



Los retos de la gobernanza global y el papel de España. Primera parte

Jesús A. Núñez Villaverde.

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

Francisco Rey Marcos.

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

Sumario

1. Introducción.
2. Gobernanza global: precisiones conceptuales.
3. Un escenario internacional cambiante.
4. Viviendo con el riesgo.
5. Gobernanza y seguridad: bases de partida.
6. Crisis humanitarias y gobernanza.
7. Referencias bibliográficas.

RESUMEN

La necesidad de mejorar la gobernanza global en un mundo en el que una gran parte de las amenazas son, precisamente, de carácter global, ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones. Pese a ello, los avances han sido escasos e incluso el organismo que debería haber sido el eje central de esta gobernanza, las Naciones Unidas, ha sido en no pocas ocasiones ninguneado y marginado. El artículo, tras unos primeros apartados conceptuales y descriptivos de la situación internacional y sus amenazas, profundiza en los retos de la gobernanza global en las materias de seguridad —entendida ésta en su acepción más amplia de seguridad humana—, construcción de la paz y crisis humanitarias. Una segunda parte del artículo profundizará en el papel de España y su acción exterior en esta materia.

Palabras clave:

Gobernanza. Gobernanza global. Multilateralismo. Naciones Unidas. Globalización. Unilateralismo. Seguridad. Seguridad Humana. OTAN. Riesgo. Amenazas. «Guerra contra el terror». Crisis humanitaria. Acción humanitaria.

**ABSTRACT**

The need to improve global governance in a world in which many of the threats are, precisely, global, has often been evidenced. Nevertheless, progress has been scant and even the very body which should have been the pivotal axis of this governance, namely the United Nations, has often been cold-shouldered or marginalised. The paper, after conceptual and descriptive opening sections regarding the international situation, examines more closely the challenges of global governance in areas of security (in the broadest sense of human security), peace-building and humanitarian crises. The second part of the paper examines Spain's role and its action abroad in this connection.

Key words:

Governance, global governance, multilateralism, United Nations, globalisation, unilateralism, security, human security, NATO, risk, threats, «War on Terror», humanitarian crisis, humanitarian action.



Primera parte del texto para el VI Informe sociológico sobre la situación social en España, de la Fundación para el Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA)

1 INTRODUCCIÓN

Hace ya algunos años, en 1994, el profesor Michael Mandelbaum entendía que «el mundo está más preparado que nunca para una gobernanza global»⁽¹⁾. Recogía de ese modo una opinión muy frecuente entonces, como derivación del generalizado tono de optimismo que se había ido consolidando tras los cambios habidos a partir del final de la Guerra Fría en el escenario internacional. Esa sensación venía acompañada de la constatación de que para poder hacer frente a los nuevos desafíos, identificados desde el arranque de esa década por su perfil transnacional, era preciso un sistema global de gobernanza que apuntara más allá de los intereses específicos de cada Estado nacional por separado.

Lamentablemente, lo que enseña la experiencia acumulada en estos últimos quince años, es que el mundo —siguiendo la jerga de Mandelbaum— no ha mostrado estar tan preparado como él creía. Ya desde mediados de los años noventa era perceptible la pérdida de aquel inusitado optimismo —que apuntaba al necesario protagonismo de las respuestas preventivas y al multilateralismo—, para dar paso a una nueva etapa, oficializada tras los ataques terroristas contra Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001 (11-S), caracterizada desde entonces por la mal llamada «guerra contra el terror»⁽²⁾ en la que todavía estamos sumidos. En ese tránsito, se han registrado numerosos vaivenes en el proceso de construcción de esa deseada gobernanza global, lo que ha lastrado poderosamente el intento por reformar en profundidad los esquemas sociales, políticos, económicos y de seguridad para hacer de este nuevo siglo un periodo de mayor bienestar, desarrollo y estabilidad para el conjunto de la humanidad.

(1) Mandelbaum, M.: *The reluctance to intervene*, *Foreign Policy*, 95, summer. Citado en David, Ch. P. (2007).

(2) Entendida en su sentido más amplio como la idea de una lucha existencial contra el terrorismo internacional (interesadamente definido como islámico), y no restringida únicamente a la estrategia de la Casa Blanca.



Hoy, a escala mundial, nos encontramos encorsetados nuevamente en un marco que vuelve, cuando parecía que la historia había superado ese tipo de planteamientos, a poner el énfasis en las estrategias reactivas (militaristas) y en el unilateralismo. Aunque esto no quiere decir que no existan otros enfoques y que no haya actores significativos empeñados en recorrer otras vías, es innegable concluir que el tono general de nuestros días viene marcado por lo que podríamos entender como un «regreso al futuro». Así se constata con qué rapidez se han olvidado conceptos como el de los «dividendos de la paz» —que nunca han llegado a materializarse a escala global—, o cómo se han recuperado esquemas propios del equilibrio del terror de los peores años de la confrontación bipolar típica de la Guerra Fría. Comprobamos, igualmente con tristeza, cómo se vuelve al «nosotros y ellos», al «conmigo o contra mí» y al reduccionismo contraproducente de identificar al terrorismo como la única y, por tanto, más importante de las amenazas de las que debemos defendernos.

Es cierto que ha habido momentos en los que pudo parecer que nos acercábamos a grandes pasos a ese *turning point* que debía alumbrar un nuevo paradigma (y ahí quedan referencias como el compromiso sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio o la creación de la Corte Penal Internacional). Pero cabe reiterar con pesadumbre que han sido muchos más los que se han empeñado en demostrar que no existe todavía la voluntad política suficiente para abandonar unos modelos, que pudieron servir en otras épocas, interesados fundamentalmente en el mantenimiento de un *statu quo* que nos ha beneficiado durante tanto tiempo. La necesidad y hasta la urgencia del cambio son bien evidentes, aunque sólo sea porque esas fórmulas ya han demostrado sobradamente que no sirven para cerrar las enormes brechas de desigualdad que alimentan la violencia (tanto la local como la planetaria), ni para asegurar un desarrollo sostenible y sin exclusiones, ni menos aún para lograr que la violencia y la guerra desaparezcan como métodos de resolución de las diferencias.

De este apresurado balance se deriva un indudable pesimismo sobre la posibilidad real de que, a corto plazo, se avance hacia algo parecido a un sistema de gobierno de la globalización que, por un lado, mitigue sus más perniciosos efectos y, por otro, permita ampliar a otros ámbitos esa misma globalización (sea en el terreno de los derechos humanos o en el más simple de la erradicación del hambre, la pobreza extrema o el acceso al agua potable). En una primera aproximación al tema que nos ocupa en estas páginas, es obligado reconocer que el camino sigue siendo muy largo y que sólo hemos recorrido un muy pequeño trecho, mientras que las tendencias dominantes, hoy por hoy, van por otra dirección.



Lo que se pretende en las páginas que siguen es aportar algunas reflexiones sobre los avances y retrocesos en esta materia en los últimos años, analizar los retos de futuro y recoger algunas propuestas especialmente en los ámbitos que nos son más cercanos por el trabajo cotidiano de nuestro Instituto (la seguridad en su sentido más amplio —con la construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos como prioridades principales—, la respuesta a las situaciones de crisis y el papel en ellas de la acción humanitaria, así como el estudio de las reformas institucionales necesarias para hacer posible esa gobernanza global).

En este análisis se incluyen asimismo algunas consideraciones y propuestas sobre el papel que España puede y debe tener en esta tarea, a partir de la evolución que ha experimentado nuestro país a lo largo de la última década en su acción exterior. Aunque los cambios más relevantes en nuestra posición internacional se habían producido ya en la década de los ochenta —con la entrada en la Organización del Atlántico Norte (OTAN), 1982) y la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE, 1986)— ha sido durante los primeros años del presente siglo cuando de manera más clara se han puesto de manifiesto algunas de las dificultades de un actor intermedio como es nuestro país para definir con rigor su papel en un mundo plenamente globalizado. Desde un positivo esfuerzo por adquirir un significativo protagonismo en los principales organismos a los que nos íbamos incorporando, se pasó a un alineamiento sin apenas matices con quienes defendían posiciones de fuerza que llevaron al error de nuestra participación en la guerra de agresión contra Iraq (marzo de 2003), para volver en estos últimos años a la apuesta por un multilateralismo efectivo, encarnado en propuestas todavía incipientes como la Alianza de Civilizaciones (septiembre de 2004). Esos fuertes movimientos pendulares han dificultado la coherencia y la sostenibilidad de la acción exterior española en la etapa más reciente. Una acción, en resumen, no tan consensuada como normalmente se nos quiere hacer ver.

2 GOBERNANZA GLOBAL: PRECISIONES CONCEPTUALES

Aunque en el ámbito de la teoría política el concepto de gobernanza es antiguo y su utilización generalizada se remonta a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, su incorporación a las relaciones internacionales es bastante más reciente. Suele considerarse que fueron los trabajos de la Comisión sobre Gobernanza Global, iniciados en septiembre de 1992, los que sirvieron para ir acuñando el concepto y potenciar su utilización en materia de política exterior. Esa Comisión estaba compuesta por un grupo de veintiocho



expertos de todo el mundo que trabajaron en la misma a título personal, desvinculados de toda institución, gobierno u organización, bajo la co-presidencia de Ingvar Carlsoon y Shridath Ramphal. Su puesta en marcha fue posible en la medida en que, tal como reconoce el propio informe, la evolución de las relaciones internacionales habían creado una oportunidad única para el refuerzo de la cooperación global y su encuentro con el reto de asegurar la paz, conseguir el desarrollo sostenible y universalizar la democracia. Su intención era explorar las oportunidades que el final de la Guerra Fría creaba para construir un sistema más efectivo de seguridad mundial y gobernanza.

Con afán pedagógico la propia Comisión, en su informe *Our Global Neighbourhood*⁽³⁾, define la gobernanza, en general, como la suma de las muchas formas en las que individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes; como un proceso continuado a través del cual se pueden acomodar intereses conflictivos o simplemente diferentes y llevar a cabo una acción cooperativa. Ello incluye desde instituciones formales y regímenes con poder coercitivo, hasta acuerdos informales entre individuos e instituciones al servicio de sus propios intereses.

Como es fácil comprobar, la transposición de un concepto pensado inicialmente para los Estados —en los que existe un claro poder coercitivo con capacidad para dictar normas, asegurar su cumplimiento y sancionar su violación— a la sociedad internacional —con una institucionalidad mucho más débil y sin una autoridad tan clara— plantea algunos problemas. Problemas que, además, se ven agravados en la época de la globalización debido a que el propio panorama de actores influyentes en el escenario internacional se ha hecho más complejo y ya no se limita a los Estados nacionales y a las instituciones internacionales, sino que debe englobar a una pléyade de organismos no gubernamentales con muy diversos intereses y agendas.

A partir de ahí, en los años siguientes al informe de la citada Comisión, diversos autores han venido proponiendo enfoques muy diversos sobre el concepto, enfatizando en unos casos los aspectos normativos y en otros los institucionales, sin olvidar los procedimentales, contribuyendo en su conjunto a ampliar el espectro de cuestiones que este concepto pretende abarcar.

Así, en línea con el análisis de Olga Martín Ortega⁽⁴⁾, diríamos que en este tránsito desde la teoría de la gobernanza al ámbito global se han ofrecido dis-

(3) *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press. 1995. En la versión traducida de dicho informe —*Nuestra comunidad global*, Alianza Ed., Madrid, 1995— el encargado de la misma, Carlos Rodríguez Braun, opta por hablar de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales. Sin embargo, siguiendo a Olga Martín Ortega, hemos preferido la denominación de Comisión sobre Gobernanza Global.

(4) Martín Ortega, O.: *Algunas consideraciones en torno al concepto de gobernanza global*. Puede descargarse de <http://www.noucycle.org/arxiu2/olgam.html>.



tintas definiciones de gobernanza global. El informe de la ya mencionada Comisión la entiende básicamente como un ejercicio de coordinación de intereses entre los diferentes agentes o actores a través de formas no jerárquicas, que pueden ir desde el plano local al mundial. En cambio otros autores consideran que la instrumentación de la teoría de la gobernanza para el análisis de las relaciones internacionales va más allá de la mera adjetivación del concepto general de gobernanza como global. En este sentido Väyrynen⁽⁵⁾ sostiene que la definición propuesta por la Comisión es tan amplia que hace carecer de sentido tanto la construcción teórica como la acción social. Este mismo autor ofrece otra definición según la cual «la gobernanza global se refiere a las acciones colectivas para establecer instituciones y normas internacionales para hacer frente a las causas y consecuencias de problemas supranacionales, transnacionales o nacionales adversos».

Pero tampoco con esta afirmación parecen coincidir todos los autores consultados, ya que algunos entienden que no introduce ningún elemento novedoso respecto de la regulación del régimen internacional y, además, no toma en consideración los procesos de interdependencia.

Sin pretender en ningún caso cerrar el debate, dos parecen ser finalmente los factores recurrentes al definir la gobernanza global: la inclusión de instituciones y normas más allá de las formales a nivel nacional e internacional⁽⁶⁾ y la insistencia en que con gobernanza global no se quiere hacer referencia a un gobierno mundial o federalismo global.

Llegados a ese punto, y basándonos una vez más en la citada Olga Martín Ortega, compartiríamos la idea de que «la gobernanza global consiste en la gestión de los asuntos globales a través del establecimiento de normas, estructuras, instituciones y procesos, formales o no, que definen las funciones, competencias y responsabilidades de los distintos actores en la escena global y los canales de interacción, cooperación y resolución de conflictos entre los mismos, supeditados todos ellos a su eficacia, legitimidad y susceptibilidad de fiscalización». Cómo se puede derivar inmediatamente de esa definición, el concepto de gobernanza global se dota de una dimensión multifacética que obliga a considerar simultáneamente cuáles son esos asuntos globales, quiénes son los actores globales implicados, qué normas, procedimientos, procesos y mecanismos de gestión se usan en cada caso, así como qué mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad se ponen en marcha para hacerlo operativo. Una tarea, en suma, que puede estimular a unos pero que también puede desincentivar a otros.

(5) Väyrynen, R. (1999).

(6) Rosenau, J. N. (1995: 13-43).



3 UN ESCENARIO INTERNACIONAL CAMBIANTE

Con los matices que quepa introducir en cada caso, la tendencia general de la agenda internacional en estos últimos quince años apunta a la gestación de un nuevo orden mundial, todavía difuso en muchos de sus perfiles principales. Si ya en la segunda mitad de la década pasada quedaba claro que Estados Unidos (EE UU) se percibía a sí misma como la «nación imprescindible», gozando en solitario del liderazgo mundial tras la desaparición de la Unión Soviética, el infausto 11-S aceleró el decidido impulso unilateralista y militarista de quien ahora se ve como el líder natural e inevitable del planeta. Frente a ese empuje, que incorpora un alto componente mesiánico, cualquier otra agenda parece en principio condenada a remar contracorriente, relegada a posiciones marginales en el debate internacional (aunque se trate de propuestas tan notables como las agrupadas en torno a la iniciativa de Porto Alegre y al Foro Social Mundial).

Bajo la égida estadounidense, el mundo parecería haber vuelto a un escenario en el que sólo cabe el blanco y el negro para delimitar posiciones en el concierto internacional. Es el ya conocido «conmigo o contra mí», tal como lo ha entendido en estos años el presidente George W. Bush, a propósito de la que se nos presenta como la única batalla digna de ser librada: la que nos enfrenta a los terroristas (concepto difuso en el que prácticamente tienen cabida todos aquellos que se atrevan a oponerse a los designios del hegemon mundial o a los de sus socios). La «guerra contra el terror» era, y es, un enfoque equivocado y desestabilizador, que no ha rendido frutos positivos en términos de estabilidad y desarrollo. Pero también es un intento por ir más allá de los límites explorados hasta ahora en las relaciones internacionales, tratando de legitimar un nuevo afán de dominación insensible a las necesidades del conjunto del planeta y pendiente únicamente de las de los que creen seguir pudiendo mantener sus privilegios de manera indefinida.

Los demás actores relevantes de la escena mundial, mientras tanto, se reparten entre el grupo de los emergentes —entre los que Brasil, Rusia, India, China y hasta Sudáfrica ocupan las primeras posiciones—, los que no terminan de consolidar su presencia internacional con la Unión Europea (UE) como ejemplo más destacado —y el resto— entrelazados en una amalgama políticamente inoperante. Tanto en un caso como en otro, ninguno de ellos ha logrado crear un modelo alternativo a lo que, ya desde el inicio de la pasada década, se ha venido conociendo como «pensamiento único».

En esas condiciones, una mirada general al escenario mundial de nuestros días sólo permite concluir que EE UU es el actor dominante, aunque muestre



inequívocos síntomas de flaqueza y no consiga imponer, y mucho menos vencer, su agenda a los demás. Por su parte, la ONU, lejos ya del momento de esperanza que se produjo en la primera mitad de los años noventa, ha vuelto a un obligado ostracismo derivado de sus propios errores y, sobre todo, de la falta de voluntad de los principales actores nacionales para permitirle desarrollar todas sus potencialidades como constructor de paz. La UE, por último, sigue lastrada por sus divergencias internas, en tanto que ningún otro actor nacional parece en condiciones de tomar el relevo para orientar los asuntos mundiales en una dirección distinta a la que ha venido marcando la agenda en las últimas décadas.

Lejos de dibujar un panorama tranquilizador, el resultado de esa situación es una parálisis que no sólo está retardando la transformación que necesita el orden internacional para hacer frente a los problemas que nos afectan en común, sino que, además, acelera su deterioro hasta acercarlo a posiciones netamente explosivas. Aunque la solución a los problemas actuales de inseguridad, subdesarrollo y deterioro medioambiental no puede venir de la mano de un solo actor, sigue sin vislumbrarse un esfuerzo global que procure la reforma sustancial del ineficiente modelo imperante.

4 VIVIENDO CON EL RIESGO

En los años ochenta, coincidiendo con la nueva situación internacional creada tras la caída del Muro de Berlín, los nuevos tipos de conflictividad internacional y el aumento de desastres tecnológicos como el de Chernobil (1986), hizo fortuna la expresión «sociedad del riesgo» propuesta por diversos pensadores con el sociólogo alemán Ulrich Beck a la cabeza⁽⁷⁾. Durante un tiempo, pareció que la comunidad internacional, y sobre todo el mundo desarrollado, tomaba conciencia de la complejidad y la multidimensionalidad de esta situación, de la necesidad de «convivir» con ella y de la urgencia en prepararse para gestionarla de forma exitosa.

Pero en muy poco tiempo la percepción del tipo de riesgos a los que nos enfrentamos ha cambiado extraordinariamente, sobre todo debido al poderoso y nefasto influjo del ya mencionado 11-S, hasta el punto de que para muchos la única amenaza real de nuestros días sería el terrorismo internacional. De ese modo se ha dado la espalda a cuestiones candentes y pendientes de resolución como las pandemias, la exclusión y la pobreza (traducidas en falta de oportunidades, en hambre o en atentados contra la dignidad del individuo), el dete-

(7) Beck, U. (2002).



riero medioambiental, los efectos nocivos de los flujos migratorios descontrolados, el crimen organizado, los comercios ilícitos, la proliferación de armas de todo tipo (no sólo las de destrucción masiva)... Por decirlo de otro modo, sin haber solucionado durante la Postguerra Fría ninguna de las amenazas y riesgos que se habían definido acertadamente a principios de los años noventa como los más sobresalientes, se ha vuelto tras el 11-S a una visión reduccionista y selectiva, alimentada por un temor irracional al terrorismo, que concentra el esfuerzo en una sola dirección. Ese comportamiento, que añade el error de otorgar el protagonismo de la respuesta a los instrumentos militares sin atender a las causas que explican esa deriva violenta, nos aleja aún más del objetivo sin que, como se comprueba cada día, se haya llegado en ningún caso a reducir su indiscriminado potencial destructivo.

Pese a que desde diversas instancias se ha tratado en estos años de llamar la atención sobre la gravedad del error, no se ha logrado hasta ahora reducir el desequilibrio existente ni en el análisis ni, mucho menos, en la respuesta de la comunidad internacional. Mientras se concentra obsesiva e interesadamente la atención en los problemas vinculados al terrorismo —confundiendo síntomas con causas y activando mecanismos inadecuados en la respuesta—, parece olvidarse que vivimos en un planeta en el que las otras amenazas para la vida, la salud y la seguridad de las personas y del propio planeta son cada vez más intensas.

Tanto si se trata de amenazas naturales como, cada vez en mayor proporción, provocadas por los seres humanos el efecto resultante es que incrementan el riesgo. Riesgo de contraer enfermedades prevenibles; riesgo de no poder cubrir las necesidades más básicas; riesgo de verse excluido de los sistemas de producción y sustento; riesgo de perder la vida y tener que desplazarse a causa de la violencia; riesgo de sufrir los efectos de los desastres naturales; riesgo de padecer el hambre;... y así hasta dónde se quiera llegar. En el informe «*Vivir con el riesgo*»⁽⁸⁾, auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y publicado por la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR) en 2002, se ponía con toda contundencia de manifiesto esta realidad. La lógica del informe y de las propuestas que contenía es poco discutible: puesto que el tipo de riesgos potenciales ha crecido y va a seguir haciéndolo, abordemos el problema y preparémonos para enfrentarlo desde una óptica de prevención que implique a todos. El Informe asume que, puesto que la eliminación de los riesgos es imposible, debemos prepararnos para vivir con ellos y sólo podemos hacerlo con ciertas garantías de éxito en la medida en

(8) Informe de Naciones Unidas. «*Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives*» publicado por la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR) (www.isdr.org).



que seamos capaces de aunar voluntades, conocimientos y capacidades para afrontar el problema de modo global. El primer paso para activar ese proceso debe ser la definición precisa de las amenazas —todas y no sólo algunas— que verdaderamente nos afectan y la identificación de las capacidades disponibles, así como de las deficiencias que deben ser cubiertas de inmediato.

5 GOBERNANZA Y SEGURIDAD: BASES DE PARTIDA

En este contexto, y atendiendo especialmente a los problemas de seguridad, cabe resaltar que, desde el final de la Guerra Fría, nos enfrentamos a conflictos violentos con modulaciones particulares —que llevan a algunos a hablar impropia­mente de «nuevas guerras»⁽⁹⁾—. Más que su número —que tiende a una cierta disminución, según diversas fuentes⁽¹⁰⁾— lo más preocupante es el cambio que ha experimentado su tipología, haciéndolos menos llamativos si se quiere, pero no por ello menos complejos y destructivos⁽¹¹⁾. Términos como «emergencias complejas», que tanto éxito tuvieron en los años noventa, pretenden reflejar esta mayor complejidad y este carácter multicausal de los conflictos violentos que hace más complicada, también, la búsqueda de soluciones o respuestas a los mismos⁽¹²⁾.

El final de la Guerra Fría provocó, entre otros procesos, un replanteamiento general del concepto de seguridad y de las estrategias e instrumentos para hacer frente a los riesgos y amenazas del mundo globalizado. A principios de la década pasada se abrió así una ventana de oportunidad que permitía llevar a la práctica nuevos conceptos, como la seguridad compartida y la seguridad colectiva o cooperativa, e incluso nuevos paradigmas, como el de la seguridad humana⁽¹³⁾, tratando de poner el énfasis en el multilateralismo y en el ser humano como punto central de la agenda de seguridad. Parecía, por fin, llegada la hora de los instrumentos civiles (diplomáticos, económicos, políticos, culturales...), en detrimento de los militares (tanto en su vertiente de disuasión como, sobre todo, en la de imposición y castigo).

(9) Kaldor, M. (2001).

(10) *Alerta 2007! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* (Escola de Cultura de Pau) habla de 21 conflictos armados en 2006 (los mismos que en 2005 y 4 menos que en 2004), a los que añade otros 23 escenarios de tensión que pueden derivar a corto plazo en conflictos abiertos y aún 33 más que son considerados contextos de tensión de menor intensidad.

(11) Un buen indicador de lo que decimos es el descenso del número de refugiados. Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), más de 1,5 millones de refugiados volvieron a sus países en 2004, un 35% más que en 2003, con lo que la cifra total se redujo a 9,2 millones, lo que representa un nivel desconocido desde 1980. Sin embargo, la de personas desplazadas internas creció en ese mismo año hasta los 25 millones de personas.

(12) Un tratamiento de detalle de esta cuestión puede verse en Rey Marcos, F. y González Bustelo, M. (2000).

(13) Para un análisis pormenorizado de este concepto puede consultarse Núñez, J.; Hageraats, B. y Rey, F. (2007).



En esa línea hay que enmarcar la cadena de conferencias internacionales —desde la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) hasta la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000)— que pretendían no sólo actualizar el diagnóstico de los problemas del mundo sino, además, articular estrategias de respuesta común que, a diferencia de las prioritarias en la etapa de confrontación bipolar, pusieran en juego las capacidades no militares de la comunidad internacional. Se entendía, en definitiva, que las señales eran cada vez más preocupantes, que nos afectaban a todos por igual y que los instrumentos militares, propios de un periodo que parecía ya superado, ni habían logrado crear un mundo más seguro ni eran apropiados para tratar los problemas de estos nuevos tiempos.

Incluso sin necesidad de apelar al altruismo o a la más básica solidaridad o justicia con los más desfavorecidos, el egoísmo inteligente parecía indicar que no era posible por más tiempo seguir disfrutando de la posición de privilegio de unos pocos, de espaldas a un mundo en el que no dejan de ampliarse las brechas que condenan a una gran parte de la humanidad a una situación en la que la violencia aparece, en demasiadas ocasiones, como la mejor salida posible. La interdependencia se imponía como un rasgo básico de nuestro mundo, sin posibilidad alguna de encerrarse en ninguna fortaleza de bienestar, blindada frente a la inestabilidad y el subdesarrollo que nos rodea, especialmente en los llamados Estados frágiles.

Son precisamente esos Estados frágiles los que, desde la perspectiva de la seguridad, merecen una atención especial. Son ellos los que más preocupantemente se ajustan al retrato robot de los más expuestos a entrar, con excesiva frecuencia, en procesos de inestabilidad que conducen a una explosión generalizada de la violencia. Cuando se habla de Estados frágiles (alrededor de unos cincuenta en el planeta aunque existen diversas clasificaciones) se hace referencia, en términos generales, a aquéllos que son incapaces de cumplir eficazmente con la primera responsabilidad de todo Estado: garantizar la seguridad de las personas que lo habitan. Asimismo, se caracterizan por no lograr ejercer sus funciones centrales en la totalidad del territorio nacional y por no proveer los servicios públicos básicos para satisfacer las necesidades más elementales del conjunto de la población. En esas condiciones la fragmentación del poder, la corrupción, la ineficiencia en todos los órdenes acaban promoviendo la emergencia de procesos de marginación y de incremento de las desigualdades horizontales entre los distintos grupos obligados a convivir en el mismo ámbito territorial. Es ahí precisamente donde se localizan los principales gérmenes belígenos que, si no existen canales de negociación y diálogo suficientemente desarrollados para superar las diferencias por vías pacíficas, desembocan finalmente en conflictos armados abiertos.



Esos conflictos, que en la etapa histórica anterior eran predominantemente interestatales, han pasado a ser en estos últimos quince años más frecuentes en el ámbito interno de las fronteras nacionales de los Estados. La permanencia, aún hoy, de esos focos de conflicto es una prueba inequívoca de que los instrumentos puestos en marcha hasta ahora para resolver los problemas de la violencia organizada y, asimismo, para evitar la aparición de otros nuevos conflictos no resultan adecuados.

Aunque no han desaparecido los interestatales, son los que se dirimen en el interior de las fronteras de un Estado nacional los más agudos y los más numerosos. En la búsqueda de fórmulas para hacer frente a la amenaza interna y externa que esta realidad supone se entendió, con acierto, que tampoco en estos casos era suficiente con activar respuestas militares internacionales o con aumentar los fondos de ayuda al desarrollo para paliar las necesidades más básicas de la población. Con ser estos asuntos de obvia importancia, se llegó a asumir igualmente que —para evitar que tal estallido se haga realidad o para impedir que se reinicie el conflicto una vez alcanzado un hipotético acuerdo de paz— es fundamental construir y reforzar las capacidades ejecutivas, legislativas y judiciales de las instancias de poder local en todos sus niveles.

La gobernanza democrática emerge de ese modo como una clave imperiosa para fortalecer a los poderes públicos y a los actores sociales de los Estados frágiles. En función del pensamiento dominante ya desde finales de los años ochenta —según el cual la democratización de estos regímenes sería tan necesaria como urgente para solucionar los problemas de desarrollo y de seguridad— no puede sorprender que la gobernanza democrática se haya convertido en una especie de remedio infalible para la resolución pacífica de las controversias.

Tras el 11-S, sin embargo, esa aproximación ha sufrido un notable frenazo y las tendencias dominantes hoy vuelven a señalar un regreso hacia fórmulas que parecían ya superadas. El unilateralismo, la apuesta por la fuerza militar, la guerra preventiva (que algunos incluso quieren hacer pasar por un método radical para prevenir los conflictos), el abandono, cuando no el simple quebrantamiento, de la legalidad internacional se han convertido en apuntes sobresalientes de la agenda internacional actual. La defensa de los intereses nacionales, entendida al viejo estilo, parece imponerse a la promoción de valores y principios universales que deberían servir como referentes mundiales en la búsqueda de un mundo más justo, más seguro y más solidario.

Aunque el discurso oficial ha seguido identificando a la democratización (ligada obviamente a la gobernanza democrática) como un bálsamo de amplio espectro para resolver problemas muy diversos, la realidad ha comenzado a



mostrar ciertos claroscuros turbadores. En aquellos países en los que se ha pretendido ensayar ciertas fórmulas de liberalización política, especialmente en el mundo árabo-musulmán, el balance cosechado no parece apuntar precisamente hacia mecanismos y sistemas de gobierno más democráticos. En consecuencia, se ha enfriado el entusiasmo inicial sin que se haya podido consolidar un proceso que apueste decididamente por cerrar las enormes brechas de desigualdad entre países y comunidades ricas y pobres.

No debe entenderse esta situación como un abandono radical de los presupuestos que inspiran el esfuerzo por mejorar la gobernabilidad de aparatos de poder escasamente legítimos, pero sí como un replanteamiento general de las ideas originales, motivado especialmente por los escasos resultados positivos obtenidos hasta el momento. Un replanteamiento que parece inclinarse por volver a esquemas tradicionales de defensa de la estabilidad (equivalente al mantenimiento del *statu quo* vigente durante décadas), antes de arriesgarse a abrir procesos que puedan conducir a la emergencia de actores políticos menos acomodaticios que los que gobiernan esos países desde hace tiempo. Se estaría, en ese caso, prefiriendo la seguridad del Estado, aunque ello derive en mayor inseguridad y subdesarrollo para sus habitantes.

Actualmente vivimos una etapa en la que ambos enfoques, el preventivo y el reactivo, siguen aspirando a convertirse en guías de actuación en el ámbito de la seguridad internacional. Es cierto que, a corto plazo, la agenda parece estar dominada por la aproximación reactiva, con Estados Unidos como referente principal. Sin embargo, se acumulan las evidencias que hacen ver, como ya ocurrió en el pasado, que la estabilidad estructural no puede lograrse con el empleo protagónico de los medios militares, atacando únicamente los síntomas sin atender suficientemente a las causas que explican y alimentan la espiral de la confrontación.

Se abre paso, en consecuencia, la necesidad de abordar la defensa de los intereses nacionales y la ardua tarea de mejorar el clima de la seguridad internacional sobre otras bases. Es éste un ejercicio, todavía inacabado, que debería aspirar a materializar los objetivos de mayor bienestar y seguridad, ansiados por la totalidad de los seres humanos que pueblan el planeta. Un objetivo que, al margen de intentos más o menos exitosos de instrumentalización al servicio de otros intereses, debe basarse en la búsqueda de la seguridad humana (sustituyendo al paradigma tradicional de la seguridad de los Estados). Un objetivo que, asimismo, debe entender que la gobernanza democrática es la fórmula más eficaz para garantizar la emergencia de sociedades abiertas y libres, más capacitadas para satisfacer las necesidades individuales y colectivas de sus miembros.



Sea como fuere, todos los análisis —tanto los más optimistas como los más pesimistas— coinciden al señalar que tanto los desastres de componente básicamente natural como aquellos provocados por los seres humanos van a crecer en los próximos años y que la misma pauta seguirá el número de víctimas que se producirán. Si se asume que, por definición, se trata de una situación que plantea problemas que exceden a las capacidades individuales de cualquier Estado por separado, resulta inmediato concluir que sólo la cooperación y la coordinación multilateral de esfuerzos —en línea con los presupuestos de la gobernanza global— pueden ofrecer una salida viable para el conjunto de la humanidad—.

En esa línea, y como base de partida para enmarcar el tema analizado en estas páginas, interesa resaltar una serie de elementos que sirven como mínimo denominador común, a partir del que se pueda asentar una gobernanza democrática —entendida como sinónimo de gobernanza global— en la que la construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos se vean reconocidos como instrumentos esenciales para la acción política global. En el terreno de la seguridad internacional esa variable se entiende como una tarea permanente, que obliga a activar una amplia diversidad de actores y capacidades, con el objetivo último de gestionar las diferencias sin recurrir a la fuerza.

De modo sintético, y para identificar los elementos centrales que deben constituir ese mínimo común denominador en el terreno de la seguridad internacional, cabría recordar que:

- La guerra sólo puede ser interpretada como el fracaso de la política. El conflicto es consustancial al género humano, pero no lo es que su resolución deba inevitablemente conducir a la violencia.
- De entre las muy variadas causas que explican la violencia organizada cabe destacar las que hunden sus raíces en la pobreza, la exclusión y las desigualdades, así como en la existencia de una doble vara de medir las actitudes y comportamientos de distintos actores. La eliminación de estos problemas debe constituir la máxima prioridad a corto plazo.
- Hasta ahora, los esfuerzos realizados para cerrar las brechas que separan a una minoría de la población mundial —localizada preferentemente en los países desarrollados— de una preocupante mayoría de población empobrecida y marginada han sido infructuosos.
- Estamos expuestos a unos riesgos y amenazas que vienen definidos por el hecho de que su radio de acción es netamente planetario, yendo más allá de las fronteras nacionales, y por su naturaleza no militar, sino más bien sociocultural, económica y política.



- Ningún país por separado puede hacerles frente con ciertas garantías de éxito. El multilateralismo es, incluso antes que una opción voluntaria, una imposición realista ante la magnitud de los problemas a los que nos enfrentamos.
- No es realista imaginar que alguien podrá establecer algún tipo de fortaleza impenetrable que le proteja de las perturbaciones registradas en países más o menos lejanos a las fronteras propias. El mundo es hoy, por definición, global y multicultural; abierto a las influencias mutuas de dinámicas que no siempre es posible controlar. En consecuencia, más que aspirar a una seguridad propia, aún a costa de la de los demás, basada en modelos disuasorios o de castigo como los vigentes durante la Guerra Fría, es preciso asumir que sólo podremos alcanzarla en la medida en que logremos crear un entorno igualmente seguro para quienes nos rodean.
- Se abre paso, por tanto, la necesidad de articular un nuevo enfoque preventivo que trate de evitar el estallido de la violencia y el efecto devastador de las catástrofes más o menos naturales o que, al menos, logre evitar su retroalimentación y sus consecuencias indiscriminadas. Es en ese sentido en el que podemos identificar a la gobernanza democrática como un requisito principal para modificar las tendencias actuales.
- La gobernanza democrática no debe entenderse en ningún caso como un producto de identidad occidental, destinado a imponerse en el resto del planeta como un modelo ya cerrado e identificado necesariamente con nuestros sistemas de democracia parlamentaria y economía de mercado. Su verdadero valor reside en su flexibilidad para crear sociedades abiertas, responsables de su propio destino y con espacios garantizados para las diferentes sensibilidades presentes en cada territorio. Lo fundamental no es tanto establecer los parámetros formales del sistema (elecciones regulares, multipartidismo o reglas comerciales) como garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, la posibilidad de rotación de los responsables políticos, la emergencia de una sociedad civil organizada fuerte y autónoma, la libertad de unos medios de comunicación y de control.
- La seguridad y el desarrollo son dos caras de la misma moneda. Frente a la visión clásica (que entiende la primera como precondition de la segunda), se impone la idea de que ambas deben ser perseguidas de manera simultánea. Más aún, el desarrollo (social, político y económico) se convierte en la vía fundamental para alcanzar la tan ansiada seguridad.



- En contra del axioma central de la Guerra Fría, que entendía que «a más armas, más seguridad», interesa comprender cuanto antes que no se puede lograr la seguridad propia a costa de la de los demás y que, igualmente, sólo se podrá estar seguro en la medida en que nuestros vecinos también lo estén («mi seguridad me la dan los otros»).

Es un enfoque de este tipo, necesariamente preventivo, el que ofrece mayor adecuación a la situación actual, tanto desde la ambición de aspirar a un mundo mejor como desde la perspectiva, no menos legítima, de la seguridad y la estabilidad como valores a promover. El amplio concepto de la construcción de la paz se ajusta perfectamente a esta visión, puesto que los instrumentos que integra sirven directa y positivamente a los esfuerzos por mejorar los niveles de bienestar y de seguridad de los seres humanos en un amplio conjunto de países inmersos actualmente en una situación que apunta, con diferentes grados de preocupación, al conflicto violento.

6 CRISIS HUMANITARIAS Y GOBERNANZA

Como no podía ser de otro modo, el cambio derivado del final de la Guerra Fría también contaminó, positivamente, el área de la acción humanitaria. Así se constató ya en 1990, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 45/101 de 14 de diciembre, en la que se aboga solemnemente por un nuevo orden humanitario internacional reconociendo «con preocupación que sigue siendo necesario fortalecer aún más la acción internacional encaminada a hacer frente a los problemas humanitarios cada vez más graves y ajustar las actividades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a las nuevas realidades de un mundo en rápida evolución». Al margen de la retórica más o menos habitual en este tipo de documentos, la citada Resolución, que se aprobaba junto con otras complementarias en materia humanitaria y que recogía cuestiones ya ratificadas desde los años ochenta, venía a poner de manifiesto una cuestión fundamental: el peso creciente de las cuestiones humanitarias en la agenda de los años noventa y el interés de los organismos internacionales por tomar posiciones en ella.

Cabe recordar que la Carta de las Naciones Unidas de 1945 apenas contiene referencias específicas a estas materias. En realidad, sólo hay una vaga mención, en su artículo primero, a «...realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario...», pero sin concreción posterior de ningún tipo. A lo largo de las siguientes décadas la ONU ha ido incorporando paulatinamente la respuesta a



los desastres dentro de sus preocupaciones y competencias, pero de un modo tardío y aún poco eficaz cuando se trata de desastres de gran magnitud. No fue hasta 1971, con la creación de la UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres), cuando la ONU intentó dotarse de un organismo especializado en la materia, aunque esa aspiración no se ha logrado concretar hasta los años noventa, tras la aprobación de la Agenda para la Paz (1992), siendo Secretario General Boutros Boutros-Ghali. Hasta esa fecha, salvo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el trabajo de las agencias de la ONU no tenía esa concepción humanitaria y el único organismo especializado, UNDRO, se centraba exclusivamente en desastres naturales.

En el año 1990, como ya se ha dicho, se aprobaron por la Asamblea General varias resoluciones que incorporaban ya la terminología humanitaria y planteaban por vez primera el liderazgo de las Naciones Unidas en estas tareas. Si la Resolución 45/101 planteaba, por ejemplo, un «nuevo orden humanitario internacional», la 45/102 apostaba por la promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria. En los años noventa se celebró también el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, culminado con un foro en Ginebra (julio de 1999) en el que se aprobó una estrategia general para la reducción de desastres en el siglo XXI. Dicha estrategia, aprobada en su momento por el Consejo Económico y Social, propone continuar las actividades coordinadas y multisectoriales de las Naciones Unidas para reducir los efectos de los desastres.

Esa diversidad de esfuerzos se acabó concretando en la Resolución 46/182 de 1992 sobre «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas». En ella se deja claro que «la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad» y se establecen los mecanismos de coordinación y liderazgo dentro del sistema de la ONU. Así, se crea la figura de un Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, un Departamento para Asuntos Humanitarios (DHA) que posteriormente se convertirá en la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), para enfatizar más aún el papel de la coordinación en las emergencias y crisis. Junto a eso, se crean diversos mecanismos de preparación, respuesta, alerta temprana y coordinación con otros organismos, asentando la idea de que la coordinación, al menos por lo que respecta a las agencias del sistema *onusiano*, pasa a ser el mandato fundamental de OCHA.

Sin embargo, tras estos prometedores inicios las cosas han sido más complicadas y aunque la ONU ha reforzado su capacidad de respuesta a las con-



secuencias humanitarias de las crisis y multiplicado sus fondos y recursos, las desigualdades en la aplicación de estos fondos, los dobles raseros y el «olvido» de ciertas situaciones sigue siendo evidente. A estos efectos resultan muy significativas las dificultades para concretar el llamado principio de «responsabilidad de proteger» que se incluyó en la Resolución final de la Asamblea General del año 2005 y que había sido propuesto ya en 2001 por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. Es más, casos recientes como el de las dificultades para movilizar la ayuda humanitaria en Myanmar tras el tifón Nargis, o las crónicas imposibilidades para abordar la protección en Darfur, muestran los retos reales para hacer efectiva la mera labor humanitaria⁽¹⁴⁾.

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BADIE, B. «From Sovereignty to the Capacity of the State», in *The New International Relations: Theory and Practice*, M. Smouts (ed.). London: Hurst and Company, 2001.
- BECK, U. *La Sociedad del Riesgo Global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002.
- DAVID, CH. P. *La Guerra y la Paz, Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria Ed., 2007.
- DUFFIELD, M. *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books, 2001.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU. *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*. Barcelona: Icaria Editorial, 2006.
- FALK, A. *The Declining World Order: America's Imperial Geopolitics*. New York: Routledge, 2004.
- FUKUYAMA, F. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.
- HUNTINGTON, S. *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. New York: Simon and Schuster, 1996.
- KALDOR, M. *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- KAPLAN, R. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Random House, 2001.
- LUTTWAK, E. *Para bellum, la estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2005.
- NÚÑEZ, J. A.; HAGERAATS, B. Y REY, F. *Seguridad humana: recuperando un concepto necesario*. Cuaderno IECAH N° 7, 2007.

(14) Ver a estos efectos los Informes del Observatorio de la Acción Humanitaria y otros trabajos del IECAH en www.iecah.org.



REY MARCOS, F. Y GONZÁLEZ BUSTELO, M. «Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia». En *Anuario CIP 2000*. Barcelona: Icaria, 2000.

ROGERS, P. *Losing Control: Global Security in the Twenty-First Century*. London: Pluto Press, 2002.

ROSENAU, J. N. «Governance in the Twenty-first century». *Global Governance* 1, 1995, pp.13-43.

SLAUGHTER, A. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

VÄYRYNEN, R. (ed.). *Globalization and Global Governance*. New York: Rowman&Littlefield Publishers, 1999.

WULF, H. *Internationalizing and Privatizing War and Peace*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005.