, 2004.
- MACK, Andrew, *The Human Security Report Project: Background Paper*, Human Security Centre - Liu Institute for Global Issues - University of British Columbia, Vancouver, 2002.
- MACRAE, Joanna, y LEADER, Nicholas, *Shifting Sands: The Search for Coherence Between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Humanitarian Policy Group (HPG) Report 8, Overseas Development Institute, Londres, 2000.
- NEWBURG, Paula R., *Politics at the Heart: The Architecture of Humanitarian Assistance to Afghanistan*, Global Policy Program: Working Paper 2, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1999.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), "Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century", en OECD, *Development Co-operation Guideline Series*, OECD, París, 1998.
- OECD/DAC (Organization for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee), *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, OECD, París, 1997.
- OECD/DAC, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, OECD, París, 2003.
- OXFAM, *Beyond the Headlines: An Agenda for Action to Protect Civilians in Neglected Conflicts*, OXFAM, Oxford, 2003.
- PARIS, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", en *International Security*, vol. 26, N.º 2, 2001, pp. 87-102.
- SAFERWORLD, "Memorandum from Saferworld", en INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (ed.), *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, Vol. II: Minutes of Evidence and Appendices, The Stationary Office, 1999, pp. 68-73.
- SAID, Edward, *Orientalism*, Penguin Books Ltd, Londres, 1995, primera edición 1978.
- SGESC (Study Group on Europe's Security Capabilities), *A Human Security Doctrine for Europe*, The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities (SGESC), Centre for the Study of Global Governance - London School of Economics, Londres, 2004.
- SOLANA, Javier, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, The European Union Institute for Security Studies, París, 2003.
- STOLER, Ann, *Race the Education of Desire: Foucault's History of Sexuality and the Colonial Order of Things*, Duke University Press, Durham - Londres, 1995.
- STRATEGY UNIT, *Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response*, A Strategy Unit Report to the Government, Prime Minister's Strategy Unit - Cabinet Office, Londres, 2005.
- THOMAS, Caroline, "Global Governance, Development and Human Security: Exploring the Links", en *Third World Quarterly*, vol. 22, n.º 2, 2001, pp. 159-79.
- UN (United Nations), *Strategic Framework for Afghanistan: Towards a Principled Approach to Peace and Reconstruction*, UN, Nueva York, 1998.
- UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 1994*, UNDP y Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1994.
- UNDP, *Human Development Report 1996*, UNDP y Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1996.
- VAUX, Tony, *Humanitarian Trends - a strategic view for CAFOD, Phase I*, Humanitarian Initiatives, Londres, 2004.



- WARNER, Daniel, “The Responsibility to Protect and Irresponsible: Cynical Engagement”, en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 32, n°1, 2003, pp. 109–21.
- WHEELER, Nicholas, *Saving Strangers Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- WOODS, Ngaire, *Reconciling Effective Aid and Global Security: Implications for the Emerging International Development Architecture*, Global Economic Governance Programme, University College, Oxford, 2004.

Copyright of Relaciones Internacionales (1699-3950) is the property of Autonomous University of Madrid, Spain, International Relations Studies Group (GERI) Law Faculty and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.