

dCIDOB 100.

1983-2006: nuevos tiempos, nuevas miradas.

La seguridad internacional después de la guerra fría ¿Avanzando hacia una doctrina de seguridad humana?
Pol Morillas Bassedas.

LA SEGURIDAD INTERNACIONAL DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA ¿AVANZANDO HACIA UNA DOCTRINA DE SEGURIDAD HUMANA? Pol Morillas Bassedas Analista, Fundación CIDOB

Los debates sobre seguridad internacional han sufrido importantes transformaciones durante las últimas dos décadas. Desde el fin de la Guerra Fría, la doctrina de la seguridad nacional ha ido dejando paso a la seguridad humana, una nueva expresión que considera que el individuo debe ser objeto de protección ante amenazas cada vez más globales y complejas.

Para entender esta nueva concepción de la seguridad internacional, es necesario hacer un breve apunte a los debates que aparecieron a raíz de la situación después de la Segunda Guerra Mundial. Ya durante la guerra, Estados Unidos adoptó el concepto de “seguridad nacional” para definir las relaciones de este país con el resto del mundo. Durante la Guerra Fría y con el establecimiento del orden internacional bipolar, las prioridades en materia de seguridad se consolidaron en torno a la defensa de la soberanía e integridad territorial del Estado. La seguridad –como también las principales amenazas a las que había que hacer frente– adoptaba un carácter principalmente político y militar, al entender que el mayor riesgo pasaba por un ataque del bloque enemigo y/o de su principal potencia, la Unión Soviética. La formación de alianzas y la doctrina de la disuasión nuclear¹ se convirtieron en el ejemplo más claro del sistema de seguridad internacional durante la Guerra Fría.

La seguridad internacional durante la posguerra fría

Con la caída del muro de Berlín en 1989, la agenda de la seguridad internacional ha evolucionado, así como también las amenazas y los principales retos que se deben afrontar. Desde entonces, nos encontramos ante una realidad compleja que podemos atribuir a un doble proceso.

Por un lado, la transformación de la naturaleza de los conflictos armados nos lleva hoy a observar un crecimiento sustancial de los enfrentamientos producidos en territorios donde el Estado falla y en el cual emergen formas privadas de violencia (grupos armados no estatales como guerrillas, redes terroristas o señores de la guerra). Estas “nuevas guerras”, según la terminología adoptada por Kaldor (1999), se caracterizan también por su naturaleza *intraestatal* y por el hecho de que su principal víctima es la población civil. Las guerras producidas a raíz del desmembramiento de la antigua Yugoslavia son un ejemplo clarificador del cambio de naturaleza de los conflictos armados durante los años noventa. En Bosnia, por ejemplo, las víctimas mortales del conflicto, que se prolongó durante más de tres años, ascendieron a 250.000 personas, de las cuales aproximadamente el 90% fue población civil².

Paralelamente, el fin de la Guerra Fría supuso la desaparición de las amenazas tradicionales en términos puramente militares. La seguridad internacional contempla hoy la presencia de nuevas amenazas blandas, como pueden ser la vulnerabilidad económica, la degradación ambiental o los ataques terroristas a gran escala contra la población civil, sobre todo a partir del 11 de

¹ La disuasión nuclear, también evocada por la expresión *Mutual Assured Destruction* (MAD), o Destrucción Mutua Asegurada, se basa en el hecho que el uso a gran escala de armamento nuclear por uno de los dos bloques tendría como resultado la destrucción tanto del atacante como del defensor. La destrucción mutua asegurada lleva a una estabilidad en la cual la amenaza nuclear no desaparece sino que se convierte, en sí misma, el principal mecanismo de contención de una guerra a gran escala.

² Para hacernos una idea del cambio que ello supone respecto a conflictos anteriores, podemos señalar que, de cada diez vidas que se perdieron durante la Primera Guerra Mundial, nueve correspondieron a soldados muertos en combate.

septiembre de 2001. Los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York, cuyas consecuencias analizaremos más adelante, evidenciaron la vulnerabilidad de los estados desarrollados –y de su población civil– ante amenazas no-estatales de naturaleza no militar.

El Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y los Cambios señaló, en un documento titulado *Un Mundo Más Seguro. La Responsabilidad que Compartimos*, cuáles eran las amenazas a la seguridad colectiva en este nuevo contexto mundial³. Más allá de las tradicionales guerras entre estados, el Grupo de Alto Nivel hizo referencia a la violencia dentro del Estado, que incluye las guerras civiles, los abusos de derechos humanos y el genocidio; la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; y la delincuencia transnacional organizada.

La reconceptualización de la seguridad internacional y la aparición de la seguridad humana

El doble proceso descrito ha implicado cambios trascendentales en la concepción de la seguridad en el período posterior a la Guerra Fría. En palabras de Buzan (1998), el sistema de seguridad posterior a la bipolaridad está marcado por un proceso de ampliación y profundización del concepto de seguridad, en el cual el Estado ya no es el único referente para explicar una realidad cada vez más compleja. Los debates sobre seguridad internacional analizan hoy el sistema internacional y el individuo, mientras que también se estudia el papel que tienen las organizaciones internacionales, los gobiernos locales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, la opinión pública e, incluso, las fuerzas del mercado global.

Con la pérdida del monopolio estatal en los debates sobre seguridad internacional, a principios de los años noventa aparece la idea de que seguridad es aquello que amenaza directamente a las personas, o dicho de otra manera, que el objeto de protección ya no es el Estado sino el individuo. Así pues, conceptos tan utilizados durante buena parte del siglo XX, como los de soberanía nacional y el derecho a no-ingerencia, dan paso a la expresión de “la responsabilidad de proteger”, que plantearemos seguidamente.

El nacimiento de la seguridad humana se remonta al Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El documento titulado *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana* afirma que es preciso abordar la lucha por la paz desde dos frentes interconectados: el primero hace referencia a la libertad ante los miedos (es decir, la eliminación del uso de la fuerza y de la violencia –así como la amenaza de su uso– de la vida diaria de las personas), y el segundo, a la libertad ante las necesidades (o, dicho de otra manera, el establecimiento de las condiciones de vida necesarias en términos económicos, alimenticios, sociales, ambientales y de salud). La publicación de este informe establece la creciente interdependencia y complejidad de las amenazas a la seguridad internacional, a la vez que entiende que estas ya no afectan exclusivamente a la seguridad del Estado sino a la de su población.

La expansión del uso y la aceptación progresiva de la concepción de la seguridad humana ha avanzado paralelamente a la dificultad de encontrar mecanismos para su implementación. El reto principal de los debates de la posguerra fría consistía en llenar el vacío existente entre unas necesidades en seguridad que pasaban por la protección del individuo y unos medios que aún reflejaban la prioridad de la defensa del Estado y su soberanía. Es decir, si bien la realidad en

³ El documento se puede consultar en www.un.org/secureworld/report2.pdf

seguridad internacional se caracterizaba por la existencia de nuevas amenazas y por el cambio de naturaleza de los conflictos armados, los medios para hacer frente estaban aún preparados para responder a agresiones de estados y ejércitos extranjeros.

Poco después de los ataques terroristas del 11-S, un órgano independiente de las Naciones Unidas –la Comisión sobre la Intervención y la Soberanía del Estado (ICISS según sus siglas en inglés)– intenta resolver esta paradójica situación. La publicación del informe *La Responsabilidad de Proteger* asienta las bases de la intervención humanitaria y, con estas, los límites de la concepción tradicional de soberanía nacional. El informe, presentado en diciembre de 2001, afirma que la soberanía nacional implica responsabilidad y que esta recae, en primer lugar, sobre el propio Estado como garante de la protección de sus ciudadanos. En el supuesto de que una población esté sufriendo graves daños como consecuencia de una guerra civil, de una insurrección, de la represión por parte del Estado o debido al colapso de sus estructuras, y el propio Estado no sea capaz o no desee poner fin a estos sufrimientos, el principio de la no-intervención quedará supeditado a la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional (ICISS, 2001).

La publicación de este informe provoca un giro en la concepción tradicional de la soberanía nacional. Además de entender que la responsabilidad de proteger prevalece sobre el derecho de no-ingerencia de los estados, el documento del ICISS reconoce que la soberanía también se ha extendido “hacia arriba”, en el momento en que el Estado tiene que compartir su soberanía con la comunidad internacional, convertida en la garante última de la responsabilidad de proteger. El vacío existente entre la presencia de nuevas amenazas y los mecanismos de que se dispone para hacer frente a ello queda superado a través de las ideas recogidas en el informe del ICISS. El objetivo de protección es ahora el individuo, y cualquier soberanía queda supeditada a la consecución de este objetivo.

Las diferentes visiones sobre la seguridad humana

La seguridad humana se erige, pues, como la concepción de la seguridad internacional que permite implementar los principios establecidos en el informe *La Responsabilidad de Proteger*, en la medida en que garantiza la libertad de los individuos ante inseguridades básicas.

Sin embargo, existen diferentes interpretaciones en cuanto a las amenazas de las cuales se debe proteger a la persona. Como veíamos anteriormente, el documento fundador de esta concepción innovadora establece un vínculo entre las agendas de paz, seguridad y desarrollo, mediante el avance paralelo hacia la libertad ante los temores y las necesidades. No obstante, poco después de la aparición del informe del PNUD de 1994, un buen número de voces alegan que un concepto tan amplio es difícilmente aplicable, por lo que optan por reducir su agenda. La escuela partidaria de una visión reducida de la seguridad humana, representada por Canadá y Noruega, centra su discurso en la necesidad de llevar a cabo políticas de protección de civiles en conflictos armados, de lucha contra las minas antipersonales, de prevención de conflictos, de participación en operaciones de paz, etc. Con esta finalidad, los partidarios de elaborar políticas en la línea de “libertad ante el miedo” (o *freedom from fear* en su forma inglesa) impulsarán proyectos como la Human Security Network o el Human Security Centre⁴.

⁴ Para más información, se puede consultar la página web de la Red de Seguridad Humana www.humansecuritynetwork.org y la del Centro de Seguridad Humana en www.humansecuritycentre.org.

Por otra parte, y en consonancia con los postulados principales del informe *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*, Japón y la Comisión sobre Seguridad Humana⁵ consideran que es necesario incorporar también todo aquello representado por la expresión “libertad ante las necesidades” (o *freedom from want*). Así, es preciso abordar la seguridad humana desde la perspectiva de garantizar las condiciones de vida mínimas de todas las personas (lo que incluye el acceso a los servicios básicos de salud y educación) mediante la lucha contra la pobreza, las enfermedades infecciosas como el sida, el tráfico de seres humanos o la proliferación de armas.

La existencia de estas dos agendas nos hace pensar que uno de los principales retos de futuro pasa por acordar una definición compartida del programa político de la seguridad humana. Con este objetivo, el Grupo de Estudios sobre las Capacidades de Europa en Materia de Seguridad presentó al alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, el informe *Una Doctrina de Seguridad Humana para Europa* (septiembre 2004). Este documento establece un marco de actuación para la aplicación de la Estrategia de Seguridad Europea aprobada en diciembre de 2003, explicitando los principios fundamentales que tendrían que regir la política exterior de la UE para la promoción de esta concepción de la seguridad. A grandes rasgos, estos principios son la primacía de los derechos humanos, el establecimiento de una autoridad política clara, el multilateralismo, el enfoque ascendente y el foco regional (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004).

En cuanto a la primacía de los derechos humanos, este principio se sitúa claramente en los términos explicitados en el informe *Responsabilidad de Proteger*, al considerar que la protección de los individuos y de sus derechos debe ser el objetivo principal de una política exterior basada en la seguridad humana. Como poníamos de manifiesto anteriormente, el objetivo ya no es la derrota del enemigo en términos militares, sino la protección de los ciudadanos que ven vulnerados sus derechos fundamentales. El establecimiento de una autoridad política clara es clave a la hora de asegurar que estos derechos serán protegidos en el futuro. Cualquier acción exterior debe ir precedida de la voluntad de estabilización y de creación de una arena política en la región. Por su parte, el principio del multilateralismo implica el trabajo con las instituciones internacionales y la primacía de la legalidad internacional, todo ello con voluntad de dotar de legitimidad a las acciones exteriores. El enfoque ascendente es el que considera que, para el éxito de las políticas que se tienen que adoptar, es preciso tener en cuenta las necesidades de la población local a través de la consulta y el uso de las instituciones locales. Finalmente, el foco regional nos remite a la idea de que las guerras actuales no tienen límites claros y que, para prevenir la extensión de la violencia a zonas próximas, es preciso trabajar con el resto de estados de la zona y también con las instancias subestatales.

Las posibilidades de una doctrina de seguridad humana

Entender la seguridad humana como un conjunto de principios que guíen la política exterior de los estados o las instituciones internacionales permitiría avanzar en su implementación.

Sin embargo, los últimos acontecimientos en política internacional desde los atentados terroristas del 11-S no nos permiten ser demasiado optimistas en lo que concierne al avance de esta concepción de la seguridad. Un año después de los ataques en Nueva York y Washington, el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, publicó una estrategia de seguridad nacional que, en buena parte, entra en contradicción con los principios básicos, explicitados anteriormente, de una doctrina de seguridad humana. La *National Security Strategy* (septiembre 2002) autoriza las acciones militares como mecanismo de respuesta a las amenazas

⁵ Los objetivos e informes de la Comisión, copresidida por uno de los máximos promotores de la seguridad humana, Amartya Sen, se pueden consultar en www.humansecurity-chs.org.

consideradas “suficientes” por Estados Unidos⁶. La legalidad internacional reconoce la legitimidad de los ataques preventivos cuando una amenaza es inminente, pero no cuando es “suficiente”, término de carácter subjetivo y proclive al uso de los ataques anticipatorios. La estrategia de Bush muestra también una preferencia por las acciones unilaterales, al considerar que no es imprescindible una autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para iniciar una operación militar.

El fracaso de la guerra de Irak de 2003 –declarada bajo los principios de la estrategia de Bush de 2002– es un ejemplo clarificador de cómo los métodos militares clásicos no son útiles para luchar contra nuevas amenazas como el terrorismo o las violaciones de los derechos humanos. El resultado de la intervención militar de Estados Unidos y sus aliados ha comportado el fracaso en la implantación de la democracia y la seguridad de la población iraquí⁷, a la vez que ha dejado al país al borde de la guerra civil. Este hecho nos muestra la necesidad de afrontar amenazas como el terrorismo internacional desde el multilateralismo y el protagonismo de las instituciones internacionales, apoyando a los grupos locales democráticos y estableciendo una autoridad política clara capaz de garantizar la seguridad de la población del país.

Con unos contenidos visiblemente diferentes a la estrategia de Estados Unidos, la Estrategia de Seguridad Europea, aprobada en diciembre de 2003, parte de la aceptación de una nueva realidad en cuanto a las amenazas a la seguridad internacional⁸. Bajo el título *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, reconoce la necesidad de construir un orden internacional bajo el paraguas del multilateralismo, hacer frente a las nuevas y viejas amenazas en toda su complejidad y promover la buena gobernanza entre los vecinos de la UE. El documento, elaborado por Javier Solana, afirma que “ninguna de las nuevas amenazas se puede afrontar únicamente a través de medios de militares”, lo que muestra la voluntad de superar el vacío entre fines y medios a los cuales hacíamos referencia anteriormente. Además, entiende que no es posible separar la inseguridad que afecta a los individuos de la naturaleza de las nuevas amenazas, lo que hace que se sitúe –aunque no de manera explícita– en la línea de la seguridad humana.

Las posibilidades de consolidar una doctrina de la seguridad humana pasan, en buena parte, por el refuerzo de la UE como actor clave de la seguridad internacional –hecho que requiere, sobre todo, el compromiso político y las capacidades de sus Estados Miembros. Su estrategia de seguridad se sitúa cerca de los postulados principales de la seguridad humana y acepta que el uso de la fuerza debe dirigirse a objetivos diferentes a la victoria militar en guerras convencionales. Una aplicación eficaz de esta estrategia y un refuerzo del papel exterior de la Unión en la dirección apuntada por el informe *Una Doctrina de Seguridad Humana para Europa* serían los mejores elementos para la consolidación de una idea de seguridad internacional adaptada a unas amenazas progresivamente globales, interdependientes y complejas.

Referencias bibliográficas

⁶ La estrategia de seguridad de Estados Unidos de 2002 se puede consultar en www.whitehouse.gov/nsc/nss.html. Su revisión de marzo de 2006 modera algunos de los principios de la estrategia de 2002 después de la guerra de Irak, matizando el ataque anticipado y reconociendo la necesidad de actuar contra las causas del terrorismo. La nueva estrategia se encuentra en www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006.

⁷ El elevado número de víctimas civiles que ha comportado la intervención militar en Irak –lo ejemplifica el uso constante de la expresión “daños colaterales” para justificar la muerte de civiles– se opone frontalmente a los principios recogidos en el informe *La responsabilidad de Proteger*.

⁸ La estrategia europea de seguridad se encuentra en www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

DDAA. "Seguridad Humana: Conceptos, Experiencias y Propuestas". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 76 (2007). Barcelona: Fundació CIDOB.

ICISS. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. 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*. Nueva 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