



**Grupo de Estudio de las
Transformaciones de la
Economía Mundial**

La carta del GETEM

Carta número 30, enero de 2022

“Misiones de Paz y Agenda 2030: apuntes críticos a la fusión entre seguridad y desarrollo” por Sebastián Monsalve Egaña

Uno de los aspectos más destacados de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en 2015 es la vinculación que se establece entre el desarrollo y la seguridad. Así, el [Objetivo 16 “Paz, Justicia e instituciones sólidas”](#) señala: “Sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible (...) Los altos niveles de violencia armada e inseguridad tienen consecuencias destructivas para el desarrollo de un país, afectan el crecimiento económico y resultan a menudo en agravios arraigados que pueden extenderse por generaciones”.

Para analizar esta materia desde la perspectiva española en octubre de 2021 el [Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial \(GETEM\)](#) organizó el ciclo de conferencias «**Las misiones de paz en el exterior y la Agenda 2030: la experiencia española**»¹. Los participantes abordaron desde diversos puntos de vista (académico, político, periodístico y militar) temas como las misiones de paz realizadas en el marco de la política exterior de España, la importancia de la Agenda de Desarrollo Sostenible para los agentes que participan en ellas, la vigencia del concepto de *paz liberal*, la Agenda Mujer, Paz y Seguridad, entre otros². Estas conferencias nos han motivado a reflexionar acerca del siempre elusivo concepto de Desarrollo y su relación con los procesos de securitización³.

¹ Realizado en la Universidad Autónoma de Madrid, con financiamiento de la de la Secretaría General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa los días 14, 21 y 28 de octubre de 2021.

² En la primera mesa redonda participaron Enrique Ayala (ex militar y analista en política internacional y de seguridad de la Fundación Alternativas), Andrés de Castro (profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia -UNED-) y Jesús Núñez (codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria -IECAH-). La segunda mesa contó con la presencia de Francisco Pérez Esteban (Asesor del Gabinete de la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030) y Itziar Ruiz-Giménez (Profesora de la Universidad Autónoma de Madrid). En la tercera mesa participaron Emilio Andreu (periodista de Radio Televisión Española), Vicente Hueso García (militar en retiro y consultor de seguridad de empresas) y Francisco García Flores (Capitán de Fragata. Estado Mayor Conjunto de la Defensa (EMACON)).

³ “Securitización” hace referencia al proceso en que ciertos actores transforman un específico fenómeno social en un problema de seguridad al definirlo como amenaza existencial. Desde esta

La fusión desarrollo-seguridad más allá del axioma

La denominada *fusión desarrollo-seguridad*, que se sintetiza en la frase "El desarrollo no es posible sin la seguridad y la seguridad no se puede garantizar en la ausencia de desarrollo", constituye la piedra angular de un discurso político desde el cual se busca condicionar la cooperación internacional, pero que también influye en la forma de entender el desarrollo socioeconómico global. Es interesante constatar el consenso que hubo durante el ciclo de conferencias en calificar esta "fusión" como un avance positivo, asumiéndola casi como un sentido común o, mejor aún, como un axioma.

Al entenderlo como un discurso podemos enfocarlo de manera crítica y resaltar diversos aspectos que son importantes de tener en cuenta al momento de analizar el panorama actual del debate en torno a las políticas de desarrollo. A continuación, abordamos algunos de los aspectos que se derivan de la asunción acrítica de este axioma para reflexionar acerca del Desarrollo.

La fusión desarrollo-seguridad como síntesis de un proceso histórico

Durante las conferencias se destacó mucho que la Agenda 2030, especialmente el ODS 16, es producto de un proceso de reflexión llevado a cabo por Naciones Unidas tras el fin de la Guerra Fría. Esto coincide con la narrativa del discurso de que en el marco del nuevo orden mundial establecido a partir de 1990 se comenzó a redefinir el concepto de seguridad, dejando atrás el de "seguridad nacional" (centrada en las capacidades militares y los equilibrios de poder) para incorporarle componentes políticos, económicos, sociales y medioambientales. Este proceso se consolida en 1994 con el surgimiento del concepto de "seguridad humana" promovido por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que se enfoca en la necesidad de las personas más que del Estado, vinculándolo con la noción de "desarrollo humano", también impulsada por el PNUD.

Bajo este discurso, durante la década de 1990 la cooperación internacional al desarrollo se integró en políticas de prevención de los conflictos en las sociedades desgarradas por sus fracturas socioeconómicas, políticas o étnicas. Por otro lado, pasó a ser un elemento central de una agenda preocupada por la globalización y el "buen gobierno" del sistema internacional, derivado del desgaste del proyecto neoliberal encarnado en el "Consenso de Washington", debido a las crisis financieras y el aumento de la pobreza y la desigualdad que marcaron los años noventa.

De esta forma, el nuevo consenso sobre desarrollo que emerge de ese debate, centrado en la reducción de la pobreza, convergió con los consensos sobre paz y seguridad en la "Declaración del Milenio" adoptada en 2000, que reconocía que la paz y la seguridad humana como condición necesaria para el desarrollo, y que sin desarrollo no sería posible hacer frente a las causas de los conflictos y lograr una paz duradera, pero que no incluyó ninguna meta específica en esta materia. Sin embargo, tras los atentados de 2001 y la consiguiente "guerra contra el terror" este proceso se retrotrae y la seguridad vuelve a entenderse en el enfoque "clásico" y la fusión tiende a securitizar la noción del desarrollo, es decir, termina instrumentalizado o cooptado por la agenda antiterrorista y por visiones

perspectiva, el análisis de los problemas de seguridad se enfoca en quién securitiza, por qué, en qué condiciones, con qué sentido, etc.

de "mano dura" de lucha contra el crimen. Esto implicó que la reasignación de recursos de la ayuda externa a los llamados "Estados frágiles" y una redefinición de la seguridad humana y de la construcción de la paz en clave de "orden interno", seguridad nacional, estabilización y lucha contra el terrorismo.

Tal como plantea José Antonio Sanahuja, las agendas de seguridad y desarrollo han estado estrechamente entrelazadas desde que aparecen la primera gran política de ayuda tras la segunda guerra mundial: el "Plan Marshall". En este primer gran programa de asistencia externa de Estados Unidos, los objetivos de desarrollo económico estaban ligados a las necesidades de seguridad de impedir el avance del comunismo en Europa. Posteriormente, en 1960, la Administración Kennedy emprendió programas como la "Alianza para el Progreso" cuyo objetivo de promover el cambio social *ordenado* en Latinoamérica respondía a las preocupaciones geopolíticas producto del triunfo revolucionario en Cuba en 1959.

En definitiva, en este discurso predomina una visión "evolucionista" bajo la cual se asume que la *fusión desarrollo-seguridad* es el punto culmine de un proceso de aprendizaje en la política de cooperación internacional iniciado tras el fin de la Guerra Fría en la década de 1990. Pareciera que se quiere olvidar que tiene sus raíces en el mundo bipolar de la Guerra Fría en el que la ayuda al desarrollo surge como un instrumento de la política de seguridad y que, como tal, respondía más a las exigencias de una determinada situación geopolítica que a las necesidades de desarrollo propiamente dichas. Esta "amnesia" conlleva al error de vincular la *fusión* solo a un específico periodo histórico caracterizado por la hegemonía global del modelo neoliberal. Si aceptáramos esta premisa deberíamos suponer que el creciente cuestionamiento a la supremacía de este modelo (por no hablar derechamente de su decadencia) supondría la crisis del discurso de la *fusión*, lo cual parece no ser así, tal como evidencia el consenso de los conferencistas. Por ende, es necesario buscar las bases del discurso de la *fusión desarrollo-seguridad* más allá de un modelo económico específico.

La fusión desarrollo-seguridad y la noción de conflicto

El discurso de la *fusión desarrollo-seguridad* surge en relación con cierto tipo de conflicto en particular. A diferencia de la época de la Guerra Fría en la que los diversos conflictos armados se interpretaban como parte de un choque entre dos modelos de sociopolíticos confrontados, a partir de la década de 1990, el discurso se aplica básicamente a las guerras civiles, separatismos, luchas étnico religiosas, etc., entendidas como conflictos internos. Es decir, el discurso de la Fusión Desarrollo-Seguridad no está en función de una confrontación global ni de una necesidad de captar aliados para la lucha, sino que solamente en lograr estabilidad en determinadas regiones del mundo. En este marco se estableció la "construcción de la paz" (peacebuilding) como un objetivo expreso de las políticas internacionales de cooperación, encarnándose en las "Agenda de Paz" y la "Agenda de Desarrollo" de Naciones Unidas, así como en las operaciones de mantenimiento de la paz que tuvieron su auge durante dicha década.

Desde esta perspectiva, desde el discurso de la *fusión desarrollo-seguridad* el surgimiento de los conflictos civiles ya no deriva de una injerencia extranjera, sino que se le asume como consecuencia de ciertas condiciones sociopolíticas internas (inestabilidad, mal gobierno, etc.), que a su vez potencian la pobreza y causan el subdesarrollo. Pero al mismo tiempo, el subdesarrollo es asumido

como un factor de riesgo de conflicto, es decir, los problemas económicos son efectos, pero al mismo tiempo causantes del conflicto. Se establecen así correlaciones como que en los países en guerra (o con alto grado de violencia) la tasa de pobreza es más alta que donde no la ha habido o que el coste de las guerras civiles equivale a décadas de crecimiento del PIB. De esta forma, la violencia se asume como una suerte de "enfermedad social" producto de varios tipos de escasez (pobreza, deterioro medioambiental, corrupción y mala gestión económica), por lo que se puede remediar fomentando el desarrollo.

El problema de esta "confusión" es que al concebir al desarrollo como un medio de pacificación social se le limita al asistencialismo y no se asume la conflictividad inherente de las transformaciones que implica un proceso de desarrollo estructural de una economía. En este sentido las políticas de resolución de conflictos y de reconstrucción de sociedades se reinterpretan en función de la transformación de las sociedades, pero principalmente para lograr un equilibrio de poder entre los grupos sociales más que el crecimiento económico (a diferencia de los modelos anteriores). Por eso cuando uno de los conferenciantes, plantea que la misión de las FFAA (españolas) es la "proyección de estabilidad" cabe preguntarse cómo hacerlo cuando la propia globalización y los proyectos de "desarrollo" desestabilizan las estructuras sociales y económicas.

En definitiva, el discurso de la integración entre desarrollo y seguridad se sustenta en una contraposición entre transformaciones económicas y armonía (estabilidad) social. En la práctica se decanta por esta segunda dimensión bajo el supuesto de que basta con transformaciones sociales para atenuar el conflicto y no se hace cargo de las lógicas disputas sociopolíticas que supone toda transformación de la estructura económica de una sociedad. Por eso, tal como plantearon algunos conferenciantes, el ODS 16 no debe entenderse ingenuamente como la búsqueda de una paz absoluta, sino que debe asumirse de manera pragmática, no aspirando a acabar completamente con el conflicto social, sino más bien a limitar los grados de violencia que se puedan desatar o, como plantearon algunos conferenciantes, "orientar pacíficamente el conflicto".

La fusión desarrollo-seguridad como modelo de sociedad

Paradójicamente, con el fin de lograr la ansiada paz y estabilidad que permita el desarrollo, el discurso de la *fusión desarrollo-seguridad* promueve una agresiva agenda de cambio social que busca reemplazar los valores y modos de organización locales por otros de carácter liberal. Es decir, el discurso aboga por la imposición de una "paz liberal".

La "paz liberal" se constituye así en una suerte de agenda social de carácter global que promueve la adaptación de las sociedades subdesarrolladas a los efectos de la globalización neoliberal (desregulación del mercado y debilitamiento de las competencias económicas del Estado), ante lo cual el orden liberal (democracia representativa y economía de mercado) permite otorgar legitimidad a un proyecto de globalización que para ser viable requiere al menos atenuar los costes del proceso, y hacer frente a las "externalidades" negativas que supone su aplicación de las políticas neoliberales.

En la práctica, la imposición de la "paz liberal" por parte de los organismos internacionales y las políticas de cooperación de los países desarrollados supone profundas transformaciones de las estructuras nacionales de autoridad, la

progresiva erosión de un régimen de soberanía y el crecimiento de la intervención de Estados fuertes en los asuntos internos de Estados débiles (ya sea por la vía de intervenciones directas o bajo el paraguas de Naciones Unidas o la Organización del Tratado del Atlántico Norte), vinculando la intervención con la difusión de las normas humanitarias y democráticas.

Desde esta perspectiva la fusión del desarrollo y la seguridad supone una doble tensión. Los mercados, la democracia y las instituciones internacionales necesitan de la existencia previa de estados; por tanto, se asume que la creciente prevalencia del fracaso del Estado incide directamente en el mal funcionamiento de estos. Pero a la vez se restringe la capacidad del Estado de incidir en el desarrollo económico. En este marco el desarrollo ya no es responsabilidad del Estado local sino de diversos actores estatales y no estatales, militares y civiles y público-privados que persiguen sus propios intereses, pero comparten la agenda de transformación social.

Una segunda tensión se relaciona con un problema de temporalidades, ya que el desarrollo conlleva un proceso largo proceso de transformaciones demasiado "lento" frente a las necesidades de instaurar la seguridad, que se asume como algo "urgente". Como mencionó un conferenciante, "en Afganistán faltó tiempo, se habría necesitado como mínimo una generación", idea ratificada por otro participante en el ciclo de conferencias para quien "en 15 años no se pueden hacer grandes cosas".

En definitiva, el discurso de la *fusión desarrollo-seguridad* trata de instaurar hegemónicamente un paradigma de sociedad en función de modelo universalista de desarrollo. Como toda aspiración hegemónica no tiene en cuenta que definir el desarrollo depende mucho desde la perspectiva que se le aborda. De esta forma, el componente de seguridad del discurso supone la imposición de un modelo social determinado más que el respeto a la diversidad de modelos de sociedad y estrategias de desarrollo.

El discurso de la fusión desarrollo-seguridad como fundamento del orden económico internacional

Tras el fin de la Guerra Fría se asumió que era factible establecer mediante la liberalización económica una sinergia entre la política global contra la pobreza (el desarrollo) y el interés nacional de los países donantes como, por ejemplo, reducir los conflictos armados, atenuar la presión migratoria, preservar el medio ambiente, es decir, preocupaciones que pasaron a ser parte de la nueva concepción de seguridad.

Así la idea de la sinergia pasó a constituirse en un pilar fundamental del discurso de la *fusión desarrollo-seguridad* porque permitía ubicarlo en el marco de un orden político y económico mundial en el que pueden confluir armónicamente diversos intereses particulares que a primera vista pudieran parecerse contrapuestos. De esta forma el desarrollo de unos (de las sociedades pobres) no amenazaría la riqueza económica de los países desarrollados, sino que, al contrario, los beneficiaría.

Ciertamente esta idea de la sinergia de intereses es una aspiración loable, pero conlleva dos aspectos a destacar en el marco del discurso que estamos analizando. En primer lugar, a diferencia de otras visiones como, por ejemplo,

la teoría centro-periferia o la de sistema-mundo, que destacan los intereses contrapuestos entre las distintas economías, en este caso, al asumirse que la pobreza es producto del conflicto interno, se la concibe de forma descontextualizada, como si los problemas de desarrollo de un país fueran de su exclusiva responsabilidad (de las falencias y "pecados" de sus líderes), como si estuviera aislado del resto del mundo, minimizando la importancia que tiene el tipo de inserción de ese país en una específica estructura económica mundial. Esta forma de entender los conflictos y la pobreza como culpa de los propios países subdesarrollados lleva a diversas hipocresías como por ejemplo, para explicar el frustrado caso de Afganistán, culpar a la corrupción local de los líderes afganos, pero no a los negociados de los propios estadounidenses, como por ejemplo [los beneficios de las empresas contratistas estadounidenses](#).

Un segundo aspecto para destacar de esta incorporación de la sinergia en el discurso de la *fusión desarrollo-seguridad*, es que la cooperación al desarrollo se mantiene como una política instrumental de los estados desarrollados derivada de la sensación de inseguridad. Pasa a ser entonces una acción política unidireccional, profundamente condicionada por una particular y temerosa mirada "hacia afuera": se busca el desarrollo de los "otros" pero con el objetivo de "mi" propia seguridad. Por eso cuando se analiza este discurso solo desde criterios económicos pareciera ser profundamente bipolar (por no utilizar otros adjetivos), ya que se proclama la cooperación al desarrollo al mismo tiempo que se mantienen los subsidios a la producción interna de productos que compiten desigualmente con los producidos en los países subdesarrollados a los que supuestamente se quiere ayudar (por ejemplo el subsidio al algodón en EE.UU. que compite así con ventajas frente a la producción africana).

Por último, cabe mencionar que la aplicación de este discurso hace que el desarrollo se conciba como una suerte de estadio civilizatorio al cuál se puede "llegar" y que, además, se puede "enseñar", en un proceso direccionado desde los países "desarrollados" (norte, occidente, centrales, etc.) hacia otras regiones del mundo (subdesarrolladas). Esto no supone una novedad respecto al discurso de cooperación imperante durante la Guerra Fría, pero por lo mismo, repite un problema que ya existía entonces y es que no involucra a la propia sociedad "desarrollada" en la reflexión acerca del desarrollo. Pareciera que todo el ejercicio reflexivo sobre desarrollo que se realiza en las sociedades "desarrollada" se orienta hacia afuera, pero no se cuestiona respecto al propio grado y procesos de desarrollo interno con lo cual se genera un punto ciego en el análisis.

Reflexiones finales

A lo largo de esta carta hemos reflexionado someramente respecto a algunos fundamentos del "discurso de la fusión desarrollo-seguridad", esbozando algunas de sus consecuencias para nuestra forma de entender el desarrollo socioeconómico. Por ejemplo, podemos destacar su tendencia a difuminar el carácter estructural del subdesarrollo reduciéndolo básicamente a un problema local y cuya solución descansa en la capacidad de imponer una fuerza dentro de las fronteras de un Estado. Así el discurso genera una confusión en el debate sobre las políticas de cooperación internacional porque no deja claro si el desarrollo es el objetivo o un simple medio. Quizás conceptualmente pueda parecer muy innovador romper con la lógica causal y sostener la imbricación de ambos conceptos (desarrollo y seguridad), pero esta es una discusión política y,

en ese marco, no hay que confundirse: el desarrollo tiene que ser el objetivo y la seguridad uno de los tantos medios necesarios para lograrlo, es decir, no debe haber fusión ni conceptual ni operativa, sino que un ordenamiento claro de los objetivos. Establecer esta priorización es fundamental de cara a las profundas transformaciones de la política mundial que observamos hoy en día.

Establecer esta diferenciación del desarrollo frente a la seguridad es fundamental de cara a las profundas transformaciones de la política mundial que observamos hoy en día. No hay que olvidar que el discurso de la fusión desarrollo-seguridad fue diseñado en un marco histórico muy específico (el de la "post guerra fría") y aplicado principalmente en función de los conflictos de una región particular (el África subsahariana). Es a partir de esas particularidades que ha terminado permeando la reflexión general sobre el desarrollo a nivel global. Por lo mismo, teniendo en cuenta diversos fenómenos internacionales de los últimos años, cabe cuestionarse si puede seguir vigente como discurso orientador de la cooperación internacional o si será necesario repensar las políticas de cooperación y la noción misma de desarrollo.

Este debate no puede ser soslayado, es necesario volver a reflexionar sobre el modelo de desarrollo socioeconómico para poder responder a los desafíos que implica estar ante un cambio de época. No podemos seguir pensando bajo el paradigma de la "post guerra fría", este no nos sirve para entender el mundo actual. El fracaso de la intervención estadounidense y europea en Afganistán obliga a cuestionarse si la convergencia de las políticas de cooperación al desarrollo y de seguridad sigue siendo posible y necesaria. Los esfuerzos de relocalización industrial que han surgido durante la pandemia con el objetivo de lograr mayor autonomía industrial (por ejemplo, del intento europeo por instalar fábricas de microchips) cuestiona la estructura económica mundial que se ha venido construyendo en las últimas décadas y lleva a rescatar modelos de desarrollo industrial que parecían haber quedado obsoletos.

Sin embargo, tal como observamos en la conferencia que comentamos, el discurso de la fusión desarrollo-seguridad sigue gozando de buena salud. Es más, podemos decir que ha recibido un gran espaldarazo por parte de EEUU y la Unión Europea que, embarcados en "nueva guerra fría" con China, buscan implementar proyectos como el *Global Gateway* (Unión Europea) o el *Buil Back Better World* (EE.UU.) que vuelven a subordinar la cooperación al desarrollo a los intereses de seguridad geopolítica.

Conoce el [Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial \(GETEM\)](#) y el resto de [Cartas publicadas](#)