
Nuevos cometidos de la Cooperación y el Codesarrollo. Su papel en la agenda europea de lucha contra el terrorismo*

Consuelo RAMÓN CHORNET

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Valencia
consuelo.ramon@uv.es

Sumario: PALABRAS PREVIAS. 1. LA SEGURIDAD INTERNACIONAL FRENTE A LA AMENAZA DEL TERRORISMO: ONU, EEUU, UE ¿ESTRATEGIAS DIVERGENTES? 2. LA COOPERACIÓN Y AYUDA AL DESARROLLO EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA ANTITERRORISTA. 2.1. Sobre la denominada «securitización» del desarrollo. 2.2. La política de la UE (y España) sobre la ayuda al desarrollo en el marco de la lucha antiterrorista. Algunos ejemplos recientes.

PALABRAS PREVIAS

En este número del *Anuario Español de Derecho Internacional* dedicado al homenaje de sus dos directores, el profesor Romualdo Bermejo y el profesor Cesáreo Gutiérrez Espada, voy a tratar de un tema, el terrorismo internacional, que ha sido una línea de investigación prioritaria desde mi tesis doctoral, dirigida por el profesor Romualdo Bermejo y sobre la que hemos seguido colaborando. Igualmente, los problemas referidos al terrorismo han sido también un nexo común de investigación con el profesor Cesáreo Gutiérrez. De los dos, he aprendido a valorar una perspectiva iusinternacionalista y, al mismo tiempo, global (también en el sentido de holista) sobre este grave desafío a la seguridad de la comunicad internacional que, además, obliga a reformular la discusión sobre la respuesta que implica el uso de fuerza en las relaciones internacionales.

* Este artículo se enmarca en el Proyecto I+D+I *Prioridades en la revisión de la estrategia global y europea de seguridad. La seguridad preventiva y el test de la gestión de la presencia de colectivos de riesgo* (DER2017-86861-R) y en la Red de Excelencia en Estudios Migratorios, CSO2016-81986-REDT.

1. LA SEGURIDAD INTERNACIONAL FRENTE A LA AMENAZA DEL TERRORISMO: ONU, EEUU, UE ¿ESTRATEGIAS DIVERGENTES?

Es un tópico que la estrategia contemporánea de lucha contra el terrorismo internacional vivió un punto de inflexión –algunos sostienen que se trata de un punto de no retorno– con motivo de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Ya en ese momento se pudo advertir una diferencia no sólo de énfasis sino de principio, entre las respuestas de la administración Bush jr., centradas en la «guerra contra el terrorismo», incluida la «guerra preventiva», y la adoptada por la UE y buena parte de sus Estados miembros.

Por su parte, cabe recordar que la ONU adoptó casi de inmediato un marco de análisis y actuación que se concretó poco después, en 2005, en la creación de un *Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (CTITF*, por sus siglas en inglés) establecido por el Secretario General¹ y de un Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. La Asamblea General hizo suyas las propuestas del Secretario General a través de la Estrategia Global de

¹ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy>. El mandato del CTITF es reforzar la coordinación y la coherencia de las actividades de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Este Equipo Especial está integrado por 38 organizaciones internacionales, con el objetivo de asegurar un enfoque multilateral, si no tendencialmente holístico, una lección ésta que se ha convertido en el abecedario de toda la estrategia antiterrorista. También la de la UE, como se recordará. El CTITF organiza su labor mediante grupos de trabajo y proyectos, así como actividades que potencien la cooperación de todos los agentes del sistema de las Naciones Unidas. La existencia de los 11 grupos de trabajo permite una aproximación, si no holista, sí multidimensional, que tiene en cuenta aspectos como la financiación del terrorismo internacional, la ayuda a las víctimas, la prevención de procesos de radicalización o el desarrollo de estrategias regionales en zonas muy específicas como África Central y Meridional, en colaboración con agencias y entidades como ONU Mujeres, PNUD, UNESCO, o Alianza de Civilizaciones, lo que tiene que ver con la denominada Iniciativa para la Asistencia Integrada contra el Terrorismo (Iniciativa AICT), diseñada para facilitar la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo a nivel nacional, mediante un enfoque que englobe a todas las Naciones Unidas y que ya está en funcionamiento en Burkina Faso, Malí y Nigeria. El Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo asume el respaldo a la puesta en funcionamiento de la AICT en otros países, con miras a garantizar que se adopte un enfoque estratégico para el desarrollo de la capacidad. El programa quinquenal del Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo especifica cuatro resultados principales y 12 productos conexos orientados a garantizar que la atención y los efectos se centren en esferas de las que no se ocupan otras entidades de las Naciones Unidas. Sobre la reacción del Derecho internacional ante la amenaza terrorista son de referencia los trabajos del profesor Gutiérrez Espada: cfr. por ejemplo Sobre la respuesta jurídica internacional frente al terrorismo, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C., «De nuevo sobre el terrorismo internacional y las causas de exclusión de la ilicitud», en RAMÓN CHORNET, C. (ed.), *Conflictos armados y Derecho internacional humanitario: problemas actuales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008. Asimismo, GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL, M.J. (coords.), *Derecho internacional, Alianza de Civilizaciones, terrorismo global*, Murcia, D-M, 2011.

las Naciones Unidas contra el Terrorismo, adoptada por consenso en 2006² y basada en cuatro «pilares»: (I) abordar las condiciones que ayudan a propagar el terrorismo; (II) prevenir y combatir el terrorismo; (III) reforzar la capacidad de los Estados y fortalecer el papel de la ONU; (IV) garantizar los derechos humanos y el Estado de Derecho.

De la importancia de este objetivo en la estructura de Naciones Unidas da cuenta que el 3 de abril de 2017, el primer informe³ del recién nombrado –entonces– Secretario General ONU, A.Guterres, se dedicó a proponer una nueva estructura de lucha anti-terrorista, la nueva *Oficina de Lucha contra el Terrorismo*, al frente de la cual se sitúa a un funcionario con rango de Secretario General Adjunto. En esta Oficina se fusionan la Oficina del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, con tres cometidos: «liderar estratégicamente las actividades de las Naciones Unidas contra el terrorismo, participar en el proceso de adopción de decisiones y garantizar que el origen y los efectos intersectoriales de este fenómeno se reflejasen en la labor de la Organización». A su vez, se atribuyen a la nueva Oficina las siguientes cinco funciones:

- (a) liderar los mandatos de lucha contra el terrorismo de la Asamblea General que se le encomienden al Secretario General desde las distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas
- (b) reforzar la coordinación y la coherencia entre las 38 entidades del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo a fin de garantizar la aplicación equilibrada de los cuatro pilares de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo;
- (c) mejorar la prestación de asistencia de la Organización a los Estados Miembros para la creación de capacidad contra el terrorismo;
- (d) aumentar la visibilidad y la promoción de las actividades de las Naciones Unidas contra el terrorismo, así como la movilización de recursos destinados a esas iniciativas; y
- (e) velar por que se dé la prioridad oportuna a la lucha contra el terrorismo en todo el sistema de las Naciones Unidas y por que la importante labor de prevención del extremismo violento se asiente firmemente en la Estrategia.

² <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy>.

³ A/71/858. De acuerdo con ese informe, la oficina también debe tener como objetivo mantener una relación estrecha con los órganos del Consejo de Seguridad y los Estados Miembros, fortaleciendo las alianzas existentes y forjando otras nuevas mediante viajes periódicos y la asistencia a reuniones relacionadas con la lucha contra el terrorismo

La Resolución 71/291 de la Asamblea General, de 15 de junio de 2017, acordó formalmente la creación de dicha Oficina y el 21 de junio de 2017, Vladimir Ivanovich Voronkov fue nombrado Secretario General Adjunto, al frente de la misma.

Por lo que se refiere a los EEUU, dieciocho años después de los atentados de 2001, la administración Trump parece empeñada en reiterar los errores e insuficiencias de la *guerra contra el terrorismo*, en el marco de un giro radical en su política exterior –*America, first!*–, que afecta a temas tan concretos como el rearme nuclear, la relación con la UE y la OTAN, el compromiso con la respuesta al cambio climático, la presencia en UNESCO y, en lo que se refiere más directamente al objeto de este artículo, el modelo de cooperación internacional⁴.

Por su parte, la UE ha recorrido desde 2001 un intenso y complejo proceso en la definición de su política antiterrorista⁵ que le ha merecido no pocas críticas⁶ y que, en la actualidad, supone cierta aproximación a ese modelo de «guerra contra el terrorismo», en el marco de la *Estrategia* diseñada por la Alta Representante Mogherini desde la Agenda presentada en 2016 y que parece avanzar dentro del modelo de PESCO en lo que se refiere a la PESD, con una

⁴ Sobre este aspecto, me parece muy interesante el artículo de la profesora de *Global Economic Governance* en Oxford y una de las más reputadas especialistas en política de cooperación internacional, Ngaire Woods, «International Cooperation 2.0», publicado en *Social Europe*: cfr. <https://www.socialeurope.eu/international-cooperation-2-0>. Volveré más adelante sobre ese enfoque.

⁵ Sobre la evolución de la estrategia europea antiterrorista puede consultarse el ensayo «L'Union Européenne et la lutte contre le terrorisme», *Questions d'Europe*, n.º 386, Fondation Schuman, 29 marzo 2016, en <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0386-l-union-europeenne-et-la-lutte-contre-le-terrorisme>. Sobre ello, remito asimismo a mi artículo «La reciente evolución de la estrategia antiterrorista, test de la estrategia global de seguridad de la UE», *AEDI*, vol. 33, 2017, pp. 103-126.

⁶ Para empezar, la de «vagabundo estratégico», como han sostenido dos de los responsables del *think tank B-2*, Dumoulin y Gros-Verhiede en su *La politique européenne de sécurité et de défense commune (Parce que l'Europe vaut bien une défense)*, (Préface F. Mogherini), Bruxelles, ed du Villard, 2017, p. 461). Su tesis coincide con la calificación atribuida al antiguo director de la Agencia Europea de Defensa, Nick Witney que ha descrito en varias ocasiones la PCSD como «triumfo de la improvisación». En sentido coincidente, el profesor Liñán Noguerras, por ej., en su artículo «Un nuevo discurso estratégico para la política exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56/2017, pp. 11-24, donde asegura: «La definición de la PESD de la UE sigue siendo una cuestión sin resolver» y fundamenta su escepticismo en tres factores: el fracaso conceptual en la delimitación de la política exterior de la UE, la obsesión securitaria (que, de modo menos terminante caracteriza como «priorización de los elementos de seguridad») y los factores exógenos que parecen condenar a la UE a la condición de actor secundario en las relaciones internacionales.

decidida participación de España⁷. Es evidente el peso de los atentados terroristas sufridos en España, Reino Unido, Bélgica, Alemania y Francia en este giro, aunque eso no significa que la UE haya abandonado un planteamiento que, si no holista, puede considerarse multidimensional a la hora de establecer la respuesta a la amenaza terrorista. Sobre esa multidimensionalidad en la respuesta –en definitiva, sobre la necesidad de un enfoque que se aproxime lo más posible a una perspectiva holista, como apunté más arriba– llama justamente la atención el profesor Bermejo⁸. Eso es aceptado hoy casi unánimemente, por ejemplo en lo que se refiere de modo muy específico al terrorismo yihadista y en particular los denominados procesos de radicalización que serían su vivero. Tras los atentados de Madrid, surge una primera y duradera iniciativa, la creación de un coordinador europeo para la lucha contra el terrorismo (un puesto que ocupa desde septiembre de 2007 Gilles de Kerchove) y 30 de noviembre de 2005 el Consejo adoptó la *Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo*⁹. Poco a poco, esta *Estrategia* va perfilando como amenaza terrorista dominante la del yihadismo radical y con ello el proceso complejo de radicalización. Así, en el marco del programa Horizon 2010 se promueve la «Movilización de la investigación... sobre las complejas causas que subyacen a la radicalización violenta, con el fin de ofrecer herramientas concretas que permitan que la intervenciones políticas estén mejor documentadas»¹⁰, algo que ha sido replicado por todos los Estados miembros¹¹. Pero, al mismo tiempo, no se puede ignorar que el paso que dió Francia, por mediación de su Presidente Hollande, tras los terribles atentados en París en noviembre de 2015, difumina las

⁷ Cfr. el libro colectivo editado por el profesor ROLDÁN, J., *La seguridad nacional de España: un enfoque geoestratégico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

⁸ «Las denominadas nuevas tendencias de lucha contra el terrorismo internacional: el caso del Estado Islámico», *Anuario Español de Derecho Internacional* n.º 33, 2017, pp. 9-67. Sobre el mismo tema, *vid.*, ALONSO, A., «Terrorismo, yihadismo y crimen organizado en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea», en *UNISCI Journal*, n.º 42, october 2016, pp. 31 y ss; Fondation Schuman, «L'Union Européenne et la lutte contre le terrorisme», *Questions d'Europe*, n.º 386, Fondation Schuman, 29 marzo 2016, en <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0386-l-union-europeenne-et-la-lutte-contre-le-terrorisme>.

⁹ 14469/3/05 REV 3JAI423 ECOFIN353 TRANS 234 RELEX639 ECO136 PESC1010 COTER 72 COSDP 810 PROCIV174 ENER172 ATO103

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento, COM/2016/0379 final.

¹¹ Cfr. por ejemplo, en el caso de España, lo dispuesto en el Plan Estratégico Nacional de lucha contra la radicalización violenta (PEN-LCRV), «Un marco para el respeto y el entendimiento común». Ministro del Interior/Secretaría de Estado Seguridad (PEN-LCRV)

divergencias entre la estrategia norteamericana y la europea, pero el giro hacia esa revisión ya se puede advertir con anterioridad¹². El punto decisivo, reitero, es la ya mencionada *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* presentada el 28 de junio de 2016¹³, en el que la lucha contra el terrorismo se identifica (por encima de otras amenazas, como las que atañen a la *ciberseguridad*, o las derivadas de las redes criminales de narcotráfico) como la prioridad de prioridades en términos de seguridad y aun de defensa.

Hablaba más arriba de una evolución, o, si se quiere, de un proceso complejo en la definición del planteamiento de la lucha de la UE contra el terrorismo internacional¹⁴. En efecto, puede decirse que la UE cuenta con un programa de actuación presidido por cuatro principios que proponen un enfoque holista, alejado de los simplismos maniqueos que suelen subyacer a la estrategia casi exclusivamente bélica¹⁵. Cuando hablo de enfoque holista no me refiero sólo a la dimensión internacional –tendencialmente, global– sino sobre todo a la perspectiva que integra la multidimensionalidad. La respuesta a una amenaza global no puede dejar de ser asimismo global. En ese sentido, desde la Declaración del Consejo de 11 de enero de 2015 y más concretamente, desde

¹² Así, en la Comunicación presentada por la Comisión Europea el 28 de abril de 2015, que situó en el núcleo de esa estrategia la lucha contra el terrorismo y la radicalización. COM (2015) 185 final, de 28 de abril de 2015, que puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=ES>

¹³ Con el título *Una visión común, una estrategia conjunta, una Europa más fuerte*, puede consultarse en el sitio web https://europa.eu/globalstrategy/sites/globals-ategy/files/eugs_es_version.pdf. Y arranca con esta afirmación: «Los objetivos e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho...nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos» (p. 3). En él se preconiza la adopción de una estrategia que, al tiempo que global, permita construir lo que la Alta Representante Mogherini denomina «una visión compartida y una acción común» que haga posible «una autonomía estratégica» de la UE.

¹⁴ Me parece interesante a ese respecto, por ejemplo, el elenco de diferencias entre la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y la Estrategia Global de 2016 a este respecto que presenta A. Alonso en su artículo «Terrorismo, yihadismo y crimen organizado en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea», en *UNISCI Journal*, n.º 42, octubre 2016, pp. 31 y ss.

¹⁵ En efecto, en fecha tan temprana como el 30.11.2005, el Presidente y Coordinador del Grupo europeo de lucha contra el terrorismo dirigió una propuesta al Consejo (documento 14469/4/05), que trata de desarrollar las cuatro ideas guía del denominado «compromiso estratégico» expresado en la ya mencionada Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo, de 30 de noviembre de 2005: Prevenir, proteger, perseguir, responder. Es en el ámbito de la prevención donde, como trataré de señalar, encaja la utilización de la política de ayuda y cooperación al desarrollo y el codesarrollo, tal y como se podía leer al examinar las acciones incluidas en los apartados 11 a 14 de dicha Agenda la ya mencionada Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo, de 30 de noviembre de 2005.

la presentación por la Comisión de la Agenda europea para la seguridad 2015-2020, el 28 de abril de 2015, la lucha contra el terrorismo se sitúa en el núcleo de una estrategia de seguridad que se pretende, insisto, global.

Cabe matizar, en todo caso, que el catálogo de las amenazas para la seguridad europea y asimismo el de las respuestas, nos sitúan ante una noción de seguridad más cercana a la de seguridad humana, que la dimensión o subsector técnico del concepto de seguridad, próximo al de defensa: «... en la actualidad, el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética se ciernen tanto sobre nuestra población como sobre nuestro territorio. Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras. Por ello, aumentaremos nuestros esfuerzos en materia de defensa, cibernética, lucha contra el terrorismo, energía y comunicaciones estratégicas»¹⁶.

Por otro lado, como recordaba antes, a la hora de definir esa estrategia de la UE, son también muy importantes las dos notas que deben caracterizarla, en opinión de la Alta Representante Mogherini: la necesidad de que esa estrategia no comporte una noción torpemente defensiva en el sentido de cierre, de aislamiento («La Unión no puede levantar el puente para protegerse de las amenazas»), al mismo tiempo que se subraya la voluntad, la «ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea». Pero, pese al optimismo de la Sra. Mogherini sobre el potencial de la PCSD de la UE, que haría de la Unión en un verdadero «*fournisseur de sécurité*», esta nueva política parece más tran-

¹⁶ Es necesario, insisto, tener en cuenta la propia evolución de la visión de la política europea de seguridad y defensa en relación con tales riesgos y amenazas. Cfr., por ejemplo los análisis iniciales de SOLANA MADARIAGA, J., «Le développement de la politique commune de sécurité et de défense de l'union européenne», RMC n.º 442, 2000; DUMOULIN (ed.), *La communauté européenne de défense, leçons pour demain?*, Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas 2000. Con posterioridad, BRAUD, P.A., «Implementing ESDP operations in Africa», en A. DEIGHTON y V. MAUER (eds.), *Securing Europe? implementing the european security strategy*, Zurich: Centre for Security Studies, 2006; HOWORTH, J., *Security and defence policy in the European Union*, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2007; ALDECOA, F., «La política exterior y la política europea de seguridad y defensa en el Tratado de Reforma: la consolidación de la Política Exterior Común», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 70-72, 2007, pp. 237-268; ASSEBURG, M. y KEMPIN, R., «The EU as an Strategic Actor in the Realm of Security and Defence?», *SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik) Research Paper* 2009, n.º 14. Más recientemente, LIÑAN NOGUERAS, D., «Un nuevo discurso estratégico para la política exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56/2017, pp. 11-24; DUMOULIN y GROS-VERHIEDE *La politique européenne de sécurité et de défense commune (Parce que l'Europe vaut bien une défense)*, (Préface F. Mogherini), Bruxelles, ed du Villard, 2017.

saccional y ha despertado no pocas críticas¹⁷. Muy en particular, como veremos enseguida, resulta polémica¹⁸ la insistencia en vincular el avance de la estrategia europea antiterrorista con su vinculación a uno de los aspectos en los que la UE presume de ser un agente de primer rango en el orden internacional, las políticas de ayuda y cooperación al desarrollo y de codesarrollo¹⁹. Podríamos incluso establecer cierto paralelismo con la vinculación establecida entre esas políticas y el propósito de contener la movilidad migratoria²⁰.

El último eslabón de relevancia en esa estrategia es, a mi juicio, el que establece la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo (por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo), que fija con claridad la dimensión penal, apunta la prioridad de una estrategia eficaz en la lucha contra la financiación, y señala propuestas sobre jurisdicción y enjuiciamiento. Esta Directiva subraya la dimensión prevención, en cuyo marco destaca la necesidad de priorizar el trabajo contra los procesos de radicalización que, señala, «requiere un planteamiento global y preventivo a largo plazo», lo que supone «combinar medidas

¹⁷ Así lo sostiene Tobias Schumacher, titular de la cátedra en Política Europea de Vecindad del College of Europe. Cfr. por ejemplo su conferencia «La revisión de la Política Europea de Vecindad. Un paso atrás en la promoción democrática», pronunciada el 23 de febrero de 2017 en el *Ciclo Aula Mediterrània 2016-2017*, en la que calificó la nueva estrategia como «un gran paso atrás» respecto a las «ambiciones de promoción democrática» de las anteriores versiones, en las que las reformas políticas de los países vecinos habían estado siempre en la base de las diferentes negociaciones y acuerdos con la UE.

¹⁸ GÓMEZ GIL, C., *Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada*, Bakeaz, nota 15, 2005.

¹⁹ DE CARLOS IZQUIERDO, J. I., «Codesarrollo: El compromiso de Occidente», *Documentos de Opinión, IEDE*, n.º 99/2014 pp. 1-14.

²⁰ Cfr., por ejemplo, recientemente las tesis críticas del analista del CGD (*Center for Global Development Policy Paper*) CLEMENS M.A. y de la profesora de Princeton H. M. POSTEL, en su «Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries», *Center for Global Development Policy Papers*, February 2018. Sobre ello, por supuesto, ya había advertido Sami Nair en su muy citado Rapport de 1997 «Balance y Orientación de la política de Codesarrollo en relación con los flujos migratorios». Sin embargo, lo cierto es que el papel de las políticas específicas de codesarrollo en la política exterior (tanto de los Estados miembros como de la propia UE) no ha recibido una atención por parte de la doctrina comparable a la que se ha prestado a las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria. Traté de señalarlo en RAMÓN CHORNET, C., «La política de codesarrollo de la UE: hacia una inflexión definitiva?», en VV.AA., *Codesarrollo, migraciones y orden mundial*, CIDEAL, 2005. Cfr. asimismo, RAMÓN CHORNET, «Sobre el sentido y función del codesarrollo en la acción exterior», en LACOMBA, J. y FALOMIR, F., *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad*, La Catarata, 2010.

en materia de justicia penal con políticas en materia de educación, inclusión social e integración, así como la disponibilidad de programas efectivos de desradicalización o desmovilización, de salida o rehabilitación». Los trabajos de «coordinación y el intercambio de información y experiencias sobre políticas nacionales de prevención» son considerados prioritarios, así como las «medidas de formación y de sensibilización destinadas a facilitar la detección de los signos de radicalización y a hacerles frente».

2. LA COOPERACIÓN Y AYUDA AL DESARROLLO EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA ANTITERRORISTA

2.1. Sobre la denominada «securitización» del desarrollo. El caso de la UE

El coordinador europeo de la estrategia de lucha contra el terrorismo, Gilles de Kerchove, ha insistido con frecuencia en la necesidad de intervenir sobre aspectos aún deficitarios en la estrategia europea. En primer lugar, sobre el intercambio fluido y completo de información. En segundo término, sobre la dimensión cultural centrada en la prevención y respuesta de los denominados «procesos de radicalización»²¹ y, por supuesto, el trabajo de refuerzo y formación de las fuerzas armadas de los países que, en un sentido amplio, podemos denominar origen de la amenaza terrorista. Esta última tesis resulta más discutible si comprobamos, como es fácil hacer, que la mayor parte de los terroristas que han intervenido en atentados en suelo europeo son europeos o, cuando menos, nacidos en territorio europeo²². En todo caso, como veremos, la UE viene manteniendo misiones de carácter militar policial en los países que se consideran clave desde el punto de vista de la amenaza yihadista, esto es, los cinco países africanos de la región subsahariana (Sahel-5): Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso y Chad, lo que guarda relación con la Iniciativa AICT

²¹ Cfr. sobre ello la revisión que proponen G. Kepel y B. Rougier en su *paper* preparado para la Comisión Europea, con el título *Addressing Terrorism. European Research in social sciences and the humanities in support to policies for Inclusion and Security. A Policy Review*, Bruxelles, 2016.

²² Y no pienso sólo en los radicalizados en el barrio de Molenbeck o en las *cités* francesas –en las periferias urbanas– sino también en nuestro país: basta pensar en uno de los atacantes del tren Bruselas-París, radicalizado en Algeciras, o en los autores de los atentados de Barcelona y Cambrils de agosto de 2017, jóvenes sobre los que la opinión general era que estaban absolutamente integrados en el pueblo de Ripoll, donde, incluso tras los atentados, insistían en considerarlos como vecinos, «de los nuestros».

que desarrolla el Centro de la ONU contra el terrorismo, como ya señalé y con la adopción por parte de las Naciones Unidas en 2006 de una *Estrategia Global en su lucha contra el terrorismo*. Global, insisto, no sólo en el sentido de abarcar a toda la comunidad internacional, sino también de conseguir una perspectiva al menos multidimensional, que trate de integrar todos los planos de actuación implicados²³.

En efecto, desde que en 2006 la ONU adopta una Estrategia Global antiterrorista, la consecuencia lógica es, como no podía darse de otra manera, al menos tendencialmente un enfoque lo más holista posible de la lucha contra el terrorismo internacional. Creo que ese es precisamente el sentido más profundo de la tesis que recorre todo el Informe del Secretario General ONU de abril de 2016²⁴, cuando insiste una y otra vez en que se trata de conseguir un «enfoque *toda la ONU*» (la cursiva es mía). Es decir, no sólo de todos los países actuando de forma conjunta, sino de todas las Agencias, de todos los campos de actuación de los que trata de ocuparse las Naciones Unidas. Por eso, lo que resulta más interesante a los efectos del tema al que dedico estas páginas, ese enfoque supone poner el énfasis en todos los mecanismos, estructuras e instituciones que sirvan para hacer efectiva la cooperación internacional, entre los cuales se concede particular importancia a la cooperación al desarrollo de los países que pueden ser considerados vivero del terrorismo yihadista. Así, en el apartado V del mencionado Informe («Observaciones y recomendaciones»), se consignan actuaciones en cada uno de los cuatro pilares de la *Estrategia Global* y, lo que me parece especialmente relevante, se insiste en las recomendaciones del Pilar III —«Medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él y a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto»— en el carácter vital de la asistencia al desarrollo en estos países a los que me refería²⁵.

Sin duda, esa estrategia de asistencia al desarrollo, que es un aspecto clave de la estrategia global de la ONU contra el terrorismo, debe serlo también para la UE. Hasta ahora esa asistencia se ha planteado en los términos de apoyo a medios materiales y formación militar y policial. Es significativo a este respecto la creación en mayo de 2017 del plan Sahel-GAR, financiado con 41,6 millones

²³ Toda la información sobre el Centro Antiterrorismo de Naciones Unidas se puede consultar en <http://www.un.org/es/counterterrorism/>

²⁴ Cfr. A/70/826, de 12 de abril de 2016, Informe del Secretario General sobre las «Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo».

²⁵ Cfr. por ejemplo, los apartados 65 y 66.

del Fondo Fiduciario de la Unión Europea, un ejemplo de política de cooperación específica en el ámbito de la Defensa.

Pero lo que quiero plantear ahora de modo más específico es la pertinencia de otro tipo de intervención, que situaríamos sobre todo en el ámbito de la actuación preventiva²⁶. Me refiero a la propuesta de concebir la cooperación y ayuda al desarrollo y el codesarrollo como herramientas clave en el contexto de esa estrategia antiterrorista.

Esta concepción, sin ir más lejos, el 8 de enero de 2010, fue la adoptada por la entonces Secretaria de Estado en la Administración Obama, Hillary Clinton, en un discurso pronunciado ante el Instituto de Economía Internacional Peterson en Washington, en el que aseguró que aumentar los recursos financieros que se destinan a ayuda al desarrollo de los países más pobres, es la clave para garantizar la seguridad, no sólo de los Estados Unidos, sino del mundo en general. La tesis, evidentemente, es que resulta necesario poner todos los medios para que en aquellos países que están acosados por la insurgencia del fundamentalismo islámico mejoren las condiciones de vida, esto es, el *Índice de desarrollo humano*, desde una perspectiva de la construcción de la seguridad europea muy próxima a la noción de seguridad humana utilizada a ese respecto por Solana y Kaldor²⁷, para evitar que se conviertan en viveros del extremismo yihadista. El discurso, en ese momento, se centraba en el problema *AfPak*, pero apuntaba expresamente también a la situación en Yemen. Sin embargo, pese a que en efecto se produjo un incremento del porcentaje destinado en los presupuestos de los EEUU para la ayuda al desarrollo (algo que ha sido radicalmente recortado en la Administración Trump), lo cierto es que, como ya destacó en ese momento el director del Centro Noruego para la Construcción de la Paz en Oslo, Mariano Aguirre, la inversión de los EEUU en esos países ha sido casi exclusivamente militar-policial, y el énfasis en el desarrollo y la paz apenas fue un poco más allá de la retórica y apenas retocó el modelo estadounidense de promoción de la cooperación económica internacional. El mismo Aguirre cuestionaba incluso el planteamiento, esto es, la tesis de que destinar mayores recursos para promover el desarrollo en

²⁶ Un ejemplo de ese tipo de planteamiento es el trabajo de DíEZ ALCALDE, J., «Cooperación Unión Europea-África Occidental: Garantizar la seguridad compartida». Documento Análisis 43/2014. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos Disponible en: <http://www.ieee.es/documentos/areas-tematicas/organizaciones-internacionales/2013/DIEEEA43>.

²⁷ Cfr. por ejemplo, VV.AA. (Solana y Kaldor [coords.]), «Seguridad humana: conceptos, experiencias, propuestas. Una doctrina de la seguridad humana para Europa», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 76, 2004. Asimismo, KALDOR, M. y GLASIUS, M., *Human Security Doctrine for Europe. Project, Principles, Practicalities*, London, Routledge, 2006.

los países más pobres, supone una garantía mayor para la seguridad mundial. Para Aguirre, no necesariamente un mayor desarrollo económico impide el terrorismo. «Es verdad que hay muchas más posibilidades que en zonas pobres en donde no llega el estado, la prédica de los radicales islamistas prenda mejor, pero no nos olvidemos que quienes volaron las torres gemelas, los trenes en Madrid en 2004, o los autobuses y el metro en Londres en 2005, eran gente completamente integrada y algunos de ellos con residencia o nacionalidad de los países en donde actuaron. Por lo tanto, existe un vínculo seguro con la pobreza, pero eso no quiere decir que el desarrollo por sí solo pueda acabar con el terrorismo»²⁸.

En realidad, el nexo entre desarrollo y seguridad viene de lejos. Al menos, desde que entre los *Objetivos del Milenio* se planteara explícitamente la relación entre Seguridad, Paz y Desarrollo, lo que guarda estrecha relación con el vínculo entre Democracia, Desarrollo y Derechos, que subyace a la reorientación de la noción de desarrollo humano, a sus indicadores –que no pueden reducirse sólo al desarrollo económico– y a la noción de seguridad humana. Hoy, está claro que el objetivo de seguridad, incluso en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, no puede dejar de apoyarse en lo que constituye el IV Pilar de la varias veces mencionada estrategia global antiterrorista adoptada por las Naciones Unidas, esto es, el fortalecimiento del Estado de Derecho y de la garantía efectiva de los derechos humanos. Sin embargo, como decía, no puede ignorarse el riesgo de lo que se comenzó a denominar «securitización del desarrollo», tras los atentados de 2001 –y aún más tras la oleada de grandes atentados que provocan un elevado número de víctimas y que recorren Europa, desde los atentados de Madrid (11 de marzo de 2004, en la víspera de elecciones legislativas) y Londres (7 de julio de 2005) a los nueve atentados en 2017–²⁹.

²⁸ La crítica de Aguirre, en <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/mas-ayuda-al-desarrollo-disminuir-la-amenaza-terrorista>

²⁹ Después de 2005 y hasta 2015 no se volvieron a producir atentados masivos. En el primero, el cometido en París el 13 de noviembre de 2015, 120 personas murieron tras una cadena de atentados simultáneos a las afueras del *Stade de France* y luego en el Teatro Bataclan y en una zona de restaurantes. El 22 de marzo de 2016, dos explosiones en el aeropuerto de Bruselas, en Bélgica, y otra en una estación de metro dejaron 30 muertos y 200 heridos. El 14 de julio de 2016, en el Día de la Toma de la Bastilla, un hombre embistió con un camión contra la multitud en el Paseo de los Ingleses en Niza, causando al menos 84 muertos. El 19 de diciembre de 2016, un camión embistió contra un mercado navideño en Berlín, causando 12 muertos y 48 heridos. A lo largo del pasado año, 2017, se han vivido ocho diferentes atentados, con un coste de vidas humanas que supera sesenta muertos y un número muy elevado de heridos. El primer atentado tuvo lugar en Londres, el 22 de marzo de 2017, cuando un hombre arrolló con su vehículo a varias personas en el puente de Westminster y acuchilló a un policía a las puertas del Parlamento, cobrándose la vida de tres personas, al que siguió el de los Campos Elíseos en París, el 20 de abril, que costó la muerte por disparos a un gendarme. El 3 de abril de 2017, una explosión ocurrió en el metro

La fórmula es empleada ya, por ejemplo, por uno de los expertos españoles en políticas de desarrollo, el profesor Sanahuja, en un trabajo de 2005³⁰, en el que advertía sobre el impacto contaminante de la «guerra antiterrorista» desatada como respuesta de la Administración Bush jr. frente a los atentados del 11-S. Sanahuja explicaba así el impacto de la estrategia de guerra contra el terrorismo: «la preocupación por la seguridad nacional que ha traído el 11-S y la «guerra contra el terrorismo» han postergado el debate sobre la globalización y su dimensión social, que ha quedado marginado o se ha reinterpretado en clave antiterrorista. En ese contexto, con prácticas que recuerdan a las de la Guerra Fría, Estados Unidos y algunos de los países que se han sumado a la «guerra contra el terrorismo» están utilizando la ayuda externa como instrumento de la política exterior y de seguridad, apoyando a países aliados, como Pakistán, o la reconstrucción de Afganistán o Irak. Con ello, se dejan a un lado los objetivos declarados de la ayuda –desarrollo y lucha contra la pobreza– y, cuando estos aparecen, como en la iniciativa estadounidense de 2002 para combatir el VIH/sida, se pueden interpretar como un instrumento del «poder suave» y un argumento legitimador del antiterrorismo global, ya que antes del 11-S ese tipo de iniciativas, y su correspondiente carga financiera, habían sido descartadas expresamente»³¹.

Precisamente ahí es donde, apoyándose en los trabajos de Radelet y Pfaff y en informes de ONGs como el *BOND, Global Security and Development*³², diag-

de San Petersburgo, la segunda ciudad más importante de Rusia, entre las estaciones de Sennaya Plóshchad y Tejnologuicheski Institut. El atacante, oriundo de Kirguistán, instaló una bomba en uno de los vagones del tren, dejando un saldo de 14 personas muertas. El 8 de abril, un camión arrolló a una multitud en una de las principales calles de la capital sueca, Estocolmo. En el incidente fallecieron cuatro personas y otras 15 quedaron heridas. El 22 de mayo de 2017 se produjo un atentado con explosivos en Manchester, en un concierto en el Manchester Arena, que provocó 22 muertos. Un mes el 3 de junio, de nuevo en Londres, primero un atropello, seguido de apuñalamientos, causaron 7 víctimas mortales. El 17 de agosto, dos atentados en Barcelona y Cambrils, mediante atropellos y apuñalamientos, que costaron 15 muertos. Cabría añadir un noveno, pues se identifica también como atentado terrorista el ataque con arma blanca en Turku, el 18 de agosto de 2017, que costó 2 muertos y 8 heridos.

³⁰ Cfr. SANAHUJA, J.A., «Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la «securitización de la ayuda», *Documentación Social*, n.º 136/2005 pp. 25-42. Posteriormente, ha desarrollado el análisis de esa «securitización del desarrollo» en trabajos como SANAHUJA, J.A. y SCHÜNEMAN, J., «El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la ‘securitización’ del desarrollo», en SANAHUJA, J.A. (coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*, Madrid, ICEI, 2012.

³¹ SANAHUJA, J.A., *op. cit.*, p. 11.

³² RADELET, S., «Bush and Foreign Aid», *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2003, pp. 104-117; PFAFF, W., «El impacto del 11-S en el orden mundial», Real Instituto Elcano, 11 de septiembre de 2002. El informe de las ONG británicas, *BOND, Global Security and Development, BOND Discussion Paper*, Londres, octubre de 2002 está disponible en <http://www.bond.org.uk>.

nostica ese efecto generalizado de «securitización de la ayuda al desarrollo» que no es sólo una instrumentalización propia de una ideología de derecha, ni tampoco tiene sólo como destinatarios a un país o una región determinada³³.

En análisis posteriores, el propio Sanahuja –y otros– han desarrollado el análisis de este riesgo y su extensión o incluso generalización, para concluir que en realidad la contaminación securitaria ha producido un efecto muy negativo sobre la política misma de cooperación al desarrollo (al quedar patente su carácter instrumental, su condición de medio para otros fines, como sucede también cuando se supedita la ayuda, por ejemplo, ala función de policía o control migratorio, tal y como se verificó en la reciente cumbre en Abidjan, el 20/30 de noviembre de 2017, entre la UE y la UA. El efecto negativo alcanza también, sostiene Sanahuja, a esa especie de «agenda social global» que eran los Objetivos del Milenio, sobre todo porque se yerra en la base misma de lo que constituye la coartada, esto es, en la noción de seguridad reducida a la dimensión de la amenaza de conflicto bélico o de ataques terroristas. De un lado, las estadísticas prueban que la inmensa mayoría de los ataques terroristas y el mayor número de víctimas –incluidos los del terrorismo yihadista– se producen en países del denominado tercer mundo, y no en Occidente. De otro, la seguridad que estos países exigen crecientemente es la noción de seguridad humana, que va mucho más allá de esa importante pero no única dimensión³⁴.

³³ Así, escribe Sanahuja: «La «securitización» de la ayuda recorre todo el espectro ideológico. Para los «halcones» neoconservadores de la Administración Bush, la ayuda es un mero instrumento de política exterior, subordinado a la «guerra contra el terrorismo». Para las «palomas» de la UE o las Naciones Unidas, la ayuda es necesaria para afrontar la desesperación y el resentimiento causado por la pobreza y la desigualdad, que constituye el «caldo de cultivo» del fundamentalismo religioso del que se nutren las redes terroristas globales, y para estabilizar y pacificar países previamente invadidos por Estados Unidos y sus aliados. Esa tendencia comenzó a tener efectos visibles en la guerra de Afganistán. Antes del 11-S, Pakistán apenas recibía ayuda externa porque no era un país democrático y realizaba pruebas con armas nucleares. Al convertirse en un país clave en la guerra contra el terrorismo, la ayuda recibida por Pakistán se triplicó, pasando entre 2000 y 2002 de 703 a 2.100 millones de dólares. La UE también ofreció a este país generosas preferencias comerciales. Posteriormente, con motivo del debate en Naciones Unidas sobre la invasión de Irak, la «política de chequera» se sumó a las presiones diplomáticas para lograr los votos favorables de países muy dependientes de la ayuda, como Angola, Camerún y Guinea que, en el momento del ataque a Irak, eran miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. Turquía también fue tentada con abultadas ofertas de ayuda y condonación de deuda, para que permitiera el paso de tropas para la guerra de Irak» (SANAHUJA, J.A., *op. cit.*, p. 14).

³⁴ Así lo formula Sanahuja: «el proceso de securitización de las políticas de desarrollo ha sido un obstáculo para hacer frente a los problemas de seguridad, gobernanza y cohesión social planteados por la globalización y, en particular, para materializar esa «agenda social» global que representan los ODM. Se ha pretendido –no siempre con éxito– que la ayuda externa vuelva a servir a intereses nacionales de los donantes y a ser un instrumento de política exterior, en el sentido

Por eso puede ponerse en duda los criterios que nos permiten hablar de Estados fallidos, según advertían agudamente en un trabajo de consulta obligada Boegen, Brown, Clemens y Nolan³⁵ riesgo en la concepción instrumental de la ayuda al desarrollo, de la cooperación y del codesarrollo.

Con todo, no parece conveniente dejar de tener presentes los elementos de crítica a la tesis de la securitización de las políticas de desarrollo. Algo particularmente importante por lo que se refiere a la UE, ya que es evidente el prestigio de la propia UE (y de sus Estados miembros) como agentes internacionales de cooperación, ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria. El problema, dejémoslo ya señalado, es doble: de un lado, la cuestionable eficacia de someter aunque sea un sector de las actividades de la UE en ese ámbito a la prioridad de la estrategia antiterrorista, a la hora de establecer objetivos, planes concretos y destinatarios de la cooperación y ayuda al desarrollo. Dicho en otros términos, el riesgo de contaminación o, más abiertamente, instrumentalización de lo que debe tener una lógica propia (la actividad de cooperación y promoción del desarrollo humano) por parte de una, sin ningún tipo de duda necesaria y aun prioritaria en términos de seguridad y defensa, pero ajena a aquella. El segundo

de la *realpolitik* clásica, subordinado a objetivos de seguridad nacional definidos de manera muy estrecha. Ello ha estrechado el margen de maniobra de las fuerzas sociales para promover la securitización alternativa que representa la visión «desarrollista» de la seguridad humana y la acción orientada al cumplimiento de las metas internacionales de desarrollo. Ese proyecto, sin embargo, se ha mostrado inviable. La seguridad significa cosas distintas para distintas personas, por lo que no es posible imponer agendas unilaterales y restrictivas, subordinando a ellas otras concepciones de seguridad, y otras agendas, más amplias, relacionadas con las aspiraciones de desarrollo y libertad de muchas personas. Para una parte muy grande de la humanidad, la seguridad es evitar el flagelo del hambre y la enfermedad, y la violencia directa que se sufre allí donde no se garantiza el derecho a la vida. Significa verse libre tanto de necesidades como de temores. Sigue siendo necesario, por lo tanto, contar con un concepto amplio e inclusivo de la paz y de la seguridad, como el de «seguridad humana». Y no se puede reducir la construcción de la paz a agendas restrictivas de pacificación, estabilización, e imposición del orden, sin abordar también los problemas del desarrollo, de la materialización de derechos económicos y sociales, de las libertades y los derechos de ciudadanía, y de la legitimidad de la democracia. Es en estas cuestiones donde radica el potencial y la capacidad de los conceptos y las prácticas de la seguridad humana y de la construcción de la paz como narrativas o fundamento político y legal de una concepción «post-liberal» y cosmopolita –es decir, universalista y no occidental– de la seguridad y la paz en la sociedad internacional del siglo XXI».

³⁵ Vid. BOEGE/BROWN/CLEMENS/NOLAN, «Qué es lo <fallido>? Los Estados del Sur y las visiones de Occidente. Un ensayo sobre órdenes políticos híbridos y Estados emergentes», publicado en el libro colectivo editado por Sanahuja, *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*, Madrid, ICEI, 2012. Puede consultarse también, en el mismo libro colectivo el trabajo de Elizondo, «La reconstrucción armada»: desarrollo y contrainsurgencia en Afganistán».

problema es decisivo en términos sobre todo de *realpolitik*: ¿cómo establecer si esa afectación de las actividades de cooperación es eficaz en términos de la estrategia antiterrorista? ¿No estaremos cometiendo un error, dejándonos llevar –como ya he apuntado– por el mismo espejismo que sostenía que la ayuda al desarrollo podría funcionar como antídoto eficaz, como tapón para contener los flujos migratorios no deseados?

Y sin embargo, deberíamos tener en cuenta una perspectiva que no siempre aparece en el debate. En efecto, ¿es posible realizar acciones de cooperación al desarrollo, ayuda al desarrollo y –desde luego– ayuda humanitaria en esos países, sin que tengamos un marco de seguridad que, a fin de cuentas, sólo es posible desde el fortalecimiento de las Fuerzas armadas y los cuerpos de policía locales? ¿Es posible, pues, plantear la separación radical entre políticas sistemáticas de cooperación al desarrollo y las iniciativas y planes destinados a fomentar esos objetivos.

Creo que para entender los argumentos que reivindican hoy un replanteamiento de la relación y cuestionan que la denominada «securitización del desarrollo» deba ser examinada sólo en la perspectiva crítica que hemos recogido, puede ser ilustrativa la posición sostenida por J.I. de Carlos, quien, tras destacar el carácter multidimensional de la cooperación al desarrollo y el carácter a veces polémico del papel de las Fuerzas armadas y cuerpos de seguridad en ese contexto, llama la atención sobre la poca atención que se presta a las perspectivas de los diferentes agentes de las iniciativas de ayuda al desarrollo y señala: «Por ejemplo, desde el ámbito de las ONGDs oímos en ocasiones que las actividades dirigidas al desarrollo no pueden llevarse a cabo en ambientes no seguros. Mientras tanto, desde la perspectiva militar parece que las ONGDs en ocasiones no desean la protección y seguridad que las fuerzas armadas pueden brindar. Incluso instituciones como la Cruz Roja renuncian a realizar sus operaciones en situaciones inestables o bélicas. Entonces, ¿Qué es lo que está pasando? ¿Existe una reasignación de responsabilidades? O, ¿se están intercambiando los papeles? Acaso, ¿antes la Cruz Roja operaba en escenarios bélicos y ahora renuncia hacerlo? Y si así ocurriera, ¿es que, tácitamente las fuerzas armadas han asumido funciones que no le eran propias? ¿Es lo mismo la ayuda al desarrollo, que la ayuda humanitaria? ¿Qué es el codesarrollo?»³⁶.

Dejemos de lado que nociones como ayuda humanitaria o codesarrollo están suficientemente codificadas como para planteárnoslas ahora *da capo*. En cualquier caso, pocas dudas caben sobre la pertinencia de replantear la dis-

³⁶ DE CARLOS, J.I., *op. cit.* (99/2014), p. 2.

tribución de responsabilidades y las condiciones de seguridad para el trabajo humanitario y de cooperación al desarrollo, clave en la estrategia antiterrorista, que no pueden ser garantizadas por los agentes directos (ONGs), sin la intervención de fuerzas armadas y policiales: a ese respecto tiene razón quienes sostienen la posición expresada por De Carlos. Pero otra cosa muy distinta es que haya que sustituir no ya la terminología sino incluso la concepción, para dejar de hablar de cooperación al desarrollo o codesarrollo en relación con la estrategia antiterrorista y aceptar que nos encontramos ante una noción nueva, como pretende este autor, que propone hablar –en términos quizá demasiado enfáticos– de «compromiso de Occidente». Tras semejante pretensión lo que subyace, a mi juicio, es el argumento verosímil que insiste en el papel básico de las Fuerzas Armadas en punto a la seguridad y a la logística en esos países, lo que haría necesario apelar al compromiso de las potencias occidentales a este respecto: «si queremos coordinar una ayuda eficaz en el campo de la cooperación al desarrollo, que contribuya a la seguridad, debemos pedir a cada uno de los actores que reflexione sobre sus capacidades y fortalezas. Las capacidades de los ejércitos modernos son recurrentes. Son capacidades logísticas o de proyección y también en la competencia de seguridad. Es decir, desde la perspectiva de la ayuda humanitaria, pueden discutirse otro tipo de capacidades, pero no debería de existir duda de ninguna de estas: seguridad y logística. Por lo tanto, si queremos contribuir a mejorar las condiciones de vida de zonas inestables, inseguras o deprimidas económicamente, es necesaria una infraestructura básica: de seguridad y logística»³⁷.

En todo caso e, insisto, si hablamos con rigor, el planteamiento de la vinculación entre estrategia antiterrorista y cooperación al desarrollo/ayuda al desarrollo/codesarrollo, en sí, no carece de sentido y por tanto no debe extrañar que no sea una novedad. El punto de partida es que un factor que contribuye a la radicalización y desestabilización de un sector importante de población en países que se convierten en viveros o en refugios para los movimientos relacionados con el terrorismo yihadista es la percepción de la desigualdad de oportunidades de vida, junto a la percepción de la humillación frente a los standards del primer mundo que, cualquiera que disponga de un teléfono móvil o una antena parabólica, puede comprobarse por sí mismo. Por tanto, es fácil concluir que, para evitar la desestabilización de países o aun de regiones, por parte

³⁷ *Ibid.*, pp. 11 y ss. En realidad, la fórmula «compromiso de Occidente» a mi juicio podría ser sustituida con ventaja por el concepto propio del Derecho internacional de «responsabilidad de proteger».

del terrorismo yihadista, es decir, para contribuir a la estabilización económica y social, el codesarrollo, la ayuda y cooperación al desarrollo, es un instrumento clave y desde luego, muy concretamente lo es en el flanco sur europeo: los países del Magreb y del Sahel. Por otra parte, las estadísticas son terminantes: la mayor parte de la actividad terrorista –incluso la vinculada al yihadismo–, la mayor parte de las víctimas, no se producen en territorio europeo, en suelo occidental. Por otra parte, es imposible olvidar que los 10 países con más muertes por terrorismo en 2017, según el informe *Global Terrorism Index 2017* del *Institute for Economics and Peace* (Sidney) para la Economía y la Paz (IEP) son Iraq (10.000 muertos), Afganistán (9.441), Nigeria (9.009), Siria (8.261), Pakistán (8400), Yemen (7.877), Somalia (7.654), India (7534), Turquía (7519) y Libia (7256)³⁸. Es decir, la actuación contra el terrorismo, desde un punto de vista de una estrategia global, no puede no dejar de tener en cuenta que esos países son prioritarios. Por supuesto, ello no es óbice para dejar de reconocer que, en la perspectiva de la UE, la prioridad es contribuir a la estabilidad socioeconómica y política sobre todo del Magreb y del Sahel.

2.2. *La política de la UE (y España) sobre la ayuda al desarrollo en el marco de la lucha antiterrorista. Algunos ejemplos recientes*

Lo cierto es que resulta difícil desmentir el diagnóstico de contaminación securitaria, fruto de la priorización de la lucha antiterrorista como objetivo de la estrategia de seguridad. Queda reforzado, incluso, si se piensa en la analogía con el vínculo que las potencias europeas –la propia UE– ha tratado y trata de establecer entre ayuda al desarrollo y *contención* de la movilidad migratoria. Y, por lo demás, la experiencia muestra que hay un *non sequitur* en la pretensión de causalidad entre inversión en desarrollo y reducción del terrorismo internacional. Todo depende de cómo se concreten los instrumentos e iniciativas de ayuda al desarrollo, codesarrollo y cooperación.

Hay, con todo, un aspecto que no quiero dejar de apuntar. Un ámbito en el que la tarea de ayuda al desarrollo o codesarrollo, en el sentido más amplio de desarrollo humano, no parece contemplada y difícilmente cabría plantearla en los términos de la vinculación que acabamos de examinar de forma sumaria. Me refiero a la ayuda a la consolidación de las estructuras y de los principios e

³⁸ La web del IEP es economicsandpeace.org. El informe se puede descargar en visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf

instituciones propios del Estado de Derecho y de los derechos humanos (re-cordemos, el IV Pilar de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, adoptada en 2016), en el marco de lo que la Alta Representante F. Mogherini ha denominado el «desafío cultural» que la UE debe afrontar aún, en la lucha contra el terrorismo: «Enfin, et c'est sans doute le plus difficile, car il ne s'agit pas seulement de mesures techniques, administratives ou législatives, il faut changer un certain état d'esprit. Avoir une autre approche culturelle à la fois du monde musulman, de l'intégration de certains jeunes qui n'ont qu'un lointain rapport avec la religion, mais aussi de connaissance mutuelle. «Ce défi culturel va être au cœur de notre activité en Europe ainsi qu'avec les autres pays du monde arabe et du Golfe, mais pas seulement. Il faut aussi associer les pays d'Afrique et d'Asie»³⁹.

Sin embargo, la actuación de la UE y en su seno, del Gobierno español, no parece haber tomado nota de esta advertencia, ni tampoco de la necesidad de dedicar recursos y esfuerzos al ámbito especificado en el IV Pilar de la Estrategia Global antiterrorista adoptada por la ONU en 2006, esto es, la garantía de los derechos humanos y el refuerzo el Estado de Derecho. Por el contrario, la mayor parte de las contribuciones de la UE que computan como ayuda a la consolidación de países terceros que pueden ser desestabilizados por la infiltración del terrorismo yihadista se sitúa en el mencionado «giro securitario de la política de ayuda y cooperación al Desarrollo» en relación con la lucha contra el terrorismo.

El énfasis, en efecto, está puesto en la ayuda a fuerzas armadas y cuerpos policiales en la región sensible que es el Sahel y más concretamente en el G-5 Sahel⁴⁰. Así lo ha mostrado la reciente cumbre extraordinaria celebrada en Bruselas, el 23 de febrero de 2018, una conferencia de alto nivel conjunta entre la UA, la ONU, la UE y la presidencia de Sahel⁴¹, cuyo objetivo era recabar fondos y equipos para la ayuda al desarrollo y específicamente para la fuerza conjunta de 5.000 efectivos de los países del Grupo Sahel 5. Al terminar esa conferencia, la Alta Representante Mogherini anunció nuevas ayudas para combatir el terrorismo, el crimen organizado e impulsar la paz y el desarrollo

³⁹ Cfr. la entrevista realizada a la Alta Representante en Riga, en septiembre de 2015 y publicada por B-2: <https://www.bruxelles2.eu/2015/01/09/anti-terrorisme-ce-qui-manque-a-leurope/>

⁴⁰ Sobre ello, me parece ilustrativo el artículo de DÍAZ, F.D., «Securitización de la cooperación internacional al desarrollo: el caso sahelino de Mali y Níger», *Revista Perspectivas de políticas públicas*, n.º 2/2012, pp. 67-96.

⁴¹ Cfr. <http://www.europapress.es/nacional/noticia-rajoy-anuncia-100-millones-ayuda-desarrollo-paises-sahel-apoyo-logistico-fuerza-conjunta-20180223095756.html>.

en África. Mogherini informó de que los Estados miembros contribuirán con 176 millones de euros a la lucha contra el terrorismo en la zona africana del Sahel. El total de la ayuda comprometida asciende a 414 millones de euros. Por su parte, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker prometió que el bloque comunitario contribuirá también con la solución de problemas como la pobreza extrema, la inseguridad alimentaria, los desplazamientos por causa de los conflictos y la falta de perspectivas entre los jóvenes. El Presidente en ejercicio del G5 Sahel y Presidente de Níger, Mahamadou Issoufou agradeció el esfuerzo de los donantes, pero recordó que estos fondos cubren solamente el primer año de las operaciones. Issoufou insistió además en la necesidad de autorizar, bajo el amparo de la Carta de la ONU, el uso de la fuerza ofensiva durante las operaciones por los desafíos que implica el terrorismo, el tráfico de armas, de personas y drogas en la zona. Por su parte, el secretario general de la ONU, António Guterres, expresó a través de un video mensaje su confianza en que el trabajo conjunto entre las Naciones Unidas, la UE, la UA y los países de la zona podrán «instaurar la paz, la estabilidad y la prosperidad en la región».

El Gobierno español comparte la prioridad de la lucha contra el terrorismo islámico dentro de la estrategia de seguridad y defensa europeas y ha aceptado el planteamiento que vincula la estabilidad de los países europeos con la estabilidad de los países en los que actúan las franquicias de las más importantes redes terroristas de filiación islámica⁴². Prueba de ello lo constituye la declaración de Mariano Rajoy, el pasado 23 de febrero en Bruselas. M. Rajoy señaló que, en el marco de la acción de ayuda al desarrollo y a la seguridad contra el terrorismo en los países del Sahel por parte de la UE, España aportaría en su nuevo plan de cooperación 100 millones de euros para ayuda al desarrollo a los países del G5 Sahel. Muy concretamente, especificó que se destinaría una partida de 100.000 euros para la Plataforma del Secretariado Permanente del G5 Sahel en apoyo de sus actividades, incluida la fuerza conjunta, una contribución que justifica para lograr la estabilidad en estos países que «es la estabilidad de Europa», para conseguir la «normalidad institucional y democrática» y para «dar la batalla al terrorismo». España ha tomado el relevo al mando de

⁴² Puede sostenerse incluso, como ha escrito el profesor Roldán (ROLDÁN, 2017, *op. cit.*, pp. 31 y ss.) que España ha desempeñado un papel positivo y de cierta relevancia en la estrategia internacional de lucha contra el terrorismo. Así, escribe el profesor de la Universidad de Granada, «España, a consecuencia de su lucha contra el terrorismo etarra, ha ganado capacitación, prestigio y sensibilidad en la estrategia antiterrorista, como puso de relieve durante su pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el bienio 2015-2016, impulsando el estatuto y la voz de las víctimas y, en general, la lucha contra este flagelo donde lo interno y lo internacional cruzan sus caminos y donde la integración europea encuentra nuevos motivos de progreso».

la EUTM en su misión de entrenamiento del Ejército y la Guardia Civil española en su tarea de formación de policías del G5. España realiza el 30% de las operaciones de transporte militar francés en los 5 países de la zona y prestará apoyo logístico a los 5 países que han creado la fuerza militar conjunta contra el terrorismo. Sin embargo, hay que constatar que la política del Gobierno español en los últimos 7 años –con gobiernos del PP, presididos por M. Rajoy– han supuesto un grave detrimento de las iniciativas reales de ayuda al desarrollo (nunca ha habido iniciativas de codesarrollo en sentido estricto⁴³, salvo en lo que se refiere a acciones muy concretas en América Latina –Ecuador–), incluso por lo que se refiere a los países del Sahel.

Es cierto que, desde 2016, la Ayuda Oficial al Desarrollo española se ha incrementado hasta alcanzar los 4.096 millones de dólares frente a los 1.397 millones de dólares de 2015, año en el que la AOD tocó fondo con un descenso del 73,5% desde 2008 hasta 2015. Pero, como ha explicado por ejemplo Intermon Oxfam, la subida tiene que ver con medidas de condonación de deuda y no con inversiones en terceros países para disminuir la desigualdad y la pobreza. Así, por ejemplo, en los Presupuestos Generales del Estado de 2017, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), apenas cuenta con unos 284 millones, cantidad ridícula y similar a la de años anteriores.

Hay que resaltar, desde luego, que la Coordinadora de ONGD ha criticado severamente el V Plan de Cooperación del Gobierno español, anunciado en 2018. Comienzan por señalar que España debe normalizar su Ayuda Oficial al Desarrollo y acercarse a países de su entorno, como los de la UE-15, con 0,51% de la Renta Nacional Bruta destinada a cooperación. En 2016, la ayuda española, realmente destinada a desarrollo, solo alcanzó el 0,16%. Todos los grupos parlamentarios aprobaron el noviembre de 2017 una Propuesta No de Ley (PNL 161/002620) en la que asumían el compromiso de alcanzar como mínimo el 0.4% en 2020. Respecto al plan, se señalan seis carencias básicas que recojo en su literalidad⁴⁴:

«1) Inexistencia de un marco presupuestario: el borrador no solo no va acompañado de una memoria económica, en la que se especifique los fondos que se destinarán, sino que además la cuestión presupuestaria aparece refle-

⁴³ Creo que, en líneas generales, puede sostenerse hoy, aún, el diagnóstico del profesor GÓMEZ GIL, C., «El debate sobre el codesarrollo en España. Reflexiones y lecciones desde la experiencia», en *Papeles*, n.º 104, 2008/9, pp. 2-11.

⁴⁴ <https://coordinadoraongd.org/2018/01/v-plan-director-necesita-mejorar-contar-presupuesto-adecuado/>

jada con menciones difusas o sujetas a condicionantes sin especificar. Así, por ejemplo, se afirma que «la definición de objetivos para los próximos cuatro años exige realismo en relación con las capacidades y la realidad actual». Estos mensajes llevan a pensar que, pese a sus promesas de recuperar la cooperación internacional una vez iniciada la senda del crecimiento económico, el Ejecutivo no tiene una voluntad real de cumplir con su palabra. España debería normalizar su esfuerzo de ayuda y acercarse a países de su entorno, como aquellos que integran la UE-15, en los que se destina una 0,51% de la Renta Nacional Bruta a cooperación internacional.

2) Carencia de un enfoque estratégico: en la propuesta de V Plan Director se explicita una voluntad de alinearse con la Agenda 2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiación del Desarrollo y el Acuerdo de París sobre cambio climático, algo que valoramos positivamente. Ahora bien, este ejercicio no cuenta con una visión a largo plazo, ambiciosa y con prioridades claramente definidas, en la que se conjuguen de manera equilibrada los elementos propios y positivos de la Cooperación Española con las exigencias y metas de la Agenda 2030.

3) Vacío en el desarrollo de un marco institucional y normativo: el texto propuesto no hace referencia a las reformas necesarias, y recomendadas por distintos organismos nacionales e internacionales, para superar la fragmentación, solapamiento y descoordinación existente entre los distintos actores de la cooperación. Solo menciona la futura modificación del estatuto de la AECID antes de diciembre de 2019.

4) Falta de ambición con respecto a la coherencia de políticas: en el borrador se menciona la necesidad de reforzar la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Nos preocupa, sin embargo, que se trata tan solo de una referencia sin una concreción real. Tal y como ha señalado, el Comité de Ayuda al Desarrollo, de la OCDE, el Consejo de Cooperación de España y Naciones Unidas, en la Agenda 2030, es indispensable que el Estado establezca un mecanismo encargado del cumplimiento y evaluación de dicha coherencia tanto en las políticas nacionales como en las destinadas al exterior. Este instrumento deberá situarse en el más alto nivel de la Administración y contar con recursos y capacidades suficientes.

5) Deficiente valoración del papel de la sociedad civil: en el borrador se destaca el rol de las ONG en la atención de las comunidades más vulnerables. No se reconoce, sin embargo, su importancia como agentes de incidencia política y de transformación social mediante la educación para el desarrollo.

6) Necesidad de un marco de seguimiento y evaluación: el plan no contiene indicadores y metas con los que realizar un seguimiento y evaluación

del mismo. Tampoco plantea herramientas de planificación y seguimiento anuales que puedan orientar e informar sobre los avances conseguidos y los desafíos existentes.

A la vista de las señaladas carencias en el Plan de Cooperación español conocido en 2018, a la que sumaría por mi parte el hecho de que brille por su ausencia iniciativas destinadas a lo que en la Estrategia Global Antiterrorista de las Naciones Unidas se entiende por IV Pilar (fortalecimiento del Estado de Derecho y refuerzo de las garantías efectivas de los derechos humanos en esos países) no parece, pues, que quepa albergar, al menos a medio plazo, una orientación diferente en materia de ayuda y cooperación al desarrollo. Esto obliga a cierto pesimismo a la hora de evaluar la comprensión del papel de una ayuda al desarrollo –de un codesarrollo– que no sea mera compensación en términos securitarios a los países clave desde el punto de vista de la prevención del terrorismo yihadista.

