

## **dCIDOB 100. 1983-2006: nous temps, noves mirades.**

La seguretat internacional després de la Guerra Freda. Caminant cap a una doctrina de seguretat humana?  
Pol Morillas Bassedas



# La seguretat internacional després de la Guerra Freda

## Caminant cap a una doctrina de seguretat humana?

Pol Morillas Bassedas Analista, Fundació CIDOB

Els debats sobre seguretat internacional han sofert importants transformacions durant les darreres dues dècades. Des de la fi de la Guerra Freda, la doctrina de la seguretat nacional ha anat deixant pas a la seguretat humana, una nova expressió que considera que l'individu ha de ser objecte de protecció davant d'amenaques cada cop més globals i complexes.

Per entendre aquesta nova concepció de la seguretat internacional cal fer un breu apunt als debats que sorgiren arran de la situació posterior a la Segona Guerra Mundial. Ja durant la guerra, els Estats Units van adoptar el concepte de “seguretat nacional” per definir les relacions d'aquest país amb la resta del món. Durant la Guerra Freda i amb l'establiment de l'ordre internacional bipolar, les prioritats en matèria de seguretat van consolidar-se entorn de la defensa de la sobirania i integritat territorial de l'Estat. La seguretat –com també les principals amenaces a què calia fer front– adoptava un caràcter preeminentment polític i militar, en entendre que el major risc passava per un atac del bloc enemic i/o de la seva principal potència, la Unió Soviètica. La conformació d'aliances i la doctrina de la dissuasió nuclear<sup>1</sup> esdevingueren, així, l'exemple més clar del sistema de seguretat internacional en temps de la Guerra Freda.

### La seguretat internacional en temps de la postguerra freda

Amb la caiguda del mur de Berlín el 1989, l'agenda de la seguretat internacional ha evolucionat, com també ho han fet les amenaces i els reptes principals que cal afrontar. Des d'aleshores, ens trobem davant d'una realitat complexa que podem atribuir a un doble procés.

D'una banda, la transformació de la naturalesa dels conflictes armats ens porta avui a observar un creixement substancial dels enfrontaments produïts en territoris on l'Estat falla i en què emergeixen formes privades de violència (grups armats no estatals com guerrilles, xarxes terroristes o senyors de la guerra). Aquestes “noves guerres”, segons la terminologia adoptada per Kaldor (1999), es caracteritzen també per la seva naturalesa *intraestatal* i pel fet que la seva principal víctima és la població civil. Les guerres produïdes arran del desmembrament de l'antiga Iugoslàvia són un exemple clarificador del canvi de naturalesa dels conflictes armats durant els anys noranta. A Bòsnia, per exemple, les víctimes mortals del conflicte que es perllongà durant més de tres anys van ascendir a 250.000 persones, de les quals aproximadament un 90% va ser població civil<sup>2</sup>.

Paral·lelament, la fi de la Guerra Freda ha comportat la desaparició de les amenaces tradicionals en termes purament militars. La seguretat internacional contempla avui la presència de noves amenaces *noves*, com poden ser la vulnerabilitat econòmica, la degradació ambiental o els atacs terroristes a gran escala contra la població civil, sobretot a partir de l'11 de setembre de 2001. Els atacs a les Torres Bessones de Nova York, les conseqüències dels quals abordarem més endavant, van evidenciar la vulnerabilitat dels estats desenvolupats –i de la seva població civil– davant d'amenaques no-estatals de naturalesa no militar.

El Grup d'Alt Nivell del Secretari General de les Nacions Unides sobre les Amenaces, els Desafiaments i els Canvis va apuntar, en un document titulat *Un món més segur. La responsabilitat que compartim*, quines eren les amenaces a la seguretat col·lectiva en aquest nou context mundial<sup>3</sup>. Més enllà de les tradicionals guerres entre estats, el Grup d'Alt Nivell va fer referència a la violència dins de l'Estat, que inclou les guerres

civils, els abusos de drets humans i el genocidi; la pobresa, les malalties infeccioses i la degradació del medi ambient; les armes nuclears, radiològiques, químiques i biològiques; el terrorisme; i la delinqüència transnacional organitzada.

### La reconceptualització de la seguretat internacional i l'aparició de la seguretat humana

El doble procés descrit ha implicat canvis transcendentals en la concepció de la seguretat en el període posterior a la Guerra Freda. En paraules de Buzan (1998), el sistema de seguretat posterior a la bipolaritat està marcat per un procés d'ampliació i aprofundiment del concepte de seguretat, en el qual l'Estat ja no és l'únic referent per explicar una realitat creixentment complexa. Els debats sobre seguretat internacional analitzen avui el sistema internacional i l'individu, mentre que també s'estudia el paper que hi tenen les organitzacions internacionals, els governs locals i regionals, les organitzacions no governamentals, l'opinió pública i, fins i tot, les forces del mercat global.

Amb la pèrdua del monopoli estatal en els debats sobre seguretat internacional, a principi dels anys noranta emergeix la idea que seguretat és allò que amenaça directament les persones, o dit d'una altra manera, que l'objecte de protecció ja no és l'Estat sinó l'individu. Així doncs, conceptes tan emprats durant bona part del segle XX com els de sobirania nacional i el dret a no-ingerència deixen pas a l'expressió de "la responsabilitat de protegir", que plantejarem tot seguit.

El naixement de la seguretat humana es remunta a l'*Informe sobre Desenvolupament Humà* de 1994, publicat pel Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD). El document titulat "Noves dimensions de la seguretat humana" afirma que la lluita per la pau cal abordar-la des de dos fronts interconnectats, el primer dels quals fa referència a la llibertat davant del temor (és a dir, l'eliminació de l'ús de la força i de la violència –així com l'amenaça del seu ús– de la vida diària de les persones) i el segon, a la llibertat davant de la necessitat (o, dit d'una altra manera, l'establiment de les condicions de vida necessàries en termes econòmics, alimentaris, socials, ambientals i de salut). La publicació d'aquest informe estableix la creixent interdependència i complexitat de les amenaces a la seguretat internacional, a la vegada que entén que aquestes ja no afecten exclusivament la seguretat de l'Estat sinó la de la seva població.

L'expansió de l'ús i l'acceptació progressiva de la concepció de la seguretat humana ha avançat paral·lelament a la dificultat de trobar mecanismes per a la seva implementació. El repte principal dels debats de la postguerra freda consistia en omplir el buit existent entre unes necessitats en seguretat que passaven per la protecció de l'individu i uns mitjans que encara reflectien la prioritat de la defensa de l'Estat i la seva sobirania. És a dir, si bé la realitat en seguretat internacional es caracteritzava per l'existència de noves amenaces i pel canvi de naturalesa dels conflictes armats, els mitjans per fer-hi front estaven encara preparats per respondre a agressions d'estats i exèrcits estrangers.

Poc després dels atacs terroristes de l'11-S, un òrgan independent de les Nacions Unides –la Comissió sobre la Intervenció i la Sobirania de l'Estat (ICISS segons les seves sigles en anglès)– intenta resoldre aquesta situació paradoxal. La publicació de l'informe *La Responsabilitat de protegir* assenta les bases de la intervenció humanitària i, amb aquestes, els límits de la concepció tradicional de sobirania nacional. L'informe, presentat el desembre de 2001, afirma que la sobirania nacional implica responsabilitat i que aquesta recau, primerament, en el mateix Estat com a garant de la protecció dels seus ciutadans. En cas que una població estigui sofrint greus danys com a conseqüència d'una guerra civil, d'una insurrecció, de la repressió per part de l'Estat o a causa del col·lapse de les seves estructures, i el mateix Estat no sigui capaç o no desitgi posar fi a aquests sofriments, el principi de la no-intervenció quedarà supeditat a la responsabilitat de protegir de la comunitat internacional (ICISS, 2001).

La publicació d'aquest informe provoca un gir en la concepció tradicional de la sobirania nacional. A més d'entendre que la responsabilitat de protegir preval sobre el dret de no-ingerència dels estats, el document de l'ICISS reconeix que la sobirania també s'ha estès "cap amunt", en el moment en què l'Estat ha de compartir la seva sobirania amb la comunitat internacional, convertida en la garant última de la responsabilitat de protegir. El buit existent entre la presència de noves amenaces i els mecanismes de què es disposa per fer-hi front queda superat a través de les idees recollides en l'informe de l'ICISS. L'objecte de protecció és ara l'individu, i tota sobirania queda supeditada a la consecució d'aquest fi.

### Les diferents visions sobre la seguretat humana

La seguretat humana s'erigeix, doncs, com la concepció de la seguretat internacional que permet implementar els principis establerts en l'informe *La responsabilitat de protegir*, en la mesura que garanteix la llibertat dels individus davant d'inseguretats bàsiques.

No obstant això, existeixen diferents interpretacions pel que fa a les amenaces de les quals cal protegir la persona. Com veïem anteriorment, el document fundador d'aquesta concepció innovadora estableix un vincle entre les agendes de pau, seguretat i desenvolupament, a través de l'avanç paral·lel vers la llibertat davant del temor i la necessitat. Tanmateix, poc després de l'aparició de l'informe del PNUD de 1994, un bon nombre de veus al·leguen que un concepte tan ampli és difícilment aplicable, fet pel qual opten per reduir-ne l'agenda. L'escola partidària d'una visió reduïda de la seguretat humana, representada per Canadà i Noruega, centra el seu discurs en la necessitat de dur a terme polítiques de protecció de civils en conflictes armats, de lluita contra les mines antipersonals, de prevenció de conflictes, de participació en operacions de pau, etc. Amb aquest fi, els partidaris d'elaborar polítiques en la línia de la llibertat davant del temor (o *freedom from fear*) impulsaran projectes com la *Human Security Network* o el *Human Security Centre*.<sup>4</sup>

### La Doctrina de Seguretat de Washington

1. Hegemònica
2. Ordre mitjançant l'hegemonia
3. "Multilateralisme flexible" o unilateralisme quan sigui necessari
4. Ús anticipatori i preventiu de la força
5. Focus de la seguretat: geopolític i, en segon lloc, geoeconòmic
6. Organització col·lectiva de forma pragmàtica (Nacions Unides, OTAN); si no, confiança en el poder militar i polític dels Estats Units
7. Lideratge: els Estats Units i els seus aliats
8. Objectius: fer el món segur per a la llibertat i la democràcia; globalitzar les regles i la justícia nord-americanes

### La Doctrina de Seguretat Humana

1. Multilateralisme i regles comunes
2. Ordre mitjançant el dret i la justícia social
3. Reforçar la seguretat multilateral i col·lectiva
4. En l'àmbit internacional, ús de força sancionadora com a últim recurs per garantir el dret internacional humanitari
5. Focus de la seguretat: lligam entre les agendes de seguretat i de drets humans; protecció dels individus davant les amenaces a la seva vida, ja siguin polítiques, socials, econòmiques o ambientals
6. Enfortir la governança global: reforma del Consell de Seguretat de les Nacions Unides; creació d'un Consell de Seguretat Econòmic i Social; democratització de Nacions Unides
7. Lideratge: desenvolupar un diàleg internacional per definir un nou pacte global
8. Objectius: fer un món segur per a la humanitat; justícia global i regles imparcials

Traducció lliure de la següent font: HELD, David et al. *Debating Globalization*. Cambridge: Polity, 2005

D'altra banda, i en consonància amb els postulats principals de l'informe *Noves dimensions de la seguretat humana*, el Japó i la Comissió sobre Seguretat Humana<sup>5</sup> consideren que cal incorporar també tot allò representat per l'expressió "llibertat davant de la necessitat" (o *freedom from want*). Així, cal abordar la seguretat humana des de la perspectiva de garantir les condicions de vida mínimes de totes les persones (el que inclou l'accés als serveis bàsics de salut i educació) mitjançant la lluita contra la pobresa, les malalties infeccioses com la sida, el tràfic d'éssers humans o la proliferació d'armes.

L'existència d'aquestes dues agendes porta a pensar que un dels principals reptes de futur passa per acordar una definició compartida del programa polític de la seguretat humana. Amb aquest objectiu, el Grup d'Estudis sobre les Capacitats d'Europa en Matèria de Seguretat va presentar a l'alt representant de la Unió Europea per a la Política Exterior i de Seguretat Comuna, Javier Solana, l'informe *Una doctrina de seguretat humana per a Europa* (setembre 2004). Aquest document estableix un marc d'actuació per a l'aplicació de l'Estratègia de Seguretat Europea aprovada el desembre de 2003, tot explicitant els principis fonamentals que haurien de regir la política exterior de la UE per a la promoció d'aquesta concepció de la seguretat. A grans trets, aquests principis són la primacia dels drets humans, l'establiment d'una autoritat política clara, el multilateralisme, l'en-

focament ascendent i el focus regional (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004).

Pel que fa a la primacia dels drets humans, aquest principi se situa clarament en els termes explicitats a l'informe de la *Responsabilitat de protegir*, en considerar que la protecció dels individus i dels seus drets ha de ser l'objectiu principal d'una política exterior basada en la seguretat humana. Com posàvem de manifest anteriorment, l'objectiu ja no és la derrota de l'enemic en termes militars, sinó la protecció dels ciutadans que veuen vulnerats els seus drets fonamentals. L'establiment d'una autoritat política clara esdevé clau a l'hora d'assegurar que aquests drets seran protegits en el futur. Qualsevol acció exterior ha d'anar precedida de la voluntat d'estabilització i de creació d'una arena política en la regió. Per la seva banda, el principi del multilateralisme implica el treball amb les institucions internacionals i la primacia de la legalitat internacional, tot això amb voluntat de dotar de legitimitat les accions exteriors. L'enfocament ascendent és aquell que considera que, per a l'èxit de les polítiques que s'han d'adoptar, cal tenir en compte les necessitats de la població local a través de la consulta i l'ús de les institucions locals. Finalment, el focus regional ens remet a la idea que les guerres actuals no tenen límits clars i que, per prevenir l'extensió de la violència a zones properes, cal treballar amb la resta d'estats de la zona i també amb les instàncies subestamentals.

## Les possibilitats d'una doctrina de seguretat humana

Entendre la seguretat humana com un conjunt de principis que guïen la política exterior dels estats o les institucions internacionals permetria avançar en la seva implementació.

No obstant això, els darrers esdeveniments en política internacional des dels atemptats terroristes de l'11-S no ens permeten ser massa optimistes pel que fa a l'avanç d'aquesta concepció de la seguretat. Un any després dels atacs a Nova York i Washington, el president dels Estats Units, George W. Bush, va publicar una estratègia de seguretat nacional que, en bona mesura, entra en contradicció amb els principis bàsics, explicitats anteriorment, d'una doctrina de seguretat humana. La *National Security Strategy* (setembre 2002) autoritza les accions militars com a mecanisme de resposta a les amenaces considerades "suficients" pels mateixos Estats Units<sup>6</sup>. La legalitat internacional reconeix la legitimitat dels atacs preventius quan una amenaça és imminent, però no quan és "suficient", terme de caràcter subjectiu i procliu a l'ús dels atacs anticipatoris. L'estratègia de Bush mostra també una preferència per les accions unilaterals, en considerar que no és imprescindible una autorització prèvia del Consell de Seguretat de les Nacions Unides per iniciar una operació militar.

El fracàs de la guerra de l'Iraq de 2003 –lliurada sota els principis de l'estratègia de Bush de 2002– és un exemple clarificador de com els mètodes militars clàssics no són útils per lluitar contra noves amenaces com el terrorisme o les violacions dels drets humans. El resultat de la intervenció militar dels Estats Units i els seus aliats ha comportat el fracàs en la implantació de la democràcia i la seguretat de la població iraquiana<sup>7</sup>, alhora que ha deixat el país al límit de la guerra civil. Aquest fet ens mostra la necessitat d'abordar amenaces com el terrorisme internacional des del multilateralisme i el protagonisme de les institucions internacionals, donant suport als grups locals democràtics i establint una autoritat política clara capaç de garantir la seguretat de la població del país.

Amb uns continguts visiblement diferents a l'estratègia dels Estats Units, l'Estratègia de Seguretat Europea, aprovada el desembre de 2003, parteix de l'acceptació d'una nova realitat pel que fa a les amenaces a la seguretat internacional<sup>8</sup>. Sota el títol *Una Europa segura en un món millor*, reconeix la necessitat de construir un ordre internacional sota el paraigües del multilateralisme, fer front a les noves i velles amenaces en tota la seva complexitat i promoure la bona governança entre els veïns de la UE. El document elaborat per Javier Solana afirma que "cap de les noves amenaces pot ser abordada únicament a través de mitjans militars", el que mostra la voluntat de superar el buit entre fins i mitjans a què fèiem referència anteriorment. A més, entén que no és possible separar la inseguretat que afecta els individus de la naturalesa de les noves amenaces, el que fa que se situï –si bé no de manera explícita– en la línia de la seguretat humana.

En bona mesura, les possibilitats de consolidar una doctrina de la seguretat humana passen pel reforçament de la UE com a actor clau de la seguretat internacional –fet que requereix, sobretot, el compromís polític i les capacitats dels seus Estats Membres. La seva estratègia de seguretat és propera als postulats principals de la seguretat humana i accepta que l'ús de la força s'ha de dirigir a objectius diferents a la victòria militar en guerres convencionals. Una aplicació vigorosa d'aquesta estratègia i un reforçament del paper exterior de la Unió en la direcció apuntada per l'informe *Una doctrina de seguretat humana per a Europa* serien els millors elements per a la consolidació d'una idea de la seguretat internacional adaptada a unes amenaces progressivament globals, interdependents i complexes. ●

### Notes

- 1 La dissuasió nuclear, també evocada per l'expressió del *Mutual Assured Destruction* (MAD), o Destrucció Mútua Assegurada, es basa en el fet que l'ús a gran escala d'armament nuclear per un dels dos blocs tindria com a resultat la destrucció tant de l'atacant com del defensor. La destrucció mútua assegurada porta a una estabilitat en què l'amenaça nuclear no desapareix sinó que esdevé, ella mateixa, el principal mecanisme de contenció d'una guerra a gran escala.
- 2 Per fer-nos una idea del canvi que això suposa respecte de conflictes anteriors, podem apuntar que, de cada deu vides que es van perdre durant la Primera Guerra Mundial, nou van correspondre a soldats morts en combat.
- 3 El document pot ser consultat a [www.un.org/secureworld/report2.pdf](http://www.un.org/secureworld/report2.pdf)
- 4 Per a més informació, es pot consultar la pàgina web de la Xarxa de Seguretat Humana [www.humansecuritynetwork.org](http://www.humansecuritynetwork.org) i la del Centre de Seguretat Humana a [www.humansecuritycentre.org](http://www.humansecuritycentre.org).
- 5 Els objectius i informes de la Comissió, copresidida per un dels màxims promotors de la seguretat humana, Amartya Sen, poden ser consultats a [www.humansecurity-chs.org](http://www.humansecurity-chs.org).
- 6 L'estratègia de seguretat dels Estats Units de 2002 pot ser consultada a [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html). La seva revisió de març de 2006 modera alguns dels principis de l'estratègia de 2002 després de la guerra de l'Iraq, tot matisant l'atac anticipat i reconeixent la necessitat d'actuar contra les causes del terrorisme. La nova estratègia es troba a [www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006).
- 7 L'alt nombre de víctimes civils que ha comportat la intervenció militar a l'Iraq –ho exemplifica l'ús constant de l'expressió de "danys col·laterals" per justificar la mort de civils– s'oposa frontalment als principis recollits en l'informe *La responsabilitat de protegir*.
- 8 L'estratègia europea de seguretat és accessible a [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf)

### Referències bibliogràfiques

- BUZAN**, Barry; **WAEVER**, Ole; **DE WILDE**, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- HELD**, David et al. *Debating Globalization*. Cambridge: Polity, 2005
- ICISS**. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. [www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf](http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf)
- KALDOR**, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- PNUD**. *Informe sobre Desarrollo Humano. Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*. Nova York: Oxford University Press, 1994.
- STUDY GROUP ON EUROPE'S SECURITY CAPABILITIES**. *A Human Security Doctrine for Europe*, 2004. [www.cidob.org/es/content/download/2601/21895/file/Human\\_Security\\_Report\\_Full.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/2601/21895/file/Human_Security_Report_Full.pdf)
- VV.AA.** "Seguridad Humana: Conceptos, Experiencias y Propuestas". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 76 (2007). Barcelona: Fundació CIDOB.