

XIII REUNION DE ECONOMIA MUNDIAL

Las vinculaciones de la seguridad con las estrategias de la lucha contra la pobreza: debate doctrinal y posiciones políticas.

The relationships between security and poverty reduction strategy: doctrinal debate and political positions.

Alfonso Dubois Migoya. Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. alfonso.dubois@ehu.es

RESUMEN:

En la última década se ha reabierto el debate sobre la naturaleza de las relaciones entre la pobreza y la desigualdad con las guerras civiles, así como sobre los vínculos entre la pobreza global con el terrorismo, lo que incide de manera directa en los contenidos de las estrategias de lucha contra la pobreza. La comunicación presenta el estado de la cuestión desde los planteamientos de la seguridad y la existencia de conflictos bélicos, destacando las formas más recientes en que se presenta esa vinculación, finalizando con una propuesta de análisis desde la seguridad humana.

Palabras clave: conflicto violento, pobreza, desigualdad, seguridad nacional.

ABSTRACT:

In the last decade, the debate about the nature of the relationship between poverty and inequality in the civil wars has been reopened, as well as the links between global poverty to terrorism, which directly affects the content of poverty reduction strategies. The paper presents the state of the art from the approach of the security and existence of war, highlighting the latest ways in which this linkage occurs, ending with a proposal from the human security analysis.

Key words: violent conflict, poverty, inequality, national security

JEL: F-59

1. Introducción

La inclusión de los temas de seguridad dentro de la agenda del desarrollo es anterior al 11-S, si bien a partir de esta fecha se produce una mayor presencia e intensidad de la misma. Puede decirse que la vinculación entre los objetivos de seguridad y desarrollo supone un regreso a los primeros años de la Guerra Fría, cuando la ayuda oficial al desarrollo se entendía como un instrumento a utilizar en la disputa política, bélica y económica que enfrentaba a los dos bloques. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, las actividades en favor del desarrollo, en la forma como las planteó Estados Unidos, se insertaba dentro del paradigma de la seguridad (Beall, Goodfellow and Putzel, 2006: 52).

Sin embargo en las décadas posteriores se hizo un esfuerzo por separar ambas agendas, sin que por ello desapareciera totalmente la implicación de la seguridad. Lo que resulta evidente es que se ha producido un resurgimiento de ese vínculo, de manera especial en esta primera década del siglo XXI. A comienzos de los noventa del pasado siglo, la serie de conflictos regionales que se desencadenaron de manera especial en África, de los que el caso de Ruanda es el más significativo, supusieron echar por tierra años de logros en materia de desarrollo. Esto llevó a la Unión Europea, los gobiernos y agencias de desarrollo a preguntarse de manera directa por las causas del conflicto y a introducir la prevención del conflicto dentro de los programas de ayuda (CIDSE, 2006: 12).

Pero de manera más decidida ha sido en la década pasada cuando la seguridad aparece cada vez más presente en la elaboración de las estrategias de cooperación al desarrollo. Cabe preguntarse hasta qué punto se produce un cambio de paradigma en el enfoque de la ayuda al desarrollo con esta implicación de la seguridad que, según muchas opiniones, ha llegado a condicionar las prioridades mismas del desarrollo poniéndolas en función de la primera (Campos and Gassebner, 2009). Un indicador de la vigencia del tema es que el informe de desarrollo mundial del Banco Mundial para 2011 lleva el título de “Conflicto, seguridad y desarrollo”.

De manera específica, la preocupación por la seguridad se ha centrado en dos temas. El primero, la existencia creciente de guerras civiles en los países de ingresos más bajos y cómo estos conflictos pueden suponer una amenaza a la estabilidad mundial. El segundo, el terrorismo como nueva amenaza característica de los inicios del siglo XX y el papel que tienen los países de menos ingresos en la gestación y alimentación de ese fenómeno.

Esto ha llevado a analizar desde diversos enfoques cuáles son las relaciones que se dan entre conflicto violento y pobreza, con el fin de poder diseñar políticas eficaces de seguridad. La tarea resulta compleja ya que en las últimas décadas la naturaleza de los conflictos violentos, al igual que la de los procesos de pobreza, han experimentado cambios profundos en su surgimiento y en sus formas de manifestación, hasta el punto que las representaciones que se han venido utilizando para explicar y comunicar tantos unos como otros no sirven para reflejar hoy las características que presentan.

Esta comunicación pretende ofrecer cuáles son las referencias adecuadas para entender los vínculos entre pobreza y conflicto, estableciendo las líneas que aparecen como más prometedoras y señalando críticamente aquellas propuestas que muestran mayores debilidades en su argumentación por responder a intereses particulares. El trabajo se divide en tres apartados. En el primero se expone el debate actual sobre la existencia de relaciones de causalidad de las guerras civiles con la pobreza y la desigualdad, planteando las dos líneas de afrontamiento existentes. En el segundo se aborda la reciente vinculación de la pobreza global con el terrorismo que ha modificado las estrategias de seguridad nacional e internacional. El tercero ofrece la evolución del enfoque de seguridad humana y plantea su idoneidad para enfrentar las causas de los conflictos violentos.

2. La pobreza y la desigualdad como factores causales del conflicto.

Como se decía más arriba, durante varias décadas, pobreza y conflicto fueron objeto de estudio por separado. Mientras que el conocimiento de la pobreza correspondía a ciencias como la economía, la antropología y la sociología, el conflicto violento era competencia de la ciencia política y de los estudios de las relaciones internacionales o de paz y conflicto. La consideración conjunta de ambos procesos se ha producido recientemente y muestra cómo los cambios experimentados en ellos han incidido también en la naturaleza de sus relaciones.

A la hora de abordar los lazos que unen violencia y pobreza cabe considerar una multiplicidad de enfoques, ya que las situaciones y problemáticas en que se manifiestan sus vinculaciones resultan enormemente variadas. No resulta fácil acotar qué se entiende por conflicto violento. Según una definición convencional y usualmente aceptada, se considera como tal aquel enfrentamiento bélico, dentro de un país o entre varios países, con ocasión del cual se producen mil o más muertes por año (*Uppsala Conflict Data Program*). Dufy (2010) precisa más las características para calificar el conflicto como guerra civil. En otras concepciones, la categoría de guerra civil, aun siguiendo los parámetros anteriores, se alcanza cuando el umbral alcanza 500 muertes en un determinado año, por entender que en países de población pequeña esa cifra es ya suficientemente expresiva de la existencia de un conflicto (Cockayne, Mikulaschek and Perry, 2010).¹ Pero incluso este umbral puede dejar a un lado otras manifestaciones de conflictos internos que tienen como objetivo la opresión de minorías étnicas o políticas. En todo caso se hace necesario acotar de alguna manera, por imperfecta que sea, el tipo de manifestaciones de conflicto que se van a considerar ya que las diferencias entre guerra, violencia depredadora y crimen se hacen cada vez más borrosas (Goodhand, 2001: 7). Tomar como punto de partida esta delimitación de lo que se entiende por guerra civil se justifica por el hecho de que la mayoría de los conflictos

¹ Consideran que se da una guerra civil cuando: a) existen una o varias disputas simultáneamente sobre posiciones generalmente incompatibles que tienen como objetivo el gobierno y/o el territorio en un estado, b) están relacionadas con el uso de la fuerza armada, con al menos 500 muertos en enfrentamientos armados en un determinado año mientras dura el conflicto, y c) implican a dos o más partes, de las cuales la principal en disputa es el gobierno del estado, cuando se utilice la fuerza armada, y una o varias organizaciones opositoras no estatales (Cockayne, Mikulaschek and Perry, 2010: Annex 1, 43).

violentos existentes se producen en países que pueden encuadrarse en la categoría de pobres.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los conflictos violentos han pasado de ser guerras entre países a ser guerras dentro de un mismo país (Justino, 2010: 2). Se ha producido un aumento constante del número de guerras civiles. Igualmente, estas guerras no sólo han sido más frecuentes sino que su duración se ha alargado. La mayoría de los conflictos actuales son guerras civiles prolongadas. Según el último informe de la UNESCO (2011), los conflictos duran por término medio doce años en los países de ingresos bajos y veintidós en los de ingresos medios bajos. Ambos procesos marcan un cambio importante en el carácter de la guerra: las actuales víctimas de la guerra se encuentran más entre las personas que se dedican a actividades productivas que entre las que se hallan encuadradas en ejércitos o grupos armados (Humphreys, 2003).

Las relaciones entre pobreza y conflicto violento pueden verse desde las dos vertientes del binomio: una, la pobreza como causa del conflicto; y, dos, los efectos del conflicto sobre la pobreza. Aunque pareciera que esta segunda vertiente resulta más clara y evidente, las manifestaciones de los conflictos violentos actuales han originado procesos y situaciones de empobrecimiento novedosas, con especial gravedad y daño para las colectividades y personas.² En todo caso, es el primer aspecto el que ha suscitado más polémica y sobre el que, a pesar del interés suscitado por las cuestiones de seguridad, existe escasa comprensión sistemática sobre el papel de la pobreza en el estallido y duración de las guerras civiles (Justino, 2010: 2).

2.1 El debate sobre la relación entre pobreza y conflicto.

El interés por estudiar los vínculos que unen pobreza y conflicto violento ha emergido en los últimos años ante las nuevas características que presentan las guerras y el debate sobre la naturaleza de esa relación sigue vigente. Esta preocupación se entiende ante las evidencias de que la mayoría de las guerras actuales y recientes se producen en escenarios marcados por la pobreza y dentro de un país. Sin entrar en una estadística detallada, veamos algunas referencias suficientes para mostrar la importancia y actualidad de este fenómeno. Collier (2007: 41) destaca que de cada 100 habitantes que viven en los países más pobres, que incluye en el Club de la Miseria, es decir de los que tienen indicadores graves de pobreza, 73 han pasado recientemente por una guerra civil o la padecen. En la misma línea, Green (2008: 319) señala que desde 1945 a 1989, algo más de la tercera parte de los conflictos han tenido lugar en países en vías de desarrollo de ingresos bajos y a partir de esa fecha han pasado a ser más de la mitad. El Banco Mundial estima en 600 millones el número de personas que viven en países afectados por la fragilidad y el conflicto.³ Igualmente, destaca que una cuarta parte de los Estados elegibles para ser receptores de ayuda, lo que quiere decir que se caracterizan por sus condiciones de pobreza, se encuentran inmersos en conflictos y sus tasas de pobreza son muchos peores que el conjunto de ese grupo de países receptores. Con ello el Banco no quiere decir que el conflicto se produce únicamente

² El Informe UNESCO 2011 es especialmente revelador de las consecuencias no siempre consideradas de los conflictos armados en las instituciones, la educación y otras dimensiones.

³ Ver: <http://go.worldbank.org/BNFOS8V3S0>

en los países pobres, pero sí advierte que, aunque el conflicto violento no se limite a los países pobres, lo cierto es que un número desproporcionado de conflictos tienen lugar en ellos. Teniendo en cuenta los años más recientes, el Informe de la UNESCO (2011: 7) contabiliza 48 conflictos armados en 35 países en el periodo 1999-2008, de los cuales 43 tuvieron lugar en países de ingresos bajos o ingresos medios bajos.

A partir de estos hechos, la cuestión es si se puede deducir la existencia de un vínculo significativo y demostrable entre la pobreza y el riesgo de que un país caiga en una guerra civil. Las investigaciones sobre la existencia de esta posible relación de causalidad entre pobreza y estallido de conflictos violentos se han hecho desde dos enfoques distintos. Uno, el de la economía política que concede especial importancia a los factores económicos y que considera posible, en base a herramientas de carácter cuantitativo, extraer conclusiones universales. Otro, con un enfoque más multidimensional, plantea que cada escenario tiene sus propias características y que no es posible deducir consecuencias globales. Aunque asimismo realiza análisis cuantitativos, entiende que es necesario conocer los factores estructurales e históricos de cada país para estudiar esas conexiones y que no es posible establecer conclusiones universales.

El primer enfoque entiende que las variables económicas son condicionantes importantes para que estalle el conflicto, especialmente las bruscas caídas de la actividad económica y los bajos niveles de renta. De ahí se plantea que las causas de la violencia tienen sus raíces de alguna manera en la pobreza y la desigualdad. Su tesis central es que las sociedades pobres tienen mayor probabilidad que las sociedades ricas de caer en un conflicto violento. Estas posiciones se basan principalmente en los estudios realizados por Collier y Hoeffler en 2004 y 2009, y, Fearon y Laitin en 2003 (Reynal-Querol, 2009).

Collier y Hoeffler analizaron empíricamente las causas de la guerra civil cotejando la lista de conflictos de guerras civiles con los datos socioeconómicos de cada país para determinar qué factores hacían más probable que estallase una guerra en los próximos cinco años. En un primer estudio encontraron que existían tres correlaciones del riesgo de guerra con: i) el nivel de renta inicial del país; ii) el crecimiento lento y, peor, si hay crecimiento negativo o estancamiento; iii) la dependencia económica de materias primas. El planteamiento resultante es que las motivaciones fundamentales para el estallido del conflicto violento son la queja, es decir las reivindicaciones de las personas que experimentan fuertes carencias básicas, o la codicia de determinados grupos por apoderarse de los recursos naturales, es decir las oportunidades que se dan para una acumulación depredadora.⁴ En definitiva se descarta la relación entre riesgo de conflicto y la represión política, las minorías oprimidas, la desigualdad de la renta, los conflictos étnicos o la colonización anterior (Collier, 2007: 42-49). Más recientemente, hicieron un nuevo estudio con una base más amplia de datos y sus resultados les reafirman en las conclusiones anteriores. Lo más destacable es que ahora añaden, a la propuesta de estudiar la causalidad a partir de las motivaciones que pueden conducir a la guerra -la codicia y la queja-, la consideración de la viabilidad de la

⁴ El caso más significativo puede ser la guerra civil en la República Democrática del Congo, en cuyo territorio se encuentra el ochenta por ciento de las reservas mundiales de coltán, mineral empleado para la industria de alta tecnología.

guerra. La hipótesis de la viabilidad propone que allí donde la rebelión es viable, ésta ocurrirá con independencia de una u otra motivación (Collier, Hoeffler and Rohner, 2009). Las tesis de Collier han ejercido una gran influencia en círculos políticos y han guiado las políticas de cooperación de los principales países donantes. Además han sido objeto de una amplia difusión por algunos de los medios más influyentes de Occidente como Financial Times, Herald Tribune y Time.

Por otra parte, Fearon y Laitin coinciden con los anteriores en sostener que la diversidad religiosa o étnica contribuye muy poco al riesgo de una guerra civil, y proponen que la causa hay que encontrarla principalmente en el debilitamiento de la capacidad del Estado en un contexto de pobreza. La unión de esta tesis con la de Collier ha llevado a una propuesta atractiva y simple: las guerras civiles ocurren donde existe una pobreza asoladora y Estados fallidos caracterizados por regímenes ineptos, corruptos y venales con dinámicas de guerra sostenidas por motivaciones similares al banditaje. Desde aquí se entiende la inclusión de la pobreza dentro de la agenda de seguridad de los países más ricos que, a su vez, permite plantear la posibilidad de intervenir con el fin de prevenir el colapso de los Estados frágiles (Murshed and Tadjoeeddin, 2009). De hecho, los trabajos anteriores han servido de base a diversos sectores políticos relevantes para considerar comprobada la tesis de que los países con renta baja tienen un mayor riesgo de conflicto civil, al tiempo que se echa por tierra la percepción más extendida de que los conflictos derivan principalmente de factores culturales, religiosos y étnicos (Rice, Graff and Lewis, 2006).

Pero aun suponiendo la existencia de una correlación positiva entre conflicto civil y empobrecimiento, ¿se puede afirmar que el primero tiene su causa en el segundo? Una línea de las críticas cuestiona la contundencia de las tesis que sus promotores consideran probadas, especialmente el fundamento mismo de la causalidad. Su argumento central es que hay que romper con esa visión excesivamente simplista y lineal y que hay que abrir el marco del análisis para entender la complejidad de esos procesos. Así, Ciccone (2008) señala que hay buenas razones para ser cauto, ya que tanto pobreza como conflicto pueden ser síntomas de otros problemas políticos y sociales más amplios. A su vez, Sen (2008) advierte que adjudicar a la pobreza la responsabilidad de la violencia grupal supone una excesiva simplificación de las conexiones empíricas que está muy lejos de ser universal. La influencia que puedan tener la desigualdad y la pobreza tiene que entenderse no sólo como la exclusiva concentración sobre la privación o la miseria al margen de la sociedad y la cultura, sino encuadrarlas en un marco más extenso donde la pobreza actúa de forma activa con otros aspectos de la sociedad. En el mismo sentido, Kabur (2007), aun aceptando que la pobreza y la desigualdad alimentan el conflicto, mantiene que no es tan evidente cuál sea la naturaleza precisa de las relaciones de causalidad existentes.

De forma más concreta, otra línea crítica se refiere a las motivaciones que se toman en consideración para explicar el estallido del conflicto. De nuevo se señala la simplificación que supone proponer únicamente la queja o la codicia como detonantes del mismo. Existen muchas situaciones donde hay fuertes reivindicaciones o presencia de recursos naturales valiosos sin que haga su presencia el riesgo de guerra civil. Por eso, se considera que no es suficiente la presencia de la codicia o la queja. Tanto una como otra, en su versión pura, resultan

insatisfactorias y, en todo caso, más que tener que optar por una de ellas, pueden ser complementarias. Lo decisivo es que se produzca la ruptura institucional, es decir que en esa sociedad no funcionen tanto el aparato del Estado como los mecanismos de participación o de resolución de diferencias. Como señalan Murshed y Tadjedin (2009), que se produzca el fracaso del contrato social. Otra cuestión es que la degradación del contrato social sea más probable en un contexto de pobreza y en una situación de crecimiento débil o estancado. Por otras razones, Goodhand (2001) discrepa igualmente de la importancia que se da a la queja y la codicia, ya que en un escenario de pobreza crónica es improbable que ésta por sí misma conduzca al conflicto. Sin embargo las desigualdades sociales y la exclusión social, sobre todo cuando coinciden con identidad o fronteras regionales pueden aumentar ese riesgo.

Dentro del análisis de los factores económicos que pueden ser causa del conflicto, se proponen otras variables que es necesario tener en cuenta por su mayor incidencia en el conflicto. Por ejemplo, se ha analizado la importancia que pueden tener los acontecimientos imprevistos e intensos, como una caída fuerte de la actividad económica o una desgracia natural como sequías o inundaciones. Tras analizar los conflictos en el África Subsahariana durante el periodo 1980-2006, Ciccone (2008) encuentra que el estallido del conflicto es mucho más probable después de un periodo de sequías de varios años y que una caída del 5 por ciento de la renta eleva enormemente la posibilidad de conflicto.

Los estudios que plantean que los niveles bajos de renta son una condición para la existencia de un conflicto interno parten de dos presupuestos implícitos, como bien señala Justino (2010: 25), que es necesario someter a revisión. El primero es sobre el papel que juega la pobreza a la hora de que se produzca una movilización violenta, que tiene que ver con las consideraciones anteriores de la queja o la codicia. El segundo, que suele ser menos tenido en cuenta, se refiere al supuesto de que la existencia de un gran número de personas pobres constituye un fondo de reclutamiento para los ejércitos o grupos rebeldes, lo que permite establecer ese vínculo entre pobreza y guerra civil.

Este último supuesto tiene especial interés porque implica llevar el análisis a un nivel micro, huyendo de abstracciones y generalizaciones que no contemplan los escenarios concretos. La pregunta central es: ¿por qué las personas pobres se implican en la guerra civil?, ¿qué motivaciones o ganancias esperan conseguir para participar activamente en el conflicto violento? La respuesta no es tan sencilla, ya que la participación en estas actividades requiere de un nivel de organización y de capacidades de movilización que no resultan fáciles de encontrar precisamente en los sectores más pobres de la población. Hay que distinguir entre un estallido espontáneo o limitado a unos pocos días, de las exigencias de muy variado tipo que exige el mantenimiento de una guerra civil.

En Justino (2010: 26-29) se recogen diversos estudios realizados sobre las motivaciones que han llevado a las personas a comprometerse en estos procesos de violencia colectiva, pero no hay ninguno que pueda ser concluyente. Desde incentivos materiales de todo tipo hasta razones socioemocionales de lucha por la dignidad y la justicia pueden estar detrás de esa participación. Incluso hasta la explicación puede encontrarse en muchos casos en la dificultad, incluso

imposibilidad, de poder optar por la no participación. La falta de estudios sistemáticos sobre esta dimensión a nivel micro impide avanzar más en estas consideraciones, pero sirven para dejar evidencia de que queda sin respuesta una pregunta básica para entender los vínculos entre pobreza y guerra civil, como es la de las razones que explican por qué las personas pobres participan activamente en el conflicto.

Desde la perspectiva metodológica, se formulan fuertes críticas a los trabajos de Collier y Hoeffler y Fearon y Laitin. Una de las aportaciones de mayor interés es la que ofrecen Djankov and Reynal-Querol (2008), que refutan los resultados de los estudios anteriores al ampliar la base informativa a partir de la que se analizan las correlaciones. En un estudio hecho en base a varias fuentes alternativas de datos y elaborando muestras de distinta duración en un retroceso de casi 200 años, ponen en duda los resultados previos sobre pobreza y guerra civil. En concreto no encuentran una asociación robusta entre ambas una vez que se tiene en cuenta la posibilidad de que se de una correlación falsa.

También Blattman y Miguel (2009) muestran su desacuerdo con la mayoría de los trabajos que, en base al análisis econométrico, sostienen que la renta baja per capita, el crecimiento económico lento y las condiciones geográficas favorecen la insurgencia y que sean los factores más fuertemente asociados a la guerra civil. Sus conclusiones principales desafían las investigaciones que utilizan métodos econométricos. En primer lugar señalan su débil fundamentación teórica, ya que la teoría que disponemos sobre los orígenes del conflicto es incompleta y las propuestas teóricas más significativas continúan sin estar comprobadas. En segundo lugar, si bien hasta ahora estos estudios han cumplido una función enormemente provocadora, presentan importantes limitaciones, entre las que señalan: a) que rara vez hacen una identificación causal convincente de las relaciones claves, como tampoco exploran la solidez de explicaciones alternativas; b) que se consideran los años/país como unidades independientes en tiempo y espacio; c) la ausencia de evidencia sobre efectos particulares ha sido interpretada a menudo como evidencia de la ausencia; y, d) que las teorías sobre la conducta de las personas o de los grupos armados se comprueban a nivel de país, a pesar de las dificultades obvias de agregación. Plantean la necesidad de realizar análisis a nivel micro que permitan descifrar las causas de la guerra y comprender el comportamiento de los grupos armados.

2.2 Las desigualdades como detonante del conflicto.

La relación entre la desigualdad y los conflictos violentos ha sido un tema tradicional de interés de la economía política. Aunque puede parecer evidente la existencia de fuertes vínculos entre ambas, asumir esta tesis responde más a una deducción lógica que a una evidencia contrastada. Parece razonable plantear como hipótesis que las desigualdades alientan las reivindicaciones, que éstas serán más exigentes cuanto más agudas sean las primeras, que, por ello mismo, serán cada vez más difíciles de satisfacer, y, en consecuencia, se dan condiciones para que el estallido del conflicto sea esperable.⁵ Sin embargo la realidad muestra muchas sociedades

⁵ Se suele explicitar o justificar implícitamente la necesidad de la redistribución de la renta con el argumento de que una excesiva desigualdad amenaza la cohesión social y puede provocar situaciones de conflicto abierto.

con niveles altos de desigualdad sin que exista conflictividad manifiesta en forma de violencia. De aquí tampoco cabe deducir que se rechaza cualquier vínculo entre ambas, sino advertir, como hace Sen (2008), que las conexiones deben hacerse con cuidado y siempre en base a un examen empírico.

La introducción de la desigualdad como factor causal del conflicto no debe entenderse que se plantea como si fuera la causa necesaria o suficiente por sí misma, sino que su función catalizadora dependerá de determinadas características con las que se presenta (Cramer, 2005). Por otra parte, hay que señalar la importancia de la ideología o de los presupuestos teóricos desde los que se parte. Las afirmaciones que se hacen sobre los vínculos entre la desigualdad económica y el conflicto político violento se hallan condicionadas por el enfoque que se tenga sobre la comprensión de los orígenes del conflicto y la violencia, aunque no se explicita. Incluso la desigualdad económica que se analiza, aunque se limite a las diferencias de renta, variará enormemente según se utilicen unos u otros indicadores y las referencias que se adopten. La realidad es que los análisis cuantitativos no ofrecen conclusiones satisfactorias, con lo que queda una enorme indeterminación sobre los vínculos entre la desigualdad económica y los conflictos políticos violentos. Cramer (2005) destaca las deficiencias empíricas que presentan la gran mayoría de las afirmaciones hechas en esta materia.

Una propuesta novedosa en el planteamiento de las relaciones entre desigualdad y conflicto es la que hace el proyecto de investigación CRISE (Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity), dirigido por Frances Stewart.⁶ La referencia que toman para su análisis es una específica modalidad de desigualdad: las desigualdades horizontales. Estas son las que se dan entre grupos, que pueden tener diversas dimensiones sociales, políticas, económicas y otras. El punto de partida es que las desigualdades horizontales constituyen la manifestación de desigualdad que mayor potencialidad tiene para incidir en el conflicto, un aspecto al que hasta el presente la comunidad internacional no ha prestado atención.

En un trabajo reciente analizan el comportamiento de las desigualdades horizontales y el conflicto en ocho países, encontrando que cuando esas desigualdades son profundas pueden ser una fuente importante de conflictos, especialmente si son consistentes entre varias dimensiones.⁷ Mientras las desigualdades socioeconómicas generalmente abonan el terreno para el conflicto y las desigualdades culturales actúan para unir a los grupos, las desigualdades horizontales ofrecen incentivos a los dirigentes para movilizar a la gente a la rebelión. En condiciones de profundas desigualdades horizontales, si se producen cambios bruscos en las desigualdades horizontales políticas o acontecimientos culturales en los que se atacan importantes símbolos culturales o religiosos, éstos resultan a menudo detonantes poderosos para el conflicto.

Como conclusión de la investigación proponen como hipótesis plausibles, las tres siguientes: a) el conflicto tiene más probabilidad de darse allí donde las desigualdades horizontales económicas o políticas son significativas; b) la

⁶ Los resultados de sus trabajos de investigación se recogen en: Stewart, Frances (Ed.), *Horizontal Inequalities and Conflict. Understanding Group Violence in Multiethnic Societies* (2010, Palgrave, MacMillan).

movilización política es más probable donde las desigualdades horizontales son consistentes entre sí; y, c) el reconocimiento cultural o las desigualdades de estatus son también provocadoras. También existen otros factores que juegan un papel importante en el surgimiento del conflicto como son: la naturaleza del Estado y sus reacciones, el papel de las instituciones locales para pacificar o dinamizar el conflicto una vez que ha comenzado, y, la presencia de recursos naturales, por el impacto que produce sobre las desigualdades horizontales (Stewart, 2010; y, Stewart (ed.), 2010). Este enfoque de las desigualdades horizontales ha tenido una amplia acogida por superar el simplismo de estudios anteriores y ofrecer un marco multidisciplinar y apegarse a las realidades específicas de cada caso.

Esta perspectiva de la desigualdad horizontal está encontrando acogida como una referencia más adecuada para entender el estallido del conflicto. Así, se sugiere que el nivel o intensidad de pobreza en una sociedad puede dar lugar a enfrentamientos cuando la manifestación de esa pobreza sirve para fortalecer los lazos sociales entre aquellos grupos afectados, lo que sirve de acicate para participar en procesos de violencia colectiva o en el apoyo a grupos armados (Justino, 2010: 27).

Una variante interesante en la línea de las desigualdades horizontales son los trabajos de Esteban y Ray que plantean el concepto de polarización como la variable decisiva, más que la desigualdad, que conduce al conflicto. Han elaborado un modelo de conflicto que demuestra que el nivel de conflicto de equilibrio crece con el grado de polarización (Esteban and Ray, 2001). En base a este referente de la polarización han examinado el vínculo entre diferentes medidas de distribución étnica y conflicto social, demostrando que la polarización étnica tiene una alta correlación con el conflicto (Esteban, Mayoral and Ray, 2010). Posteriormente han presentado un modelo de comportamiento del conflicto que define los vínculos entre el conflicto y las medidas de dispersión como la desigualdad y la polarización (Esteban and Ray, 2010).

En todo caso, desde las desigualdades horizontales se desafían las tesis que simplifican los vínculos de entre pobreza y conflicto que desprecian las motivaciones complejas y el papel de los colectivos sociales.

3. Pobreza y seguridad

Otra forma de relacionar la pobreza con la seguridad va más allá de su papel como factor impulsor del conflicto o guerra civil. Se trata de si la pobreza en sí misma puede convertirse en una amenaza de la estabilidad internacional a través de la cadena de consecuencias que su situación provoca o es capaz de provocar. Hasta recientemente, la pobreza no se consideraba como un tema de preocupación para la seguridad. De manera más bien excepcional, en algunas ocasiones se levantaron voces advirtiendo de la amenaza que pudiera tener sobre la estabilidad internacional, como, a mediados de los setenta del pasado siglo, cuando el entonces presidente del Banco Mundial, MacNamara, lanzó la advertencia del peligro que representaba la extensión de la pobreza en el mundo.⁸ Pero no había entrado a formar parte integrante de las estrategias de seguridad, porque, en última instancia,

⁸ El discurso tuvo lugar en la reunión del Banco Mundial celebrada en Nairobi en 1973 y afirmaba que una situación cada vez más inequitativa planteaba una creciente amenaza a la estabilidad política.

se considera un fenómeno cuyos efectos se limitaban al espacio del Estado donde se manifestaba, sin que tuviese posibilidad de expandirse más allá de sus fronteras.

En la actual percepción de la seguridad se presta una atención específica y creciente a las crisis sociales que aparecen en el panorama mundial. El significado de la seguridad del Estado ha sido objeto de revisión al plantear que la pobreza global como una amenaza por su incidencia en provocar importantes crisis sociales: desastres medioambientales, hambrunas, desempleo masivo, migraciones, propagación de enfermedades, etc.

Asimismo el fracaso de numerosos Estados en sus funciones de control del territorio o del uso de la violencia, especialmente a partir de la última década del pasado siglo, ha favorecido no sólo la intensificación de las guerras civiles, los desastres humanitarios, las poblaciones desplazadas, sino también el auge de las economías ocultas y el fortalecimiento de poderosos actores no estatales, como el mercado negro global y las redes de crimen organizado o de terrorismo. Así, la conexión entre pobreza y seguridad se plantea cada vez más en los informes de organizaciones internacionales y se ha convertido en lugar común afirmar la existencia de una profunda relación entre la reducción de la pobreza y la seguridad mundial.

Esta percepción se ratifica actualmente y, aunque entre pobreza e inseguridad se da una red enmarañada de interacciones, se consolida una corriente de opinión, especialmente en sectores de la administración estadounidense, que afirma que las dos se encuentran fuertemente entrelazadas (Brainard and Cholet, 2007; Rice, Graff and Pascual, 2010). Este enfoque tiene consecuencias importantes en la formulación de las estrategias de seguridad y, consecuentemente, en la forma de afrontar la lucha contra la pobreza, que ya no podrá considerarse de forma independiente de las primeras. Si la pobreza conduce a la inseguridad a escala global, las motivaciones para luchar contra ella no se encuentran sólo en el imperativo moral que surge del sufrimiento y la negación de oportunidades de realización básica a las personas, sino que radican en la necesidad de garantizar el orden y la paz internacionales. Más aún, estas últimas se muestran más poderosas y modelan la consideración que se tiene de la pobreza. A escala internacional, la Cumbre del G-8, celebrada en Gleneagles en 2005, reforzó el enfoque de ligar pobreza con seguridad al proclamar la importancia de la lucha contra la pobreza para la estabilidad global. La pobreza generalizada, unida a disparidades, alimenta el resentimiento, la hostilidad y la inseguridad, con lo que se crea una espiral perversa. Así la pobreza no sólo es causa sino consecuencia de la inseguridad.

De manera particular, la representante de Estados Unidos en las Naciones Unidas, Rice, defiende la tesis de la relación entre pobreza y seguridad nacional. Tesis que ya se encontraba formulada en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, bajo la anterior administración Bush, donde se indicaba que tal vez los pobres no sean terroristas, pero que la pobreza junto a los Estados frágiles forman el caldo de cultivo para el terrorismo y el narcotráfico (Tortosa, 2006). Entiende Rice (2010: 1-22) que se ha producido un cambio de paradigma en la forma de entender la seguridad internacional después de la Guerra Fría. Ha desaparecido la amenaza de la guerra nuclear, pero ello no quiere decir que se haya alejado el peligro del conflicto en el mundo. Ahora las amenazas tienen orígenes distintos y sus consecuencias son más difusas. Ya no son los estados hostiles los que concitan la atención de la seguridad, sino las amenazas transnacionales como el terrorismo, la proliferación de armas, la

crisis económica global, las enfermedades infecciosas, el tráfico de drogas y el crimen internacional, el cambio climático y la degradación medioambiental. Estas amenazas pueden tomar formas muy diversas que dependerán de diversos factores, pero considera que las debilidades de los Estados juegan un papel en su forma de presentarse.

La introducción de la pobreza dentro de la agenda de la seguridad la basan sus promotores en los resultados de las investigaciones empíricas. De nuevo los estudios de Collier y otros académicos se citan como referencia para sustentar sus tesis (Brainard and Cholet, 2007; Miguel, 2007; Rice et al., 2006). Pero, por otra parte, para este análisis adquiere una especial importancia la categoría de los Estados débiles, frágiles y fallidos que pueden convertirse en zonas de alto riesgo en un mundo globalizado. Especialmente las amenazas de conflicto, terrorismo, contagio de enfermedades y degradación ambiental se fortalecen con la existencia de estos Estados que constituyen una plataforma idónea para promoverlas y alimentarlas. Así, otra forma de contemplar las relaciones entre pobreza y conflicto es analizarlas desde los Estados fallidos o frágiles, débiles, según las distintas denominaciones. En otras palabras, se trata de establecer si aquellos Estados que son pobres, no sólo por sus magros resultados económicos sino por la debilidad de sus instituciones, son un factor de riesgo para el conflicto.

Esta propuesta ha adquirido una gran difusión y se habla de fragilidad o debilidad de los Estados como si fueran conceptos claramente definidos y ampliamente aceptados. Sin embargo, la realidad está muy lejos de este consenso supuesto. Siguiendo a Reynal-Querol (2009), la realidad es que hay una proliferación de definiciones de fragilidad. Pueden citarse las siguientes propuestas: del DFID⁹ que considera Estados frágiles a los países cuyos gobiernos no pueden o no tienen la voluntad de ofrecer las funciones básicas a la mayoría de la población, incluidos los pobres; de USAID¹⁰ que diferencia entre Estados vulnerables y Estados en crisis; la difundida por la revista *Foreign Policy* que considera Estados fallidos a los que sufren la pérdida del control físico de su territorio o del monopolio del uso legítimo de la fuerza y contempla otros atributos para calificar a los Estados frágiles¹¹. Los organismos internacionales tienen también sus propias categorías, como el Banco Mundial que considera frágiles a los países de bajo ingreso con una puntuación de 3.2 o menos, de acuerdo con el baremo de la CPIA, lo que suponía calificar como tales, en 2005, a 45 países.¹² Además de esta variedad de definiciones, la necesidad de etiquetar con la categoría de Estado frágil es muy controvertida por entender que responde a determinados intereses que oscurecen la compleja realidad de esos países, que por el solo hecho de recibir esa calificación pasan a convertirse en sospechosos y objeto de una atención de seguridad y queda en un segundo plano

⁹ Organismo oficial de cooperación al desarrollo del gobierno del Reino Unido.

¹⁰ Agencia oficial de cooperación al desarrollo de la administración de Estados Unidos.

¹¹ Realizado por el Fund for Peace: www.fundforpeace.org

¹² Ver página del Banco Mundial: <http://go.worldbank.org/4RID3HUNW0>. Se consideran Estados frágiles “básicos” aquellos con un CPIA por debajo de 3,0 y “marginales” los con un CPIA de entre 3,0 y 3,2. Los índices de CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) se utilizan para evaluar el marco institucional y las políticas de un país. Aunque el propio Banco advierte que muestran el “espectro” de la fragilidad y no deben interpretarse como normas estrictas. En otras palabras, países con un CPIA de menos de 3,2 podrían no mostrar fragilidad y otros con un índice superior a 3,2 sí evidenciarla.

su condición de sujetos de desarrollo que requieren de la colaboración para superar su situación.

En todo caso, el concepto de fragilidad se relaciona con la incapacidad o con la falta de voluntad de los gobiernos por ofrecer servicios a la ciudadanía, si bien esta última especificación es mucho más discutida. Es decir, la mayoría de las definiciones sugieren que la fragilidad tiene que ver con la falta o debilidad de capacidades institucionales. Desde este punto de partida, en cuanto que se ofrecen las condiciones para que se asienten las organizaciones extremistas violentas, se establece el vínculo de los Estados frágiles con el conflicto y el terrorismo.

Sin embargo, la mayoría de los expertos en terrorismo mantienen que la evidencia empírica no permite afirmar que la pobreza se correlaciona con una mayor incidencia del terrorismo. Incluso los estudios cuantitativos que buscan identificar las causas del terrorismo internacional en base a muestras amplias de países a lo largo del tiempo presentan fuertes discrepancias sobre el papel que cumple la pobreza como causa del terrorismo.¹³

Además de esta falta de evidencia empírica del vínculo entre pobreza y terrorismo, existen estudios particulares que niegan ese lazo. Por ejemplo, un conocido estudio realizado por Krueger y Malecková (2003) concluye que apenas existe conexión directa entre pobreza y educación y participación en terrorismo. De hecho, con los datos disponibles, en la mayoría de las ocasiones en diferentes movimientos revolucionarios sus militantes proceden de familias de posición económica acomodada con un elevado nivel de educación. Afatb (2008) ha examinado en Pakistán los posibles lazos entre incidencia de la pobreza y radicalización o crecimiento de la militancia. Los datos sobre la distribución espacial de la pobreza no sugieren que la pobreza se encuentre, o sea superior a la media, en las áreas que se caracterizan por una actividad militante intensa. Hay poca evidencia para soportar que la pobreza por sí misma alimente el extremismo, es decir que la pobreza no motiva a las personas a participar en actividades terroristas.

Pero esta conclusión no resulta convincente a juicio de algunos sectores políticos. Para Rice (2010) las afirmaciones de los académicos que sostienen que la pobreza no es causa del terrorismo son superficiales y equivocadas. Aun asumiendo que sean ciertas a nivel individual, se pregunta si se puede decir que la pobreza global no tiene repercusiones para la seguridad de Estados Unidos. En esta línea, Graff (2010), ante la persistencia de la actividad terrorista en determinados países como Yemen, indaga cuáles son las condiciones que permiten a los extremistas violentos operar, conseguir apoyo o reclutar a personas. Por una parte, considera que se ha aceptado la investigación que niega los vínculos entre pobreza y terrorismo sin haberla sometido a un análisis escrupuloso y critica que ésta se ha basado en una concepción simplista del extremismo violento. Por ello entiende que sus resultados

¹³ Tras analizar los resultados de casi treinta trabajos (Campos y Gassebner 2009: 34-35), estos autores no pueden concluir que haya resultados evidentes sobre esa relación. Estos mismos autores (2009: 3) analizan una muestra de 130 países para el periodo de 1968 a 2003 y concluyen que la renta per cápita no tiene importancia para explicar el terrorismo internacional. Igualmente Beall et al. (2006: 53) señalan entre los dilemas que plantea el abordaje conjunto de la seguridad y el desarrollo el que no hay un vínculo obvio entre pobreza y terrorismo.

no son conclusivos. Por otra parte, defiende que la visión cambia cuando se comprueba lo que ocurre sobre el terreno. Aunque no haya evidencias empíricas de causalidad entre pobreza y ataques terroristas, considera que sí hay nuevas evidencias de que los Estados frágiles y fallidos, la mayoría de los cuales son los más pobres, presentan un riesgo creciente de acogida a extremismos violentos. Destaca que hay países, como el ya citado Yemen, donde los jóvenes no tienen futuro y los fanáticos les ofrecen una ilusión de que es posible tomar el poder y así revertir esa situación. Asimismo, la pobreza debilita la capacidad del gobierno y permite a los extremistas violentos utilizar esos territorios sin control para convertirlos en base de sus acciones. Más aún, en la época más reciente no se encuentra ningún ataque terrorista producido en países donde la pobreza, la falta de oportunidades de empleo o la falta de capacidad del estado no se encontraran presentes. Considera que hay evidencia empírica para sostener que la fragilidad del Estado es un indicador que predice el terrorismo internacional, ya que los países clasificados con mayor riesgo de convertirse en Estados fallidos, de acuerdo al Fund for Peace's Failed Status Index, tienen tres veces más probabilidad de sufrir un ataque que los que están en las dos categorías más fuertes. Aunque de ello no puede deducirse una relación causal, sostiene que la realidad contradice el consenso de los expertos y que, a pesar de los muchos comentarios en sentido contrario, hay poca evidencia para sugerir que la pobreza no afecta a la incidencia de los ataques terroristas. En definitiva, los estudios cuantitativos que niegan esa relación son una guía débil para la política, mientras que es más convincente la evidencia creciente de que los Estados frágiles son vulnerables a los extremismos violentos.

En resumen, la tesis es la amenaza de la pobreza global, que, como se decía arriba, deja de ser una mera preocupación humanitaria y se convierte a largo plazo en un proceso que puede amenazar la seguridad nacional de Estados Unidos. En el siglo XXI hay que considerar a la pobreza como un importante conductor de amenazas transnacionales.

La trascendencia de aceptar esta visión de la pobreza marcada desde la preocupación por la seguridad se manifiesta en las propuestas que se hacen a los Estados de los países pobres. Éstas se basan en intereses geoestratégicos y particulares de determinados países que llevan a plantear medidas de contención para eliminar posibles focos de inestabilidad, que no son adecuadas para resolver la cuestión de fondo de la pobreza y la desigualdad. La seguridad tiene ahora prioridad absoluta frente a cualquier otro criterio de decisión y hasta la ayuda al desarrollo se supedita a la denominada guerra contra el terror (Tortosa, 2006). La utilización de la lucha contra la pobreza como fachada o justificación para alcanzar otros objetivos de naturaleza de seguridad nacional es una de las principales consecuencias de este enfoque. Por ejemplo, el Comité de Ayuda al Desarrollo, que establece las directrices de la cooperación internacional al desarrollo que ejecutan los países donantes, ha considerado la Ayuda Oficial al Desarrollo como instrumento en la estrategia contra el terrorismo. Se presenta, así, un nuevo factor que debilita las prioridades del desarrollo al insertar la guerra global contra el terror, de la que nunca queda claramente definido cuál es su peculiar espacio, como prioridad. Con ello se pone de manifiesto la importancia decisiva que tiene la teoría que se adopte sobre las causas del conflicto. A ello habría que añadir, además, cuál es el enfoque de la pobreza que se tiene en cuenta a la hora de analizar las relaciones con el conflicto.

La simplificación en la determinación de las relaciones causales entre pobreza y conflicto es la principal crítica que cabe hacer a estos planteamientos. No puede reducirse la cuestión simplemente a aprobar o rechazar una determinada correlación. Si bien es cierto que la guerra, como otras formas de violencia, guarda una relación problemática con la pobreza y la desigualdad, no cabe deducir que sean la causa, aunque puedan proporcionar condiciones que favorecen su estallido. Las conexiones no siempre son lineales y, en muchos casos, ni siquiera están claras, muchas de las veces por voluntad del analista en encontrar lo que quiere y que más tiene que ver con políticas ya decididas que con análisis concretos de situaciones concretas.¹⁴ Las investigaciones a nivel micro que tengan en cuenta las circunstancias de cada sociedad resultan una mejor referencia para entender los procesos de violencia y para aplicar políticas adecuadas que los modelos que pretenden mostrar cadenas generales de causalidad.

La síntesis que realiza Haider (2009) sobre las causas del conflicto tras un amplio repaso de la literatura reciente, que hacemos nuestra, dice así: No hay una única causa del conflicto. Por el contrario, el conflicto es multidimensional y multicausal y depende del contexto específico donde se crea. Puede darse por una combinación de los siguientes factores: a) políticos e institucionales, como: instituciones estatales débiles, luchas por el poder entre elites y exclusión política, ruptura de contrato social y la corrupción, las políticas de identidad; b) socioeconómicos: desigualdad, exclusión y marginación, ausencia o debilitamiento de la cohesión social, pobreza; c) recursos y factores ambientales: codicia, escasez de recursos nacionales a menudo debido al crecimiento demográfico que lleva a la inseguridad ambiental, la explotación de recursos injusta. Cada uno de estos factores puede constituir una causa, una dinámica o un impacto del conflicto. Identificar y comprender las interacciones entre las varias causas, dimensiones y dinámicas del conflicto, y los contextos particulares en que surgen, es esencial para determinar las potenciales áreas de intervención y diseñar los enfoques y métodos apropiados de transformación, resolución y prevención de conflictos. La forma en que un gobierno o institución, a nivel internacional o de la sociedad local enfrenta el conflicto puede determinar si las partes recurrirán al conflicto o resolverán de manera negociada.

4. Un enfoque alternativo de la relación entre seguridad y desarrollo: la seguridad humana.

En los apartados anteriores la preocupación por la relación entre seguridad y desarrollo aparece sesgada por el énfasis en los intereses de los países ricos. El centro de atención no está en los problemas de seguridad y desarrollo que realmente tienen los países pobres, sino éstos se tienen en cuenta en tanto afectan a su seguridad nacional. Con ello, el concepto de seguridad se restringe a una de sus manifestaciones, tal vez no la más significativa del panorama actual, y

¹⁴ Slotin, Wyeth and Romita 2010 destacan que en los últimos años se han creado una serie de marcos y herramientas para evaluar el conflicto, la gobernanza y la fragilidad por parte de las instituciones internacionales. Pero en ellos hay variados objetivos, y a menudo contradictorios, que descansan en supuestos no contrastados o contrastables. Las agencias tienden a definir el problema a través de sus peculiares puntos de vista institucionales y por eso las herramientas de evaluación que utilizan se encuentran sesgadas en función de esos intereses.

condiciona los objetivos del desarrollo. Pero hay otras formas de enfocar la seguridad que amplían ese alcance, siendo la propuesta de la seguridad humana especialmente interesante y prometedora para hacer frente a las situaciones que originan el conflicto.

El concepto de seguridad humana (SH), aunque ya se había utilizado anteriormente la expresión, fue propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Informe sobre Desarrollo Humano* (IDH) de 1994. No es una casualidad que surgiera poco después de terminar la Guerra Fría. U Haq, uno de los protagonistas del enfoque del desarrollo humano, consideró que el nuevo escenario abría una oportunidad que no sólo permitía, sino que exigía un nuevo concepto de seguridad que tuviera como primera preocupación a las personas (Gasper, 2008). Por otra parte, pretendía dejar bien claro que es fundamental la sostenibilidad del desarrollo humano, por lo menos en lo que hace referencia a las dimensiones básicas del bienestar. El desarrollo humano debe entenderse como un proceso y si éste no se garantiza, no se podrá evaluar como auténtico desarrollo humano lo conseguido, sino que será solamente la consecuencia más o menos afortunada de una determinada coyuntura.

Así, el concepto de SH nace tanto de una inquietud teórica como de una exigencia del contexto. En esta reinterpretación, lo decisivo de la seguridad es la seguridad de las personas en su vida cotidiana, en sus hogares, en sus trabajos, en las calles, dentro de sus comunidades y en su entorno. Lo novedoso es considerar que las viejas concepciones de la seguridad basadas en el poderío militar dejan de tener el significado que hasta entonces habían tenido. No se trata de negar la necesidad de disponer de fuerzas militares y pensar que se entra en un mundo ausente de conflictos bélicos, sino de recalcar que se produce un cambio de época y, acabada ésta en la que el conflicto ha impedido trazar otros objetivos de desarrollo para la humanidad, el escenario que se abre permite pensar en nuevos objetivos de paz.

La definición que ofrece de la SH el informe (PNUD, 1994) no responde a una presentación convencional, sino que aporta una serie de elementos que la van configurando. El primer paso fundamental es diferenciarla de los conceptos anteriores de seguridad. Así arranca el informe afirmando que: “El mundo nunca podrá disfrutar de la paz, a menos que los seres humanos tengan seguridad en sus vidas cotidianas. Tal vez en el futuro los conflictos se produzcan con frecuencia dentro de un mismo país y no entre distintos países; y los orígenes de esos conflictos tal vez estén profundamente enraizados en las crecientes disparidades y privaciones socioeconómicas. En esas circunstancias, la búsqueda de SH debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas” (PNUD, 1994:1). Es interesante destacar la referencia explícita que se hace de las guerras civiles como la forma más usual de los conflictos y el señalamiento a las desigualdades y carencias como su causa, con lo que ya se alineaba con las explicaciones más complejas de los orígenes de las guerras. Más adelante, recalca el cambio de paradigma que supone la SH: “Necesitamos otra transición profunda en el pensamiento: de la seguridad nuclear a la seguridad humana. El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo (...). La seguridad se ha relacionado más con el estado-nación que con la gente” (PNUD, 1994:25). Las cuatro características que marcan la SH consisten en: a) es una preocupación universal: se extiende a toda persona, sea cual sea su condición, ya

que todas se hallan expuestas a la inseguridad; b) es un fenómeno interdependiente: los efectos de una situación de inseguridad no permanecen aislados, sino que afectan al conjunto; c) resulta más fácil actuar en la prevención que con una intervención posterior; y, d) está centrada en el ser humano (PNUD,1994:25-26). De estos textos se deduce que la SH exige un enfoque proactivo, que obliga a asumir iniciativas que vayan a prevenir las causas del conflicto, frente a las posiciones, en general, reactivas de las otras concepciones. Dicho en otras palabras, en la relación entre seguridad y desarrollo es este último quien tiene el protagonismo. Sólo desde la preocupación por conseguir el desarrollo podrá pensarse en una seguridad real.

Hay que destacar la dimensión mundial o global de la SH, al reconocer que el desafío de la seguridad no se puede circunscribir a los espacios nacionales. Aparece un nuevo marco de inseguridad cuyo origen se encuentra más en las situaciones de precariedad y graves carencias que padecen millones de personas, que en la agresión proveniente de uno o varios países. El escenario donde se gesta la inseguridad es el de la interdependencia y por ello las nuevas amenazas asumen muchas formas que hasta ahora no se tomaban en consideración: crecimiento descontrolado de la población, disparidad de oportunidades económicas, migración internacional excesiva, deterioro del medioambiente, producción y tráfico de estupefacientes y terrorismo internacional (PNUD, 1994:39).

Este nuevo panorama exige una respuesta en los planos nacional e internacional que necesita de un sistema de gobernabilidad totalmente nuevo, particularmente un papel más protagónico de las Naciones Unidas en lo que respecta al desarrollo. A pesar de lo ambicioso del planteamiento, el PNUD (1994) se propone mostrar que la SH es operativa, que puede y debe traducirse en objetivos concretos y en implantar medidas conducentes a que se convierta en una realidad.¹⁵

Tras la aparición del informe, lo cierto es que el concepto no tuvo demasiada repercusión. En la década posterior a su aparición, la SH no fue objeto de atención en los informes sobre desarrollo humano elaborados en el PNUD,¹⁶ ni siquiera por la

¹⁵ 1) Desde este propósito hay que entender las seis propuestas que plantea: 1) Un nuevo estatuto social mundial, para llegar a un nuevo contrato social entre todos los países y todas las personas. 2) Una reducción anual de un 3% en el gasto militar mundial, destinando un 20% de los ahorros por parte de los países ricos y un 10% por parte de los países pobres a la SH mundial. 3) Un pacto 20:20 para el desarrollo humano, para proporcionar educación básica, cuidados primarios de salud, agua potable y servicios esenciales de planificación familiar a todas las personas durante la próxima década, destinando un 20% de los presupuestos existentes de los países en desarrollo y un 20% de la distribución de la ayuda a esos problemas básicos de prioridad humana. 4) Un fondo mundial de SH financiado a partir de impuestos mundiales, como el llamado Impuesto Tobin a los movimientos especulativos internacionales, un impuesto internacional al consumo de energía no renovable, licencias ambientales mundiales y un impuesto al comercio de armas. 5) Un nuevo marco de cooperación para el desarrollo, en el que los países en desarrollo y los industrializados superen su actual relación de ayuda y pasen a una sociedad para el desarrollo más madura, incluidos el comercio, la tecnología, la inversión y los flujos de mano de obra dentro de un diseño más amplio a ser negociado por los países. 6) Un Consejo de Seguridad Económica dentro de Naciones Unidas, como el foro de mayor autoridad en la toma de decisiones para considerar los asuntos básicos de la SH, tales como la pobreza mundial, el desempleo, la seguridad alimentaria, el tráfico de drogas, la contaminación mundial, la migración internacional y un nuevo marco de desarrollo humano sostenible. (PNUD, 1994: capítulo 4).

¹⁶ Aun siendo el PNUD la institución promotora del concepto, la SH prácticamente desaparece en los posteriores informes globales y sólo se encuentra como categoría de análisis en algunos informes nacionales.

literatura académica especializada en el enfoque de las capacidades o del desarrollo humano¹⁷.

A principios del siglo XXI se recupera el interés por la SH, pero con una orientación alejada de la original, donde predomina una comprensión de la misma en relación con las situaciones de conflicto, dejando en segundo lugar los objetivos del desarrollo. Así, se ha convertido en un instrumento político más que en una aplicación o despliegue del enfoque del desarrollo humano. Algunos gobiernos, como los de Canadá (hasta que revirtió esa decisión recientemente) y Japón, adoptaron oficialmente el concepto como objetivo de sus políticas exteriores, si bien con contenidos diferentes. Japón ha creado el fondo fiduciario más grande en la historia de las Naciones Unidas para financiar proyectos de seguridad humana. Organizaciones regionales como la Unión Europea, la Asociación de Países del Sudeste Asiático y la Liga Árabe también se han involucrado en el concepto, cada una de ellas adoptando sus propias normativas de interés. El término se utiliza cada vez más en documentos de organizaciones internacionales en el contexto de construir la paz, prevenir conflictos y en intervenciones internacionales, vinculado al concepto de “responsabilidad de proteger”. Como consecuencia de esta tendencia, el debate se ha centrado en precisar cuáles deben ser las esferas de las personas que deben preservarse por encima de toda circunstancia, con independencia de las fronteras donde se encuentren, y siempre con referencia a las situaciones de conflicto.¹⁸

Recientemente, se ha producido un renovado interés por una visión de la SH que coincide en muchos puntos con la propuesta original - que se centra en la predictibilidad del bienestar más que en el conflicto armado *per se* -, olvidada durante tantos años. Más allá de las nuevas amenazas a la seguridad convencional manifestadas tras el 11-S, ha sido el actual escenario de la globalización el que ha hecho recuperar a la SH como un enfoque adecuado para analizar las dificultades u obstáculos para alcanzar el desarrollo humano y la paz mundial. Y ello porque una de las manifestaciones centrales de la actual crisis se encuentra en los procesos de volatilidad e incertidumbre cada vez más frecuentes, casi acompañantes forzados del actual modelo, que se presentan de una forma interrelacionada, más como una amenaza general que como una serie de amenazas separadas. No hace falta explicitar que esos procesos suponen amenazas directas a los logros de desarrollo, especialmente para los sectores más pobres.

Naciones Unidas (2009) se hace eco de este nuevo escenario en su informe anual sobre la situación social y económica del mundo, como queda patente en su título: *Cómo superar la inseguridad económica*. Recuerda que esta preocupación ya fue formulada por Keynes, cuando reclamaba “nuevas políticas y nuevos instrumentos para adaptar y controlar el funcionamiento de las fuerzas económicas, para que no interfieran de manera intolerable en las ideas actuales acerca de lo que es justo y

¹⁷ Un indicador de esta carencia se encuentra en los escasos artículos dedicados a la SH en la revista *Journal of Human Development*, que es la referencia de la elaboración teórica del enfoque de desarrollo humano. A lo largo de los últimos diez años pueden contabilizarse dos artículos que tratan el concepto de la SH. Si bien el volumen 4, nº 2, de 2003 trata de la seguridad, únicamente un artículo aborda la clarificación del concepto.

¹⁸ Las dos formulaciones que mayor difusión han tenido son: una, la versión amplia formulada por la Comisión Ogata-Sen) y, dos, la restringida, (auspiciada por el gobierno de Canadá).

apropiado en interés de la estabilidad y la justicia sociales”. Al finalizar con un llamamiento a formular las políticas necesarias para garantizar la prosperidad, la estabilidad y la justicia, no hace sino reclamar un objetivo propio de la SH, con la novedad de que hoy ese objetivo adquiere una dimensión global. Advierte que si bien las políticas siguen siendo naturalmente responsabilidad de las instituciones y los electorados nacionales, en un mundo cada vez más interdependiente y frágil, construir un hogar más seguro es una tarea auténticamente internacional.

Otra muestra de la idoneidad de la SH para enfrentar las actuales situaciones de inseguridad se encuentra en el Informe sobre Desarrollo Humano Árabe (PNUD, 2009)¹⁹. No deja de ser significativo que sea precisamente en una de las regiones donde se presenta una mayor conflictividad que se reafirme la visión original de la SH, señalando expresamente que su propuesta se inspira en PNUD (1994). El eje del informe se encuentra en preguntarse por qué se han mostrado tan infranqueables los obstáculos al desarrollo humano en la región. La respuesta la encuentra en la fragilidad de las estructuras y la carencia de políticas de desarrollo centradas en la gente y en su vulnerabilidad hacia la intervención externa. Esta fragilidad y vulnerabilidad socavan y debilitan la SH y, siendo ésta un prerrequisito para el desarrollo humano, se explica así el fracaso. El informe resalta la operatividad del enfoque de la SH para los países árabes y se esfuerza por definirla desde esa realidad.

Las razones que, a su juicio, justifican la pertinencia de la SH son las siguientes: a) sin la existencia de una ciudadanía libre del miedo y de la necesidad, difícilmente se puede legitimar un Estado responsable y sensible para proteger sus intereses, además de que difícilmente habrá motivación para trabajar conjuntamente en enfrentar los peligros; b) es necesario contrapesar la preocupación por el terrorismo que ha concedido de nuevo la primacía a la seguridad nacional a costa de la seguridad de las personas, ya que desde la SH se recuperan dimensiones esenciales para el desarrollo humano que la actual coyuntura ha postergado en aras de la denominada guerra contra el terrorismo; y, c) ofrece un marco que permite analizar los azares más críticos a los que la región es especialmente vulnerable.

El grueso del informe se centra en exponer las diferentes amenazas que sufren los países árabes, sin dedicarse a realizar consideraciones abstractas en torno a la SH, aunque presenta una definición de la misma que tiene su interés. La define como: “La liberación de los seres humanos de las amenazas intensas, generales, prolongadas e integrales frente a las que sus vidas y su libertad son vulnerables” (PNUD, 2009:23). A pesar de este carácter tan general, señala la connotación particular que supone para los países árabes destacar la libertad como un valor central. Además, para especificar el contenido de esa formulación, advierte que en ella se incluyen temas como: la oportunidad de empleo, la renta suficiente para satisfacer las necesidades básicas, la nutrición, el cuidado de la salud, las relaciones pacíficas entre los distintos grupos identitarios y el cumplimiento del estado de sus obligaciones básicas.

¹⁹ Es interesante destacar que no es un informe convencional sino que, como indica en su presentación, es una publicación independiente que sirve de portavoz a un grupo representativo de intelectuales árabes, aunque se presenta bajo el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las amenazas que identifica y que se analizan detalladamente a lo largo del informe se clasifican en siete categorías: a) presiones sobre los recursos medioambientales; b) resultados del Estado en cuanto a garantizar o debilitar la SH; c) inseguridad personal de los grupos vulnerables; d) vulnerabilidad económica, pobreza y desempleo; e) seguridad alimentaria y nutrición; f) salud y SH; y g) inseguridad sistémica debida a la intervención y ocupación externas. No trata de contemplar los efectos de estas amenazas, sino de examinar sus raíces y sugerir estrategias para abordarlas. Por ello, muestra una preocupación específica por reforzar la trascendencia del componente institucional, al que le otorga una función no sólo de prevención de la amenaza, sino de creación de entornos favorables, de manera específica contra la vulnerabilidad.

Aunque no contiene una elaboración propiamente teórica del concepto de SH, la propuesta es interesante porque pone a prueba la operatividad del enfoque en una región tan problemática. En primer lugar, supone una llamada de atención sobre la adecuación de la SH para tratar situaciones complejas. En segundo lugar, reafirma la vigencia e idoneidad de una visión amplia de la SH, que no se queda en una mera abstracción, sino que debe concretarse y responder a las especiales amenazas de cada contexto. Es cierto que el informe ha recibido críticas por ofrecer un abanico demasiado amplio, sin establecer prioridades, pero también se le reconoce la valentía al identificar las amenazas en situaciones concretas que tienen responsables identificables²⁰.

Bibliografía

- Aftab, Safiya (2008): "Poverty and militancy", *Pips Journal of Conflict And Peace Studies*, Volume 1, Issue 1 (Oct-Dec 2008), 65–86. En: http://www.humansecuritygateway.com/documents/PIPS_PovertyAndMilitancy.pdf
- Bailes, A., J., K.; K. Krause; T., H. Wrinkler (2007): *The shifting face of violence Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, 2007.
- Beall, Jo, Thomas Goodfellow and James Putzel (2006): "Introductory article: On the discourse of terrorism, security and development", *Journal of International Development*, 18, 51-67 (2006).
- Benjaminsen, T.A., K. Alinonb; H. Buhaug (2010): "Land use conflicts in the Inner Niger Delta of Mali: does climate change play a role?", *International Peace Research Institute*, Oslo , 2010.
- Blattman, Christopher and Edward Miguel (2009): "Civil War", *NBER Working Paper* Nº 14801 (March 2009).
- Brainard, Lael and Derek Cholet (Eds.) (2007): "Too Poor for Peace?", *Global Poverty, Conflict, and Security in the 21st Century*. Brookings Institutions Press, 2007. www.cco.regener-online.de
- Buhaug, H (2010): "Climate not to blame for African civil wars", *International Peace Research Institute*, Oslo , 2010
- Campos, N. and M. Gassebner (2009): "International terrorism, political instability and the escalation effect", *Institute for the Study of Labor*, Bonn, 2009.

²⁰ Aunque también parece que hubo presiones de determinados países árabes para que no apareciera en el Informe ninguna alusión sobre sus problemas de SH, lo que llevó al responsable del equipo de trabajo a desligarse de la versión última.

CIDSE (2006): "Study on security and development International Cooperation for Development and Solidarity" , 2006.

Cicccone, Antonio (2008): "Transitory Economic Shocks and Civil Conflict" *CEPR Discussion Paper* No. 7081, December 2008.

Cockayne, James, Christoph Mikulaschek, and Chris Perry (2010): "The United Nations Security Council and Civil War: First Insights from a New Dataset.", *International Peace Institute*, May 2010.

Collier, Paul (2007): *El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo* Turner Publicaciones, 2007.

Collier, Paul, Lani Elliott, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol and Nicholas Sambanis (2003): *Breaking de Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, World Bank, Oxford University Press, 2003.

Collier, Paul, Anke Hoeffler, and Dominic Rohner (2009): "Beyond greed and grievance: feasibility and civil war", *Oxford Economic Papers* 61 (2009), 1-27.

Cramer, Christopher (2005): "Inequality and Conflict. A Review of an Age-Old Concern", *Identities, Conflict and Cohesion. Programme Paper nº 11* (October 2005) UNRISD, Geneve.

CRISE Group inequalities and political violence: policy challenges and priorities in Bolivia, Guatemala and Peru Issue 4 In Brief En: www.crise.ox.ac.uk

Djankov, Simeon and Marte Reynal-Querol (2008): "Poverty and Civil War: Revisiting the evidence" *CEPR Discussion Papers* 6980 (July 2008). En: <http://www.cepr.org/pubs/new-dps/showdp.asp?dpno=6980>

Duffy Toft, Monica (2010): "Ending Civil Wars A Case for Rebel Victory?", *International Security*, Vol. 34, No. 4 (Spring 2010), pp. 7–36

Esteban, Joan and Debraj Ray (2001): "Polarization, fractionalization and conflict" *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid, 2001. En: www.minhac.es/ief/principal.htm.

Esteban, Joan and Debraj Ray (2010): "Linking Conflict to Inequality and Polarization", 2010

Esteban, Joan, Laura Mayoral and Debraj Ray (2010): "Ethnicity and conflict: an empirical study", 2010

Gaspar, Des (2008): "The Idea of Human Security", *GARNET Working Paper* nº 28. En: http://www.unhistory.org/reviews/Garnet_HumanSecurity.pdf

Goodhand, Jonathan (2001): "Violent Conflict, Poverty, and Chronic Poverty", *CPRC Working Paper 6, Chronic Poverty Research Centre*, 2001.

Graff, Corinne (2010): "Poverty, Development, and Violent Extremism in Weak States". En: Rice, Graff and Pascual (2010), 42-89.

Green, Duncan (2008): *De la pobreza al poder. Cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y estados eficaces*, OXFAM Internacional, 2008.

Haider, Huma (2009): *Topic Guide on Conflic*, Governance and Social Development Resource Centre, 2009. En: www.gsdr.org

Humphreys, Macartan (2003): "Economics and Violent Conflict", *Harvard University*, (February 2003). En: <http://www.preventconflict.org/portal/economics>

Justino, Patricia (2010): "War and Poverty", *Households in Conflict Network*, WP 81, July 2010. En: www.hicn.org

Kanbur, Ravi (2007): "Poverty and Conflict: The Inequality Link", *International Peace Academy, Coping with Crisis, Working Paper Series* (June 2007). En: www.ipinst.org

Krueger, Alan B. and Jitka Malecková, "Education, Poverty and Terrorism: Is There a Causal Connection?" *Journal of Economic Perspectives*, Volume 17, Number 4 (Fall 2003), 119–144.

Matthew, R., O. Brown and D. Jensen (2009): "From conflict to peacebuilding: the role of natural resources and the environment", *United Nations Environment Programme*, 2009.

Miguel, Edward (2007): "Poverty and Violence: An Overview of Recent Research and Implications for Foreign Aid", en: Brainard and Cholet (2007)

Mwanika, P.A.N. (2010): "Natural resources conflict: management processes and strategies in Africa. Re-defining African conflict management strategies", *Institute for Security Studies*, South Africa, 2010

Murshed, Syed Mansoob and Mohammad Zulfan Tadjoeeddin (2009): "Revisiting the Greed and Grievance. Explanation for violent internal conflict", *Journal of International Development* 21 (2009), 87–111.

Naciones Unidas (2009): *Estudio Económico y Social Mundial de 2008. Cómo superar la inseguridad económica*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York. En: http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2008files/wess08/overview_sp.pdf

Nielsen, R. (ed), M. Findley (ed) and Z. Davis (ed) (2010): "Foreign aid shocks as a cause of violent armed conflict", *Brigham Young University Political Science Department*, 2010.

Orero, Max Baldwin, Charlotte Heime, Suzanne Jarvis Cutler and Sarah Mohaupt (2007): "The impact of conflict on the intergenerational transmission of chronic poverty: An overview and annotated bibliography". En: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/about/strategic-studies-institute.cfm>

Orero, Max Baldwin, Charlotte Heime, Suzanne Jarvis Cutler and Sarah Mohaupt (2007): "Armed Conflict and Its International Dimensions, 1946-2004", *Journal of Peace Research*, Vol. 42, Nº 5, 623-635. En: [http://info.uu.se/press.nsf/166B1EC86A3FAF93C125706D0037D2E3/\\$File/JPRarticle.pdf](http://info.uu.se/press.nsf/166B1EC86A3FAF93C125706D0037D2E3/$File/JPRarticle.pdf).

PNUD (1994): *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York. En: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/>

PNUD (2009): *Arab Human Development Report. Challenges to Human Security in the Arab Countries*. En: <http://www.arab-hdr.org/>

Reynal-Querol, Marta (2009): "Brief Survey on fragility, conflict, aid effectiveness and aid in fragile countries", 2009. En: <http://erd.eui.eu/media/survey-by-reynal-querol.pdf>

Rice, Susan E. (2006): "Global Poverty, Weak States and Insecurity", *The Brookings Blum Roundtable*, Aspen, August 2006.

Rice, Susan E. (2010): "The National Security Implications of Global Poverty". En: Rice, Graff y Pascual (2010), 1-22.

Rice, Susan E., Corinne Graff and Janet Lewis (2006): "Poverty and Civil War: What Policymakers Need to Know", *Global Economy and Development*, Working Paper, , Brookings Institution (December 2006).

Rice, Susan E., Corinne Graff and Carlos Pascual (Eds.) (2010): *Confronting Poverty. Weak States and US. National Security*. Brookings Institution Press, 2010.

Sen, Amartya (2008): "Violence, Identity and Poverty", *Journal of Peace Research*, vol. 45, nº1 (2008),5-15.

Slotin, J., V. Wyeth and P. Romita (eds.) (2010): "Power, politics, and change: how international actors assess local context", *International Peace Institute*, 2010.

Spoor, Max (2005): *Globalisation, Poverty and Conflict A Critical "Development" Reader*, Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands. 2005 <http://ebooks.springerlink.com>

Stewart, F. (ed.) (2009): "Religion versus ethnicity as a source of mobilisation: Are there differences?", Microcon, 2009.

Stewart, Frances (2010): "Horizontal inequalities as a cause of conflict. A review of CRISE findings", *Background Papers World Development Report 2011*. En: <http://wdr2011.worldbank.org/horizontal-inequalities-as-cause-of-conflict>

Stewart, Frances (Ed.) (2010): *Horizontal Inequalities and Conflict. Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Palgrave, MacMillan, 2010.

Stewart, Frances, Graham Brown and Arnim Langer (2007): "Policies towards Horizontal Inequalities", *Crise Working Paper n° 42* (March 2007). En: <http://www.crise.ox.ac.uk/>

Theisen, O.M.(2010): "Scarcity and organized violence in Kenya, 1989-2004: a 'fitting' or a 'mis-fitting' case of environmental security theory?", *International Peace Research Institute*, Oslo , 2010

Tortosa, José María (2006): "Ciudadanía, desarrollo y violencia: Algunas conexiones", *Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo*, Universidad de Alicante, 2006. En: <http://www.ua.es/es/cultura/gepyd>.

UNESCO (2011): *Una crisis encubierta: conflictos armados y educación Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*, UNESCO, Paris, 2011.