



Revista de políticas y problemas públicos

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos

ISSN: 1390-8081

ISSN: 2477-9245

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Valdez Duffau, Mathías E.

Enlazando las agendas de desarrollo y de seguridad en la pos Guerra Fría
por medio del nuevo paradigma de la cooperación y del *security sector reform*

Estado & comunes, revista de políticas y problemas
públicos, vol. 2, núm. 9, 2019, Julio-Diciembre, pp. 47-68

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

DOI: https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n9.2019.117

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684272390002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Enlazando las agendas de desarrollo y de seguridad en la pos Guerra Fría por medio del nuevo paradigma de la cooperación y del *Security Sector Reform*

Connecting security and development agendas' in the post-Cold War era through the new aid paradigm and the Security Sector Reform

Mathías Valdez Duffau¹

Docente e investigador en la Universidad Técnica de Ambato, Ecuador

Correo electrónico: me.valdez@uta.edu.ec

Recibido: 20-enero-2019. Aceptado: 2-abril-2019.

Resumen

Desde los inicios de la pos Guerra Fría, se genera un redireccionamiento de las agendas tanto de cooperación para el desarrollo como de seguridad. Ello se produce para satisfacer la demanda de los actores donantes internacionales de poder brindar una comprensión alternativa e incluyente de los asuntos de seguridad en el ámbito de la asistencia internacional para el desarrollo. De esta forma, el presente artículo desarrolla su interrogante de investigación centrado en comprender de qué forma tuvo lugar la génesis y el desarrollo del proceso de interacción entre la seguridad y el desarrollo en el plano de la cooperación internacional. Para lo cual se efectúa un análisis basado en el material bibliográfico disponible, tomando el período comprendido a partir de la pos Guerra Fría, entre mediados de la década de 1990 y la década siguiente. De esta forma, se concluye que a partir de la propuesta del nuevo paradigma de la cooperación se logra legitimar el nexo entre los requerimientos propios de los programas de cooperación con objetivos del ámbito de la seguridad, dándose paso a la formulación de proyectos de desarrollo centrados en la reforma de aparatos de seguridad, produciéndose la génesis del *Security Sector Reform* (SSR).

¹ El autor desea agradecer a los coordinadores de este número, los Dres. Milton Reyes y Raphael Padula, así como a las autoridades de la Universidad Técnica de Ambato, en la cual se desempeña como docente-investigador de la Dirección de Investigación y Desarrollo y de la Facultad de Jurisprudencia, en Ecuador.

Palabras claves: nuevo paradigma de la cooperación, reforma de aparatos de seguridad, pos Guerra Fría, Naciones Unidas, Sur global, nexo entre seguridad y desarrollo.

Abstract

Since the beginning of the post-Cold War, the agendas of both cooperation for development and security were subject to change. This took place in order to satisfy international donors' demands for an alternative and inclusive understanding of security issues in the field of international development assistance. In this way, this article addresses in which ways did the genesis of the interaction process between security and development took place in the field of international cooperation. Therefore, based on the bibliographic material and the available empirical evidence it carries out an analysis taking the period between the mid-1990s and the following decade. It concludes that due to introduction of the new aid paradigm it became possible to legitimize the link between international cooperation programs with security objectives, allowing the formulation of development projects focused on transforming the police and the military, what was to be known as the Security Sector Reform (SSR).

Keywords: new aid paradigm, Security Sector Reform, post-Cold War Era, United Nations, security-development nexus.

1. Introducción

Dentro del contexto de la Guerra Fría, las principales potencias, la Unión Soviética (URSS) y Estados Unidos de América (EE. UU), por lo menos en el plano teórico, no se mostraban interesadas en “utilizar la seguridad y la asistencia para el desarrollo para promover la gobernabilidad democrática en los países que recibía ayuda” (Ball, 2010, p. 29). Sin embargo, la historia indica que durante la Guerra Fría hubo una fuerte tendencia, en la práctica, a brindar asistencia militar y asistencia para el desarrollo a régímenes militares no solo en América Latina sino también en África y en algunas partes de Asia. En muchos aspectos, esa tendencia fue el resultado del pragmatismo político binario. Ello se plasma en la *realpolitik* del vínculo incipiente, pero tácito, entre gobernabilidad, desarrollo y seguridad en los diferentes escenarios de la Guerra Fría (Chutter, 2006).

Desde el análisis de Ball (2005, 2006, 2010), la caracterización de la asistencia en el plano de seguridad durante la Guerra Fría debe entenderse de esencia bilateral. Eso significa entre dos Gobiernos y no desde las organizaciones internacionales a una nación en particular. La cooperación bilateral sobre seguridad buscaba proteger a la élite gobernante y garantizar la estabilidad del régimen y el Estado. Ello permitió también que las fuerzas de seguridad tuvieran la libertad de accionar *de facto* y autónomamente dentro de esquemas de régímenes de régímenes autoritarios y militares. La supervisión de la sociedad civil y la rendición de cuentas, tal y como se conciben dentro un Estado *de iure* o de derecho, no eran parte de la ecuación política. Sin embargo, la consecuencia de dicha situación también conllevaba que la disponibilidad de recursos para el desarrollo doméstico se redujese en favor de afianzar gastos de seguridad, no obstante que dichos costos resultasen ineficientes.

Por su parte, los organismos no gubernamentales internacionales (ONGI), así como las agencias de las Naciones Unidas (ONU), no operaban en cuestiones que vinculasen la seguridad con el desarrollo. Las agencias de desarrollo solían operar cerca de zonas de guerra, proporcionando asistencia humanitaria o incluso tratando de implementar algunos programas de desarrollo en países bajo regímenes militares, sin tener en cuenta los asuntos políticos. Sus razones se basaban en que dichos actores internacionales se regían por los principios de restricción, consentimiento y neutralidad. A la vez, la asistencia de emergencia para desastres naturales era proporcionada en proyectos de asistencia y no por canales de cooperación militares, disminuyendo así la probabilidad de que las agencias o los militares estableciesen un nexo de colaboración entre desarrollo y seguridad.

En función de lo expuesto, se desprende que tanto los donantes gubernamentales bilaterales como los internacionales en materia del desarrollo no tuvieron mayor relación con el sector de seguridad durante la Guerra Fría. En la realidad, el sector de seguridad tenía a su cargo la labor no solo de gobernar y de aplicar planes de desarrollo sino también de combatir el enemigo ideológico interno. Ello se daba a costa de asumir los abusos a los derechos humanos como un componente necesario para que los gobiernos militares continuasen realizando, además de las labores gubernamentales, las acciones antisubversivas contra los grupos comunistas. En este sentido, Bellamy (2003) concluye que la asistencia bilateral en áreas de seguridad no es un concepto nuevo y fue una práctica común durante la Guerra Fría. En aquellos días, ambas superpotencias ofrecieron ayuda militar para propósitos de desarrollo, gobernabilidad y así también de legitimación política. En toda América Latina, EE. UU era el dador principal de asistencia para reforzar las fuerzas armadas y hacerlas capaces de derrotar a la insurgencia comunista. La lógica de ello se debía a que el objetivo principal era, en primer lugar, el fortalecimiento de la seguridad interna, para luego crear Estados no comunistas.

Sin embargo, en la práctica y como fruto de este proceso, dichos Estados terminaban no siendo ni democráticos ni respetuosos con los derechos humanos. Viéndolo en perspectiva, la situación durante la Guerra Fría era diametralmente opuesta a los que en la pos Guerra Fría los programas de SSR habrían de proponer, en el hecho de en lugar de que los países donantes asesorasen a los receptores sobre cómo desarrollar fuerzas de seguridad responsables y respetuosas de los derechos humanos, la agenda de la cooperación militar incluía la transferencia del *know how* de los militares franceses con relación a su experiencia adquirida en la represión antisubversiva contra el Frente de Liberación Nacional en Argelia. Esta llamada experticia fue receptada primero por los EE. UU, siendo luego trasmisita a los gobiernos militares de América Latina bajo la doctrina de seguridad nacional.

1.1. Metodología

En función de lo expuesto, el objetivo del presente trabajo en dilucidar cuál ha sido el devenir de los ámbitos de seguridad y de desarrollo con posterioridad al fin de la Guerra Fría. Ello servirá para analizar la relación que se fue gestando entre las agendas de cooperación para el desarrollo y las de seguridad, primero, y las

de reforma de aparatos de seguridad después. De esta forma el presente artículo aborda su interrogante de investigación centrado en comprender de qué forma tuvo lugar la génesis y el desarrollo del proceso de interacción entre la seguridad y el desarrollo en el plano de la cooperación internacional. Para ello, efectúa un enfoque cualitativo basado en el análisis conceptual del material bibliográfico de aquellos autores y actores que han sido fundamentales tanto en el gestar como en el formular del proceso de política pública bajo escrutinio en el presente trabajo. Respecto a lo temporal, la labor aborda el período que va desde mediados de la década de 1990 hasta mediados de la década siguiente.

El abordaje de la problemática en torno a programas de reforma de aparatos de seguridad deriva de la vinculación de los estudios del desarrollo con las relaciones civiles-militares. El vínculo entre los dos ámbitos antes mencionados comienza a articularse desde la ciencia política en el escenario académico estadounidense al inicio de la Guerra Fría. La razón primigenia del estudio de ello se debía al aumento de la participación militar en los regímenes políticos en Latinoamérica. Ahora bien, el desarrollo vertiginoso de los eventos políticos que se desarrollaron en el mundo a partir del fin de la Guerra Fría en el plano de la seguridad precisa aún profundizar el estudio académico desde una mirada crítica.

En particular, el presente artículo logra fundamentar su aporte a la discusión académica en cuanto articula de manera concatenada el devenir político y conceptual, desde su génesis a partir del inicio de la pos Guerra Fría, a partir de la formulación del nuevo paradigma de la cooperación y la inclusión en este del nexo entre seguridad y desarrollo hasta la posterior enunciación y paulatina consolidación del *Security Sector Reform*. De esta forma el presente artículo, luego de la introducción a la problemática y la metodología, se avoca a comprender el modo en que, desde la implementación del nuevo paradigma de la cooperación, se promueve el nexo entre seguridad y desarrollo, así como luego se propone una mirada crítica de estas cuestiones. Seguidamente, se logra guiar al lector hacia la comprensión del despliegue efectuado por ciertos actores internacionales en la formulación y caracterización del *Security Sector Reform*.

2. El nuevo paradigma de la cooperación y el nexo entre seguridad y desarrollo

Hacia fines de la década de 1980 y principios de la de 1990 se evidencia el comienzo de la tendencia al colapso de muchos regímenes militares y autoritarios en países de África, América Latina y Asia. Dicho proceso es consecuencia de la desintegración de la Unión Soviética y de la liberalización política de Europa del Este. A partir de ello se produce un cambio en la agenda y sus prioridades de política internacional. Gradualmente, las agencias internacionales y gubernamentales vinculadas con la asistencia para el desarrollo comenzaron a destacar el hecho de que el propio desarrollo liberal de la pos Guerra Fría se encontraba ligado a dos factores fundamentales para la sustentabilidad de dichos procesos de cambio, y que paradójicamente habían estado ausentes durante la Guerra Fría, ellos eran: la democracia y la seguridad.

Vale destacar que, si bien la democracia como sistema de gobierno no había sido una característica esencial durante la Guerra Fría, una vez que el oponente ideológico al capitalismo liberal había colapsado, las potencias occidentales comenzaron a promover la democracia y a vincularla con el desarrollo económico (Wirtz, 2007). Se tornó entonces necesario el pensar en la renovación del enfoque de cooperación para con los aparatos de seguridad, en orden de preservar la salud de los nuevos régímenes frente a los resabios de poder autoritarios que podría actuar como un elemento contraproducente al proceso del cambio sistémico (Brzoska y Krohn, 2009). En el nuevo enfoque, aquellos actores vinculados al pasado fueron, dependiendo el caso, en mayor o menor medida etiquetados como focos de conflicto, agentes violentos, o simplemente como exponentes de esquemas de seguridad del pasado, los cuales habrían de ser vistos como ilegítimos, como causantes de las condiciones de inseguridad que no solo limitaban la consolidación de la democracia liberal, sino que también influían en perpetuar el subdesarrollo (Huysmans, 2004). Resulta interesante cuestionarse en este sentido hasta qué punto fue posible para los países en transición democrática recuperar nuevamente el control sobre su sector de seguridad para asegurar su reforma bajo los cánones democráticos, a la vez de lidiar con su legado represivo. Sin que el legado de masivas violaciones a los derechos humanos de las poblaciones civiles fuese un impedimento en la transición, la agenda para la cooperación para el desarrollo comenzó a vincularse con la agenda en materia de seguridad (Cawtra y Luckham, 2003).

De esta incipiente interrelación entre cooperación y seguridad se produce, por parte del lado de los donantes y hacia inicios de la década de 1990, una clara presión a los Gobiernos receptores para intentar, por un lado, reducir los gastos militares para, por el otro, aumentar los presupuestos con fines de desarrollo. En ejemplo de lo expuesto se puede encontrar hacia el año 1992, cuando el Gobierno de Malí y los rebeldes tuareg firmaron un acuerdo de paz y, dos años después, una misión de la ONU propuso un enfoque de *security first* o seguridad primero. Esta nueva perspectiva en la práctica se tradujo en que la ayuda al desarrollo se concentrase, en el caso de Malí, en la desmovilización de los combatientes, en el mejoramiento de la vigilancia policial y el control de las fronteras. Sucesivamente, y luego de este primer antecedente en Malí, tanto el Banco Mundial (BM) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) comenzaron a incluir el sector de seguridad en sus programas, con el foco puesto en los presupuestos militares (Cooper y Pugh, 2002). Tal fue el caso en Sierra Leona en 1996, o en Zimbabue y la República Democrática del Congo en 1999.

A fines de la década de 1990, el concepto de gobernanza estaba bien establecido dentro de la retórica de los donantes al abordar las discusiones sobre el sector de la seguridad y sus actores (Ball, 2004, 2010). Al mismo tiempo y en el contexto de la denominada *new defense diplomacy* o nueva diplomacia de defensa, algunas organizaciones multilaterales, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la OCDE, comenzaron a promover programas para mejorar las relaciones cívico-militares en los países de la Europa Central y Oriental,

por considerar que los Estados de estas regiones, antiguamente pertenecientes al bloque comunista, estaban ahora en una fase de transición (Cawtra y Luckham, 2003). En la siguiente fase de consolidación democrática y ya desde la iniciativa de la Unión Europea, la cooperación se aboca a trabajar con políticas de reforma en los aparatos de seguridad, pero de los componentes no militares, tales como la policía, los guardias de fronteras y el poder judicial.

Consecuente y también durante la década de 1990, estas nuevas exigencias en el plano de agenda y de política generaron la necesidad de ampliar y de profundizar, en lo académico, los estudios de seguridad. Un ícono en este proceso fue Buzan (1991a), quien revolucionó la discusión teórica a partir de introducir sus cinco dimensiones de seguridad: militar, política, social, económica y ambiental. Su análisis ayudó a profundizar el entendimiento de dos cuestiones (Bellamy, 2003). La primera, en torno a que más personas en el mundo están siendo amenazadas por sus propias fuerzas de seguridad, en lugar de serlo por parte de otras personas; y la segunda, que las amenazas militares a la seguridad son solo una de las causas de la inseguridad humana, habiendo otras amenazas en los demás cuatro dimensiones postuladas por Buzan (1991a, 1991b).

Asimismo, era de esperarse que la ampliación de los estudios de seguridad tuviese implicancias en el plano de la formulación y aplicación práctica de los programas de desarrollo. En primer lugar, ocurrió un impacto en estos al vincularlos con misiones de entidades internacionales compuestas con un fuerte componente militar para la reconstrucción del posconflicto (Brinkerhoff, 2007; Colletta y Muggah, 2009). Ello tuvo lugar en diferentes partes del mundo, como Camboya, Kosovo, Aceh, Papua Nueva Guinea, Timor Oriental, las Islas Salomón, etc., donde las operaciones de mantenimiento de la paz, puestas en marcha en la década de 1990, fueron luego asociadas con componentes de reconstrucción socio-económica y gubernamental posconflicto. Con base en estas experiencias, la agenda de seguridad se comenzó a emparentar con acciones de *force reduction* o de reducción de la fuerza militar. Es decir que cuando las misiones de reconstrucción se llevaban a cabo en escenarios de posguerra, los diversos actores y fuerzas del sector de seguridad local pasaban a ser considerados como una amenaza a la estabilidad del proceso de reconstrucción.

En segundo lugar, y desde el punto de vista de las organizaciones internacionales, la prestación de asistencia en entornos inseguros era vista como potencialmente ineficaz en el largo plazo, en razón de las altas probabilidades de que el factor de la inseguridad pudiese transformarse en una causa que alargase la culminación de la etapa del posconflicto. A ello se le suma el cambio de perspectiva de las agencias que estaban ya involucradas en acciones de construcción de la paz, las que entendieron que la inversión en la prevención de los conflictos era también financieramente menos costosa que el desembolso en programas de recuperación de posconflicto.

Ahora bien, dentro del auge de los estudios de la seguridad se produce un fenómeno que, de alguna manera, intenta unificar los dos campos, el del desarrollo y el de la seguridad, para generar un eslabón de articulación que dote de

justificación, desde el plano teórico, al aspecto pragmático en la implementación de programas. Este nuevo e incipiente concepto se denominó *humans security* o seguridad humana, y tuvo su génesis a partir de la iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a mediados de la década de 1990 (UNDP, 1994). Este paradigma emergente para comprender las vulnerabilidades globales desafió la noción tradicional de seguridad nacional al argumentar que el principal referente para la seguridad debía centrarse en el individuo más que el Estado en función de que, conceptualmente, la seguridad humana destaca la necesidad de una visión de la seguridad centrada en las personas como eje fundamental para la estabilidad nacional, regional y mundial (McDonald, 2002). Su argumento distinguió entre el *freedom from want*, la libertad de querer, y el *freedom from fear*, la libertad del miedo, como los mejores caminos para abordar el problema de la inseguridad y el desarrollo global. De acuerdo con Cooper y Pugh (2002), a partir de la reconfiguración que proponía el aporte del enfoque de seguridad humana se produjo la siguiente fase en la conformación del nexo entre seguridad y desarrollo, dado que produce un mayor estrechamiento, una casi fusión entre seguridad y desarrollo, por medio del nuevo paradigma de la cooperación para el desarrollo.

3. El nexo entre seguridad y desarrollo y la construcción de la paz liberal: el aporte del Banco Mundial

A partir de la década siguiente, con la llegada del nuevo milenio y de la mano de la noción de seguridad humana, las *peacebuilding operations* u operaciones construcción de paz fueron vehículos para la proliferación y consolidación, según el caso, de proyectos de la denominada *liberal peace* o paz liberal. Como Donais (2009) explica desde una perspectiva de paz liberal, la consolidación de la paz tiene que ver con la democratización, la liberalización económica, el desarrollo de valores e instituciones, tales como los derechos humanos y el Estado de derecho. Todo ello sustentado a su vez desde el plano del neoliberalismo ideológico, siendo esta perspectiva ampliamente apoyada por los donantes occidentales que vislumbran a la construcción de la paz liberal como la apuesta por la transformación de escenarios devastados por conflictos y guerras en pujantes democracias liberales en funcionamiento, en los cuales el marco democrático liberal es concebido no solo como la línea base y regla de oro para el desarrollo de prácticas de buena gobernanza sino también como la garantía de éxito en el aseguramiento de una paz sostenible (Hänggi, 2005).

Desde el plano académico, Richmond (2007) le brinda cierto soporte conceptual mediante su *liberal peacebuilding* o construcción de la paz liberal, entendiendo que los programas de desarrollo centrados en la noción de seguridad humana permiten el devenir de procesos emancipatorios para la construcción de valores liberales. Desde esta óptica, la transición hacia la paz liberal (*liberal peace transition*) en un escenario posconflicto es un proceso por fases que requiere de programas tanto de *peace building*, construcción de la paz, como de *state-building*, construcción del Estado (Richmond y Franks, 2010), pudiendo dar también por resultado formas híbridas

de paz (Richmond y Mitchell, 2012). A este respecto, Paris (1997, 2002) se refiere a que, desde una plataforma de paz liberal, la consolidación de esta consiste en lograr que los Estados afectados por la guerra cumplan con las normas internacionales de modo que prevalezcan sobre las preferencias nacionales de gobierno en transición, lo que cuestiona en qué medida las poblaciones locales terminan beneficiándose de los programas del *liberal peacebuilding* (Tadjbakhsh, 2011).

Para comprender de qué se trata el *new aid paradigm* o el nuevo paradigma de la cooperación, resulta clave la formulación, por parte del Banco Mundial, de un esquema de pensamiento en torno al círculo vicioso en el cual la pobreza, la fragilidad y el conflicto están íntimamente relacionados. Desde esta óptica, en la realidad de los países posconflicto o en transición, la pobreza, la fragilidad y el conflicto son, en muchos países, elementos de un “círculo vicioso” en el cual sucede que la violencia y la fragilidad se refuerzan mutuamente de varias maneras (World Bank, 2009a, 2009b). La explicación parecería surgir de una lógica sencilla, en la cual el costo del conflicto es alto y no solo socava y ralentiza el ritmo del desarrollo, sino que profundiza la pobreza y representa una amenaza para los países vecinos dado que, a través de las fronteras, el conflicto crea desplazados internos, refugiados, criminalidad, propagación de enfermedades, abuso de drogas y violencia extrema. Por, desde este plano de abordaje se ejercita así una pseudolegitimación humanitaria y hasta ética, por cuanto es mejor que las instituciones donantes se comprometan *a priori* y preventivamente para evitar que la fragilidad institucional degenera en conflicto, todo lo cual, en caso de no ser evitado, habría de producir inestabilidad, un elemento altamente contraproducente, desde esta óptica, para el desarrollo económico neoliberal. En otras palabras, y entendiéndose entonces que la fragilidad, la violencia y el desarrollo están interrelacionadas, la seguridad se convierte en un aspecto clave en la agenda de desarrollo de los donantes.

En cierto sentido, el Banco Mundial encuentra cierto soporte conceptual para fundamentar el rol de este *new aid paradigm* en la obra de Collier, quien intenta conectar el subdesarrollo con el conflicto a partir de su hipótesis para explicar las causas por las que 1000 millones de personas de los países más pobres del planeta no logran salir del círculo de la pobreza al sostener que los países menos desarrollados están atrapados en lo que él denomina las “trampas del conflicto”. Las trampas de conflicto pueden ser causadas por guerras civiles, golpes de Estado y actores que desde la violencia buscan controlar recursos naturales. Por otro lado, y a pesar de que la provisión de seguridad es un servicio público esencial para cualquier gobierno, para el caso de los países más pobres del mundo ello no es siempre así. Debido a que esos régimes tienen economías de pequeño tamaño, no pueden darse el lujo de brindar seguridad efectiva a sus poblaciones, como sí lo pueden hacer las economías ricas de gran escala. Los Gobiernos de los 1000 millones más pobres enfrentan el dilema de si financiar o no el equipamiento militar, por ejemplo, porque ello robustecería el poder del Estado contra las posibles amenazas convencionales o rebeliones internas, por un lado, pero, por otro lado, también podría aumentar la amenaza de un golpe de Estado (Collier, 2008).

Desde otro punto de vista, el hecho de contar con un aparato de seguridad débil, si bien reduce la capacidad de realizar con éxito un golpe de Estado, no garantiza la eficacia a la hora de afrontar una insurgencia armada, por ejemplo (World Bank, 2009a). Para contribuir a dilucidar este dilema, Collier (2008) justifica que la intervención militar externa tiene un lugar importante para ayudar a las sociedades de los mil millones más pobres, ya que las propias fuerzas militares de estos países son parte del problema más que una garantía contra amenazas y las fuerzas externas. Utilizando esta lógica, el análisis de costo-beneficio de la asistencia para el desarrollo desde la perspectiva de la seguridad en los escenarios posconflicto es imprescindible, dado que la principal preocupación para los donantes es precisamente el alto riesgo por la volatilidad del entorno. Esto parecería probar que cuanto mayor es el riesgo, más profunda es la trampa del conflicto en la que el país puede hallarse atrapado.

Para mantener bajo el riesgo mientras se desarrolla la economía, los Gobiernos locales sí pudieran beneficiarse de alguna fuerza militar para mantener la paz durante este período inicial posterior al conflicto. En la práctica, ello se conceptualiza como la necesidad de *securing development* o de aseguramiento del desarrollo, conformándose así uno de los argumentos básicos del SSR. Sin embargo, Collier (2008) señala que, en una situación posconflicto, si las fuerzas de seguridad locales pudieren exacerbar el problema sería preferible que una fuerza militar externa tomara medidas para brindar seguridad para el desarrollo. En estos supuestos, las operaciones para el mantenimiento de la paz se convierten nuevamente en una opción efectiva para brindar seguridad y disminuir el nivel de riesgo. En términos económicos, el mantenimiento de las operaciones de paz es caro, pero el costo del conflicto es mucho mayor (World Bank, 2009a, 2009b). Debido a ello, los beneficios de seguridad por sí solos parecen ser más que suficientes para justificar una gran cantidad de asistencia para el desarrollo en escenarios posconflicto. El marco teórico de las trampas de conflictos brinda un amplio apoyo a lo que el Banco Mundial entiende como crucial a la hora de poder asegurar el proceso del desarrollo y también acaba favoreciendo el interés de los actores donantes en asuntos de seguridad.

Para resumir las ideas centrales, el nuevo paradigma de la cooperación para el desarrollo parte de la premisa de que, en un contexto violento o posconflicto, no es posible alcanzar una paz duradera sin que se experimente un proceso de desarrollo exitoso en lo económico, y que para que ello suceda de forma sustentable es imprescindible fortalecer los componentes de la seguridad. Lo expuesto también significaría que ningún desarrollo es sostenible si hay un conflicto en curso. Por tanto, la conexión entre el desarrollo y la seguridad mediante la implementación de programas de SSR se muestra como un eslabón necesario para garantizar la eficacia de los sectores de seguridad de modo de asegurar la estabilidad y disminuir así el riesgo de conflicto, allanando el camino a la senda hacia el desarrollo sustentable.

4. La crítica al nuevo paradigma de la cooperación y al nexo seguridad-desarrollo: los aportes de Duffield y Chandler

Desde un punto de vista crítico, Duffield (2001) interpreta al nuevo paradigma de la cooperación como resultado de la fusión de dos conceptos: seguridad y desarrollo. Ello se produce a partir del posicionamiento del *human security*, que, si bien es carente de un alcance conceptualmente preciso, representa a la seguridad humana como la última versión de la interdependencia entre desarrollo y seguridad. De hecho, la seguridad humana consolida una visión liberal y centrada en el individuo del problema de seguridad en la cual el término humano corresponde a la capacidad de las personas para la autogestión y la autosuficiencia, mientras que la seguridad se centra en las amenazas, riesgos y peligros derivados del subdesarrollo. En síntesis, la seguridad humana abarca una problemática liberal de seguridad centrada en las personas. Refleja el optimismo del desarrollo sostenible con su promesa de libertad y derechos, al tiempo que llama la atención sobre los riesgos de la incertidumbre y la inestabilidad.

Esta crítica se traslada al plano de la seguridad internacional. Sigue que bajo la amplitud del paraguas conceptual de seguridad humana se vincula el desarrollo sostenible con la seguridad internacional y se prioriza, al menos teóricamente, la seguridad de las personas sobre la de los Estados. En este marco de análisis, la seguridad internacional parece estar amenazada, ya no por una hipótesis militar externa, sino por los contextos poblacionales sumidos en el subdesarrollo. Bajo esta lógica, los Estados se distinguen entre efectivos e ineficaces, débiles o fallidos. Dentro de este paradigma, el Estado sigue siendo el núcleo del análisis de desarrollo, pero ahora se tiene el derecho y la responsabilidad de proteger a los humanos del subdesarrollo según la doctrina de *responsibility to protect* o responsabilidad de proteger. En tal sentido, el concepto de seguridad humana puede ser interpretado como una herramienta que permite un mejor posicionamiento de los intereses geopolíticos de los países del Norte global. En este sentido, el terrorismo y la insurgencia en las poblaciones del Sur global traspasan las políticas de seguridad nacional para unirse, al igual que las redes criminales transnacionales y los flujos de poblaciones de los países fallidos, a las agendas de seguridad internacional, al ser considerados como una amenaza para el orden mundial (Pearce y McGee, 2011; Duffield, 2007).

También desde una mirada crítica, Chandler (2008) alerta que durante la década de 1990, conceptos como el *peacebuilding* y el *state-building*, si bien asociados con la concepción de un orden mundial de valores liberales, ayudaron a configurar un nuevo cambio en el escenario mundial, ya que legitimaron la intervención de actores internacionales en países posconflicto. Como consecuencia de este cambio, y mientras en lo discursivo se representa que la intervención internacional es necesaria para fortalecer la débil soberanía de los Estados posconflicto o fallidos, se habilita una praxis del intervencionismo para socavar la soberanía de los Estados no occidentales, los que pasan a ser catalogados en términos binarios, o bien como una amenaza o sino como un socio o aliado potencial que necesita apoyo y asistencia;

en cuyo caso, están sujetos a una transformación “a través de la economía política liberal de la intervención internacional” (Chandler, 2008, p. 338).

A fin de garantizar el éxito de dicha transformación intervencionista y cuestionable en términos de la afectación a la soberanía de las naciones receptoras, los actores donantes canalizan su asistencia mediante programas de *peacebuilding* y *state-building*, primero, y de *capacity building*, después. En realidad, la redefinición de la soberanía es fundamental para la inserción e implementación de los programas de *state-building* dado que ello también contribuye a desdibujar las fronteras desde las cuales las instituciones internacionales logran intervenir sin tener que debatir si están afectando o no la soberanía del país receptor. De esta forma, los donantes internacionales, al actuar mediante el auspicio de estos programas de paz y gobernanza, guiados por un esquema de valores democráticos y liberales de mercado, pueden también distanciarse de las consecuencias negativas que dichas políticas pudieren ocasionar (Valdez Duffau, 2011).

Asimismo, a partir de la expansión global de la *war on terror* o guerra contra el terror iniciada después de los episodios del 9/11, contribuyó a reforzar el componente de seguridad global del concepto de seguridad humana. Ello se dio en un sentido desde el cual la era de soberanía absoluta y exclusiva, en lo que respecta a Estados posconflicto, fallidos o débiles, había llegado a su fin. Desde ese punto, la lógica del nexo entre desarrollo y seguridad se utilizó también para allanar el camino hacia un intervencionismo nuevo e incipiente en nombre de la guerra contra el terrorismo. Siguiendo esta lógica crítica, una campaña contra la insurgencia a escala global podría ser una de las principales razones implícitas para que las agencias de cooperación para el desarrollo se comprometan en combatir la pobreza y en la consolidación de la gobernabilidad democrática bajo el paraguas teórico de la seguridad humana. Si ese fuera el caso, se confirmaría entonces la hipótesis de que la fusión de desarrollo y seguridad habría contribuido a conformar una herramienta estratégica de lo que Duffield (2007) caracteriza como la guerra interminable contra el subdesarrollo.

5. El nexo entre seguridad y desarrollo y el rol de los actores internacionales en la formulación del *Security Sector Reform*

En primer lugar, es necesario destacar que fue el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido el que introdujo inicialmente el término *Security Sector Reform*, a principios de 1999. Ello se dio a partir de un informe de políticas sobre la pobreza y el sector de seguridad, en el cual se señalaba que “el vínculo entre seguridad y desarrollo ha sido cada vez más reconocido en los últimos años, particularmente desde el final de la Guerra Fría” (DFID, 1997, p. 1). En segundo lugar, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), particularmente el CAD, estaba elaborando directrices sobre el conflicto, la paz y la cooperación para el desarrollo. De esta manera, los programas de desarrollo comenzaron a centrarse en el abordaje de las causas fundamentales del conflicto. No solo eso, sino que también comenzaron a vincular su trabajo con la promoción de las buenas prácticas

de gobernanza democrática, con el fortalecimiento del Estado de derecho, la mejora de la seguridad pública y el acceso a la justicia (OCDE, 2000).

En términos prácticos, en sus primeros pasos, el SSR se centró en el sector de la defensa, pero después de algunos años fue evidente para el Gobierno del Reino Unido que el SSR debía tener un alcance más amplio, de modo que podía incluirse a otras áreas (Hendrickson, 2009). En este sentido y para 2003, el sector de la seguridad se estaba definiendo también, teniendo en cuenta otros organismos que se ocupan del uso legítimo del monopolio de la fuerza del Estado. Este amplio entendimiento ahora incluía no solo a las fuerzas armadas, la policía y las unidades paramilitares, sino también a los servicios judiciales y penitenciarios, fiscalías, defensorías, comisiones de derechos humanos, etc.

Siendo su creador también resultó ser su principal promotor. El Reino Unido postuló primero el SSR por intermedio del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, 2003, 2007, 2009), y luego lo introdujo estratégicamente, primero en el CAD de la OCDE y en la década de 2000 dentro del sistema de Naciones Unidas. Por su parte, Ball (2010, p. 34) afirma que el “Reino Unido trabaja frecuentemente a través de foros multilaterales para promover su objetivo de política. El DDI decidió promover su agenda de SSR a nivel internacional ayudando al CAD a desarrollar el pensamiento de los donantes sobre el SSR”. De esta manera, gradualmente el SSR se convirtió en parte de la agenda de los donantes (Evans, 2002).

En consecuencia, en 2004, los miembros del CAD emitieron un informe denominado “la reforma del sistema de seguridad y gobernanza: políticas y buenas prácticas”, en el que se explica que el SSR busca aumentar la capacidad de los países socios para cumplir con el rango de sus necesidades de seguridad dentro de sus sociedades, siendo coherentes con las normas democráticas y los principios sólidos de gobernanza, transparencia y Estado de derecho (OCDE, 2004), a la vez que el SSR adopta un enfoque más incluyente que no se queda solo en los ámbitos tradicionales de la seguridad y defensa, tales como las fuerzas armadas, la policía y la gendarmería, los servicios de inteligencia, como también las instituciones judiciales, penales y las autoridades civiles responsables del control y la supervisión de la seguridad y la defensa (OCDE, 2005a). En el mismo resumen de políticas se identifican tres desafíos principales que enfrentarían todos los Estados en el momento en que se planteen reformas de sus sectores de seguridad:

- El desarrollo de un marco institucional que integre la política de seguridad y desarrollo e incluya a todos los actores relevantes y centrándose en los más vulnerables, como son las mujeres, los niños y los grupos minoritarios;
- El fortalecimiento de la gobernanza y supervisión de las instituciones de seguridad;
- La creación de fuerzas de seguridad profesionales, efectivas, responsables ante las autoridades civiles y abiertas al diálogo con las organizaciones de la sociedad civil (OCDE, 2004, p. 2).

Continuando con la promoción del SSR, la OCDE publicó en 2005 el *Manual del CAD/OCDE sobre la reforma del sistema de seguridad (SSR): apoyo a la seguridad y la*

justicia, en el que se profundiza y se amplía el nexo entre la seguridad y el desarrollo. La OCDE expresa lo esencial que es el nexo entre cooperación y seguridad, dado que:

La seguridad es fundamental para los medios de vida de las personas, para reducir la pobreza y para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se relaciona con la seguridad personal y estatal, el acceso a servicios sociales y los procesos políticos. Es una responsabilidad central del gobierno, necesaria para el desarrollo económico y social y vital para la protección de los derechos humanos. La seguridad es importante para los pobres y otros grupos vulnerables, especialmente las mujeres y los niños, porque cuando existe mala vigilancia policial, justicia débil y sistemas penales y militares corruptos; significa que dichos grupos sufren desproporcionadamente la delincuencia, la inseguridad y el miedo. En consecuencia, para ellos deviene menos probable el acceder a los servicios del gobierno, el poder invertir en mejorar sus propios futuros y así escapar de la pobreza (OCDE, 2005b, p. 13).

Ahora bien, es momento de abordar los antecedentes del accionar de la ONU en relación con el SSR. Ebo y Powell (2010, p. 45) afirman que el SSR “no es una actividad nueva para la ONU” y que, para 1989, la ONU ya estaba ayudando al Gobierno de Namibia a crear un nuevo ejército nacional. Desde entonces, la ONU ha venido participando en una variedad de esfuerzos relacionados con el SSR en diferentes regiones del mundo. Esto incluye también las acciones de mantenimiento de la paz en Angola, Mozambique y Ruanda en la década de 1990, en la que la ONU participó en las operaciones de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes (DDR) y de entrenamiento de las fuerzas armadas (UNSG, 2008, párr. 23). Sin embargo, no fue sino hasta mediados de la década del 2000 que se efectuó una referencia al respecto.

Recién en octubre de 2004, el término “reforma del sector de seguridad” o en inglés por sus siglas de SSR es mencionado explícitamente en el Consejo de Seguridad “como un concepto general para la reforma de la policía y la defensa, así como para la DDR” (Hanggi y Scherrer, 2007, p. 6). En enero de 2008, el secretario general difundió, en la Asamblea General, un informe titulado “Asegurar la paz y el desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en el apoyo a la reforma del sector de la seguridad”, en el que se establece que la tarea principal de Naciones Unidas es apoyar a los actores nacionales para lograr su seguridad y paz. Para ese fin, es esencial el desarrollo de instituciones de seguridad eficaces y responsables sobre la base de la no discriminación, así como el pleno respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho, reconociendo que “a pesar de esta amplia experiencia, el apoyo a la reforma del sector de la seguridad se ha mantenido en gran medida como una empresa *ad hoc*” (UNSG, 2008, p. 1). Continua precisando que el objetivo principal de Naciones Unidas relacionado con el SSR es “apoyar a los Estados y las sociedades en el desarrollo de instituciones de seguridad eficaces, inclusivas y responsables para contribuir a la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo sostenible y el disfrute de los derechos humanos” (UNSG, 2008, párr. 45). Finalmente, desde la visión de la ONU, el SSR se define en los siguientes términos:

La reforma del sector de seguridad describe un proceso de evaluación, revisión e implementación, así como el monitoreo y la evaluación liderados por las autoridades nacionales, cuyo objetivo es mejorar la seguridad efectiva y responsable para el Estado y sus pueblos sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Como señaló el Consejo de Seguridad, la reforma del sector de la seguridad “debe ser un proceso de propiedad nacional que se basa en las necesidades y condiciones particulares del país en cuestión” (UNSG, 2008: párr. 17). La reforma del sector de la seguridad subraya que esa efectividad, la responsabilidad y la gobernabilidad democrática son elementos de seguridad que se refuerzan mutuamente. Por lo tanto, la reforma del sector de la seguridad ofrece un marco para ayudar a los actores nacionales, las Naciones Unidas y otros socios internacionales a implementar una visión compartida de la seguridad (UNSG, 2008, párr. 18).

Ahora bien, surge el interrogante acerca de cuáles son los actores internacionales que, según la ONU, poseen esa visión compartir de seguridad a la que hacía mención el secretario general en el párrafo precedente. En primer lugar, existe una variedad de agencias de la ONU que han participado en SSR, tales como el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh), la Oficina de Apoyo para la Construcción de la Paz, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), etc.

Asimismo, existen también los denominados socios nacionales que también han venido participando con la ONU en relación con el SSR, como por ejemplo el Reino Unido con su participación en Sierra Leona en el posconflicto, los esfuerzos de Angola, Sudáfrica y otras naciones africanas en la República Democrática del Congo y Burundi; y la cooperación en seguridad de los estados latinoamericanos en Haití. A ello se le suman otros ejemplos de socios bilaterales como son los EE. UU. en Liberia, Francia en Líbano y Australia en la región del Pacífico Sur. El informe continúa destacando que algunas organizaciones regionales y multilaterales también participan en las labores de SSR, como la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, la Unión Europea, OCDE, el Banco Mundial así como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (UNSG, 2008, sección IV).

6. *El Security Sector Reform: de la teoría a la praxis*

Previo a abordar la cuestión de la implementación del SSR es relevante indicar que el aporte desde el plano académico fue imprescindible para dotar de un andamiaje conceptual al incipiente SSR (Greene, 2003; Hänggi, 2003, 2004; Wulf, 2004; Andersen, 2006). En este sentido, el aporte de Brzoska (2007) fue importante, quien sustenta que los procesos de SSR se conforman de tres objetivos principales y se desarrollan en tres etapas. El primero de los objetivos es el asegurar la provisión de seguridad tanto respecto a la protección como a la prevención de la violencia política por parte de actores estatales y no estatales. Para ello, la provisión

de seguridad física involucra principalmente a la policía y al ejército, aunque también a los tribunales y al sistema de cárceles. El segundo objetivo del SSR es el ocuparse de la gobernanza de la seguridad dentro del Estado de derecho, siendo los aspectos claves la transparencia y la rendición de cuentas. El tercer objetivo del SSR es el abocarse a la eficiencia y la eficacia del desempeño de los actores del sector de la seguridad. En los escenarios de posguerra esto incluye la desmilitarización, el dimensionamiento correcto de fuerzas y su presupuesto, etc. En el plano operativo, y siguiendo a Brzoska (2007), la implementación del SSR se compone de tres etapas:

- El desarme, la desmovilización, la reintegración y la transformación de todo tipo de fuerzas armadas, así como el enjuiciamiento de actores no estatales armados ilegalmente para restablecer un monopolio estatal en el uso de la fuerza legítima;
- La creación de nuevas instituciones del sector de seguridad en las áreas en las que no existan, o la prevención de la reaparición de las instituciones represivas de seguridad del Estado para que intervengan en la política, la economía y la sociedad;
- Los objetivos a largo plazo de crear fuerzas de seguridad que sean responsables, eficientes, efectivas y respetuosas de los derechos humanos y del Estado de derecho.

A ello, Bellamy (2003) y Edmunds (2004) esclarecen que el SSR resulta prometedor en cuanto a pretender ayudar al proceso de construcción de la paz democrática mediante el fomento de fuerzas armadas que reflejen y promuevan los valores liberales, como también mediante la mejora de condiciones de seguridad humana, la democratización y los programas de desarrollo. Por su parte, Cooper y Pugh (2002) indican que se necesita una comprensión más amplia e innovadora hacia una verdadera transformación del sector de seguridad para delinear el verdadero papel que pueden desempeñar las estrategias transformadoras en la prevención de conflictos y la promoción de la construcción de la paz en el posconflicto.

Parcialmente crítico del SSR, Chutter (2006) expresa aspectos interesantes sobre la falta de perspectiva de los profesionales de la seguridad en este asunto. Este autor plantea que el material escrito sobre el SSR normalmente está compuesto por modelos teóricos elaborados por académicos de ciencias políticas que están limitados con relación al entendimiento de cómo funciona el sector de seguridad en la práctica y cómo difiere enormemente de un país a otro. La razón de ello es la falta de experiencia personal de los académicos que escriben sobre SSR, aduce. Concluye que la fusión de la seguridad con las políticas de desarrollo ha ampliado el concepto de seguridad y ha creado cierto grado de confusión sobre de qué trata realmente el SSR.

Sin embargo, Ball (2010, p. 36) refiere que entre la confusión actual hay un cierto acuerdo sobre dos problemas: la provisión ineficaz de seguridad y de justicia, porque los proveedores también pueden ser parte del problema, así como la falta de responsabilidad y supervisión sobre el sector de seguridad por la sociedad civil. En el plano teórico agrega que el “objetivo es promover la provisión efectiva

y eficiente de seguridad y justicia para las personas, las comunidades y los Estados en los que viven dentro de un marco de gobernabilidad democrática, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos”, aunque en el plano de la praxis sugiere la cautela, indicando que el SSR debe tomarse con precaución, “como un trabajo en progreso”.

Ahora bien, es importante abordar el SSR desde la óptica de la implementación práctica. Para ello resulta esclarecedor el aporte que realiza Luckham (2007, 2009), quien se explaya tanto acerca de los elementos conceptuales del SSR como de sus desafíos en la praxis. En lo referido a la conceptualización del SSR indica que el nexo entre seguridad y el desarrollo ha surgido como una nueva ortodoxia entre los donantes y las ONG internacionales, vinculada con la promoción cada vez más intervencionista de la liberalización económica y política y de la buena gobernanza, siendo tanto el SSR así como el DDR los nuevos mecanismos de la política de los donantes para reconstruir las instituciones militares y de seguridad con el fin de brindar supervisión democrática del sector de seguridad, todo lo que coadyuva, en teoría, al Estado de derecho.

Sin embargo, Luckham (2007, 2009) también alerta que en la práctica las políticas de SSR presentan desafíos y pueden ocasionar riesgos en su implementación. En gran medida, ello puede deberse, en una primera etapa, a que los donantes y las demás partes interesadas locales carecen de objetivos, intereses y procedimientos compartidos, lo que tiende a agravarse dado que el proceso de reconstrucción posconflicto se lleva a cabo en una arena política altamente disputada, en la que los objetivos de los donantes pueden ser mutuamente inconsistentes, y en conflicto con los intereses locales. En esencia, el SSR y el DDR pueden ser vistos como desafiantes al control de la fuerza de las élites que se disputan el poder, y por tanto pueden ser o bien resistidos, implementados a medias, o cooptados por las propias élites. De no ser este el caso, subsiste todavía el riesgo siempre presente de que las agendas humanitarias y de desarrollo puedan ser cooptadas para servir a los objetivos de seguridad e intereses económicos de los Estados poderosos y las corporaciones globales. Sucede que, según Luckham (2007, 2009), conceptos como desarrollo, derechos humanos, humanitarismo, democracia, etc., tienden a ser representados discursivamente como bloques de construcción ideológicos para una concepción hegemónica de la gobernanza liberal global. Es por ello que precisamente la presencia de poderosas fuerzas políticas y de mercado pueden llegar a subvertir el proceso de construcción de la paz, en cuyo caso, se llegaría a la conclusión de que, en la práctica, ocurren consecuencias potencialmente disvaliosas que, contrariamente a sus ideales y objetivos, indican negativamente para la perpetuación de los conflictos.

De lo reseñado con anterioridad, se desprende que el SSR se presenta, en primer lugar, sin mayor debate ni crítica desde la comunidad académica, y menos aún desde la comunidad de donantes. En segundo lugar, surge una cierta imprecisión conceptual (GFNSSL, 2007), aunque la variedad de definiciones y entendimientos puede dejar entrever que, en la implementación de los programas de SSR, no son ni los Estados receptores, ni profesionales expertos, ni los académicos versados en

la materia, quienes definen qué es el sector de la seguridad y cuáles son sus necesidades, sino que ello es delineado por la estrategia e los intereses de los propios donantes (Keane y Bryden, 2009). Prueba de ello es el interés que despierta el SSR en una multiplicidad de actores vinculados con la cooperación para el desarrollo.

De esta forma, no solo el gobierno del Reino Unido, la OCDE y Naciones Unidas (UNSC, 2013) apoyan los programas de SSR en todo el mundo, como fue en un inicio. Incluso careciendo de un enfoque común, también otros países han incluido la SSR en sus agendas de desarrollo; tal es el caso de una variedad de países donantes, como Canadá, Francia, Países Bajos, Noruega, Sudáfrica y EE. UU, además de organizaciones internacionales o regionales como la Unión Africana, la Unión Europea, la OTAN, la OCDE, agencias del sistema de Naciones Unidas y el Banco Mundial. A ello se le añade que el SSR no solo está siendo implementado por actores nacionales o internacionales sino que también cuenta con la participación de corporaciones de la industria de la seguridad global por medio empresas militares y de seguridad privadas o PMSC, por sus siglas en inglés.

En lo que a la implementación de proyectos de SSR se refiere, es factible encontrar lugares en todo el Sur global. En el caso de escenarios posconflicto como Afganistán, Camboya, Irak y Timor-Leste (Doyle y Suntharalingam, 1994; Ball, 2002; Hernández, 2005; Springer, 2009; Uesagi, 2011; Arugay, 2012 y Valdez Duffau, 2013), en el caso de Asia, y Angola, Burundi, República Democrática del Congo, Liberia, Mozambique, Ruanda, Sierra Leona, Somalia y Sudán, si se habla de algunos ejemplos de África (UNDPKO, 2006) o de Haití y Colombia en América (Sosso, 2005; Uildriks, 2009). Pero también en las naciones en transición possovietica de Europa del Este y Asia Central, tales como Bulgaria, Rumania, Uzbekistán, Turkmenistán, Kazajstán, Bosnia y Kosovo (Ball, 2004; Hansen, 2006; Stahn, 2001; Wulf, 2004).

En la actualidad, el SSR es un producto dentro del mercado de la política pública internacional (Sedra, 2010), asociado a una amplia gama de subproductos ofrecidos por actores donantes de cooperación y de empresas de consultoría privada. En la práctica, el espectro que se vincula con el SSR va desde el desminado y los esfuerzos de DDR de excombatientes (Yasutomi, 2008), incluyendo niños y mujeres soldados, hasta el combate a la proliferación de armas pequeñas y ligeras (SALW, por sus siglas en inglés), la justicia transicional, el fortalecimiento de los derechos humanos y el Estado de derecho, así como con la lucha contra la trata, el tráfico de armas y de drogas, y hasta las buenas prácticas para el control civil del sector de la seguridad.

7. Conclusiones

El presente artículo intenta comprender de qué forma tuvo lugar la génesis y el desarrollo del proceso de interacción entre la seguridad y el desarrollo en el plano de la cooperación internacional. A partir de lo expuesto en este artículo se desprende que, desde el final de la Guerra Fría, las políticas de los donantes de cooperación iniciaron un cambio significativo. Hubo un movimiento desde una concepción estrecha y bipolar de la Guerra Fría a una comprensión más amplia de la

seguridad. Dentro de este redireccionamiento político, se requiere primero vincular las agendas del desarrollo con las de seguridad. Para ello, fue necesario elaborar un nuevo abordaje que sirviese para brindar soporte teórico y justificación. En tal sentido, tanto la aparición del *new aid paradigm*, primero, y del concepto de seguridad humana permiten ir moldeando el nexo entre seguridad y desarrollo, y así ir abriendo paso hacia una nueva modalidad de intervencionismo humanitario y desarrollista, pero no menos interesado en involucrarse con los ámbitos de seguridad, defensa y justicia.

Desde ya que este redireccionamiento abre un campo de acción mucho más amplio, por lo que sería imprescindible contar con una terminología conceptual común para un mejor proceder en la relación entre donantes y receptores. De la mano de actores con una activa participación en labores de *peacebuilding* y de *state-building* a escala global, el SSR es propiciado como una herramienta de política de desarrollo, aunque con un fuerte contenido en el factor de la seguridad. Siendo, precisamente, el ámbito de seguridad uno de los elementos más sensibles en la construcción de cualquier Estado, así como un pilar en el garantizar su soberanía, el SSR puede ser también entendido como un instrumento de intervención en una diversidad de escenarios, desde fallidos o débiles hasta violentos o posconflicto. El tiempo habrá de evidenciar los resultados de los procesos de SSR implementados por una amplia multiplicidad de productos y de actores participantes en diversos entornos y países, para comprender si han servido para garantizar la seguridad de las poblaciones civiles o para proteger los intereses políticos y económicos de los actores donantes.

8. Referencias bibliográficas

- Andersen, L. (2006). Security Sector Reform in Fragile States. Working Paper n.º 2006/15. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Arugay, A. (2012). Security-development Frontier: Implications for Non-Traditional Security in the Philippines and Thailand. NTS-Asia Research Paper n.º 10. Singapore: RSIS.
- Ball, N. (2002, February). Democratic governance in the security sector. *UNDP, UNDP Workshop on “Learning from Experience for Afghanistan”*, 1-15.
- _____. (2004, August). Dilemmas of Security Sector Reform: Response to “Security sector reform in developing and transitional countries.” Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Recuperado de http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue2_ball.pdf.
- _____. (2004). Dilemmas of Security Sector Reform. In Clem McCartney, Martina Fischer, and Oliver Wils, (Eds.) *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- _____. (2005, April). Promoting Security Sector Reform in Fragile States (PPC Issue Paper n.º 11). Washington D. C.: U.S. Agency for International Development.

- _____ (2010). *The Evolution of the Security Sector Reform Agenda in The Future of Security Sector Reform*. Sedra, M. (Ed.). Centre for International Governance Innovation, 29-44. Recuperado de <http://www.cigionline.org/sites/default/files/The%20Future%20of%20Security%20Sector%20Reform.pdf>.
- Ball, N. & Hendrickson, D. (2006). Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, practice and research. Workshop on “New Directions in Security Sector Reform” Peace, Conflict and Development Program Initiative, International Development Research Centre (IDRC), Canada, November 2005, pp. 1-38.
- Bellamy, A. (2003). Security sector reform: Prospects and problem. *Global Change, Peace & Security*, 15(2), 101-119.
- Brinkerhoff, D. (2007). *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States*. New York: Routledge.
- Brzoska, M. & Krohn, A. (2009). *Overcoming Armed Violence in a Complex World*. Opladen/ Farmington Hills: Budrich.
- Brzoska, M. & Law, D. (2007). *Security Sector Reconstruction and Reform in Peace Support Operations*. UK: Routledge. Germany: Budrich UniPress.
- Buzan, B. (1991a). New patterns of global security in the twenty-first century. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), 67(3), 431-451.
- _____ (1991b). *People, States and Fear: An Agenda for the International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Colorado: Lynne Rienner.
- Cawtra, G. & Luckham, R. (Eds.) (2003). *Governing insecurity: Democratic control and security establishments in transitional democracies*. London: Zed Brooks.
- Chandler, D. (2010). Security and statebuilding: From intervention to prevention. *International Statebuilding: The rise of post liberal governance*. New York: Routledge, pp. 118-142.
- Chutter, D. (2006). Understanding Security Sector Reform. *Journal of Security Sector Management*, 4(2), 2-22.
- Colletta, N. J. & Muggah, R. (2009). Rethinking post-war security promotion. *Journal of Security Sector Management*, 7(1). Recuperado de http://www.ssrone.org/jofssm/issues/jofssm_0701_colletta&muggah.pdf?CFID=3064088&CFTOKEN=89599522.
- Collier, P. (2008). *The bottom billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it?* Oxford: Oxford University Press.
- Cooper, N. & Pugh, M. (2002, February). Security-sector transformation in post-conflict societies (Working Papers n.º 5). London: The Conflict, Security and Development Group, Centre for Defense Studies King's College London.
- Department for International Development [DFID] (1997). *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*. Recuperado de <http://www.bristol.ac.uk/poverty/downloads/keyofficialdocuments/Eliminating%20world%20poverty%20challenge.pdf>.
- _____ (2003). *The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Government Approach to Reducing Conflict*. London: DFID.
- _____ (2007). Understanding and supporting Security Sector Reform (DFID Emerging Policy Paper). London: DFID headquarters, 1-41.

- _____. (2009, June). Building the state and securing the peace (DFID Emerging Policy Paper). London: DFID headquarters.
- Donais, T. (2009). Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes. *Peace & Change* 34 (1), 3-26.
- Doyle, M. & Suntharalingam, N. (1994). The UN in Cambodia: Lessons for complex peacekeeping. *International Peacekeeping* 1(2), 117-147.
- Duffield, M. (2001) *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- _____. (2007). *Development, security and unending war: Governing the world of peoples*. London: Polity.
- Edmunds, T. (2004). Security Sector Reform: Concepts and Implementation. In Fluri & Hadzic (Eds.) *Sourcebook on Security Sector Reform*. Geneva: DCAF.
- Evans, R. (2002). Donor perspective on security reform as a governance issue. 'Donor Perspective on Security Sector Reform as a Governance. Issue' paper prepared for The 5th International Security Forum in Zurich, October. September, 1-12. Recuperado de <http://www.gsdrc.org/docs/open/SSAJ32.pdf>.
- Global Facilitation Network for Security Sector Reform [GFNRR] (2007, December). *A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR)*. United Kingdom: International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham.
- Greene, O. (2003) Security Sector Reform, Conflict Prevention and Regional Perspectives. *Journal of Security Sector Management* 1(1): 1-15.
- Hänggi, H. (2003). Making Sense of Security Sector Governance. In Hänggi & Winkler, (Eds.) *Challenges of Security Sector Governance*. Geneva: DCAF.
- _____. (2004). Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. In Bryden & Hänggi (Eds.) *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Geneva: DCAF.
- _____. (2005). Approaching Peacebuilding from a Security Governance Perspective. In Bryden & Hänggi (Eds.) *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. Geneva: DCAF.
- Hansen, L. (2006). Discourse analysis, identity, and foreign policy. *Security as Practice: Discourse analysis and the Bosnian war*. United Kingdom: Routledge.
- Hendrickson, D. et al. (2009). *Understanding and supporting Security Sector Reform*. The Department for International Development (DFID): United Kingdom. Recuperado de <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/supportingsecurity.pdf>.
- Hernández, C. (2005). Security Sector Governance and Practices in Asia. *Journal of Security Sector Management* 3 (1).
- Huysmans, J. (2004). Minding exceptions: The politics of insecurity and liberal democracy. *Contemporary Political Theory* (3), 321-341. United Kingdom: Palgrave Macmillan Publishers.
- Keane, R., & Bryden, A. (2009). Lessons from the publication and dissemination of the OECD DAC Handbook on Security System Reform. *Security System Reform: What have we learned?: Results and trends from the publication and dissemination of the OECD DAC Handbook on Security System Reform*.

- Luckham, R. (2007). The Discordant Voices of “Security”. *Development in Practice* 17 (4-5), (682-90). Taylor & Francis.
- _____. (2009). Introduction: Transforming Security and Development in an Unequal World. *IDS ID Bulletin* (40, 2), Brighton: IDS.
- McDonald, M. (2002). Human security and the construction of security. *Global Society* 16(3).
- Organization for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee [OECD DAC] (2004). *Security system reform and governance: Policy and good practice*. (OECD Policy Brief), OECD.
- _____. (2005a). *Security System Reform and Governance*. Recuperado de <http://www.oecd.org/development/incaf/31785288.pdf>.
- _____. (2005b). *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Recuperado de <http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>.
- Paris, R. (1997). Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security* n.º 22, vol. 2.
- _____. (2002). International Peacebuilding and the Mission Civilisatrice. *Review of International Studies*, 28(04): 637-656.
- Pearce, J., & Mc Gee, R. (2011). Violence, Security and Democracy: Perverse Interfaces and their Implications for States and Citizens in the Global South. IDS Working Paper n.º 357. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Brighton.
- Richmond, O. (2007). Emancipatory Forms of Human Security and Liberal Peacebuilding. *International Journal* n.º 62, vol. 4.
- Richmond, O., & Franks, J. (2010). *Liberal peace transitions: Between state building and peace building*. United Kingdom: Edinburgh University Press.
- Richmond, O., & Mitchell, A. (ed.) (2012). Hybrid Forms of Peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism. New York: Palgrave Macmillan
- Sedra, M. (Ed.) (2010). *The Future of Security Sector Reform*. Canada: Centre for International Governance Innovation.
- Sozzo, M. et al. (2005). Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos. Ciudad de México: Siglo XXI Editores/Flacso-Sede México.
- Springer, S. (2009). Violence, democracy, and the neoliberal “order”: The contestation of public space in posttransitional Cambodia. *Annals of American Geographers*, 99(1), 138-162.
- Stahn, C. (2001). The United Nations transitional administrations in Kosovo and East Timor: A first analysis. In J. A. Frowein and R. Wolfrum (Eds.) *Max Plank yearbook of United Nations law*. Netherlands: Kluwer Law International, 5, 105-183.
- Tadjbakhsh, S. (Ed.) (2011). *Rethinking the Liberal Peace: External Models and Local Alternatives*. New York: Routledge.
- Uesagi, Y. (Ed.) (2011). *Peacebuilding and Security Sector Governance in Asia. The Summary of HiPeC First Practitioners Seminar*. Hiroshima: Hiroshima University Partnership Project for Peacebuilding and Capacity Development

- Uildriks, N. A. (2009). *Policing insecurity: police reform, security, and human rights in Latin America*. United Kingdom: Lanham, Lexington Books.
- United Nations Development Programme [UNDP] (1994). *Human Development Report*. Available at undp.org.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations [UNDPKO] (2006). Building institutional police capacity in post-conflict environments. *UN Police Magazine, Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information and the News Centre of the United Nations of Public Information*. DP1/2445, New York: United Nations.
- United Nations Secretary General [UNSG] (2008). Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting Security Sector Reform. Report of the Secretary-General. Sixty-second Session, A/62/659-S/2008/39, pp. 1-18.
- United Nations Security Council [UNSC] (2013). *Securing States and Societies, Strengthening the UN Comprehensive Support to SSR*. Recuperado de https://issat.dcaf.ch/download/35390/514513/Second%20Sec%20Gen%20Report%20on%20SSRSecuring_States_and_Societies_A%2067%20970_S%202013%20480.pdf.
- Valdez Duffau, M. E. (2011). Linking Development with Security in the Global South? An introduction to the Security Sector Reform (SSR). *Ciência & Trópico* vol. 35:2. Recuperado de <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/issue/view/81>.
- _____. (2013). Leaving Conflict Behind?: An Analysis of the Security Sector Reform (SSR) and (in)stability in Timor-Leste. *Defying the Impasse: Human Rights and Peace in Southeast Asia Series 2*. Recuperado de <http://shapesea.com/wp-content/uploads/2015/10/SEAHRN-Series-2-Defying-the-Impasse.pdf>.
- Wirtz, J. (2007). A New Agenda for Security and Strategy? In Bayilis, J. (et al.) *Strategy in the Contemporary World 2* (37-355). Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (2009a). *Development OUTREACH: Fragility and Conflict*. Washington D. C.: The World Bank Institute, October.
- _____. (2009b). *Development OUTREACH: Growing out of crisis*. Washington D. C.: The World Bank Institute, December.
- Wulf, H. (2004). Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries. In McCartney, Fischer & Wils (Eds.) *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Yasutomi, A. (2008). Linking DDR and SSR in Post-conflict States: Agendas for Effective Security Sector Reintegration. *Agendas for Effective Security Sector Reintegration*, CEJISS, 36-57.