

LA SEGURETAT HUMANA: UNA VISIÓ EUROPEA

Pol Morillas¹

Els discursos sobre seguretat internacional han sofert importants transformacions des de la fi de la Guerra Freda. Visions tradicionals de la seguretat internacional com la protecció de l'estat i la seva sobirania davant d'amenaques externes i de caràcter militar han anat deixant pas a concepcions centrades en l'individu com a objecte de protecció. El naixement de la seguretat humana pretén donar resposta a la nova naturalesa de les amenaces a la seguretat internacional, així com promoure una agenda política internacional que protegeixi l'individu de les inseguretats que se'n deriven.

Aquest article repassarà els principals elements que han fet possible que la narrativa de la seguretat humana es converteixi en una eina útil per a descriure importants transformacions en l'àmbit de la seguretat internacional. A continuació, analitzarà les principals crítiques que s'han fet a aquesta noció i finalitzarà amb un anàlisi dels intents d'operacionalització a Europa d'una concepció de la seguretat que va guanyant adeptes entre estudiosos i responsables polítics internacionals.

1. Una nova narrativa

L'expressió de la seguretat humana va ser utilitzada per primera vegada el 1994 a l'Informe sobre Desenvolupament Humà del Programa de les Nacions Unides pel Desenvolupament (PNUD). Aquest informe afirmava que les noves dimensions de la seguretat havien d'incloure la llibertat davant del temor i la llibertat davant de la necessitat. La primera, més coneguda per la formulació anglesa de *freedom from fear*, correspon a una visió restringida de la seguretat humana, és a dir, a l'eliminació de l'ús de la força i de la violència de la vida diària de les persones. La segona, *freedom from want*, fa referència a l'establiment de les condicions de vida necessàries en termes econòmics, alimentaris, socials, ambientals i de salut². Cada una de les dos escoles ha anat desenvolupant projectes de recerca propis, liderats per Canadà en el primer cas i per Japó en el segon.

En un moment en què la política de blocs arribava a la seva fi amb la desaparició de l'antiga Unió Soviètica, els debats sobre seguretat internacional van percebre la necessitat d'ampliar i aprofundir el concepte de seguretat més enllà de la salvaguarda de la sobirania estatal. En el rerafons d'aquests debats hi havia un interès creixent en incloure fenòmens progressivament transnacionals, globalitzats i en què la diferenciació entre assumptes domèstics

¹ Màster en Relacions Internacionals per la *London School of Economics and Political Science*

² Per a un estudi aprofundit sobre la seguretat humana, vegi's el número monogràfic de la Fundació CIDOB coordinat per Rafael Grasa i Pol Morillas, "Seguridad Humana: Conceptos, Experiencias y Propuestas". Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Núm. 76 (2006). http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/num_76_seguridad_humana_conceptos_experiencias_y_propuestas

i internacionals es difuminava (donant lloc als anomenats afers “intermèstics”). A més, calia plasmar en nous conceptes les noves formes d'inseguretat que progressivament deixaven enrere l'exclusiva naturalesa militar de les amenaces internacionals.

En un informe anomenat “Un món més segur: la responsabilitat que compartim” el Grup d'Alt Nivell del Secretari General de les Nacions Unides sobre les Amenaces, els Desafiaments i els Canvis va incloure la violència dins de l'Estat (guerres civils, abusos de drets humans i 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 com a noves amenaces més enllà de les guerres entre estats. Paral·lelament, van aparèixer nous esforços teòrics per a descriure la transformació de la naturalesa dels conflictes armats, com els estudis de Mary Kaldor sobre les “noves guerres”, en què es destaca la privatització de la violència i els efectes devastadors sobre la població civil.

Els debats sobre seguretat internacional van anar deixant enrere el seu marcat caràcter polític i militar per a centrar-se en una convergència de les agendes de pau, seguretat, desenvolupament i drets humans. La seguretat humana va convertir-se doncs en una narrativa que permetia aglutinar preocupacions diverses i agendes complementàries d'una seguretat internacional canviant.

2. Crítiques a la narrativa de la seguretat humana

Poc després de la seva inclusió en l'informe de 1994 del PNUD, la nova narrativa de la seguretat humana va començar a rebre fortes crítiques. En primer lloc, autors com Keith Krause van argumentar que el concepte incloïa elements tan diversos que la seva posada en pràctica esdevenia impossible. La “llista de la compra”, com ell va anomenar la seguretat humana, era de poca utilitat per als *policymakers*³. Diverses concepcions de la seguretat humana (llibertat davant del temor i llibertat davant la necessitat) impedièren una agenda política clara per a passar dels debats acadèmics a l'operacionalització de la seguretat humana.

En segon lloc, autors com Barry Buzan creïen que la concepció dels drets humans ja incloïen molts dels aspectes recollits en els debats sobre seguretat humana⁴. Això no tan sols significava que el nou concepte no era de gran utilitat acadèmica sinó que podia ser utilitzat com una excusa per no avançar en la protecció dels drets humans i “securititzar” una agenda destinada a la protecció de l'individu.

En tercer lloc, i en relació amb la crítica de Buzan, la intervenció en nom de la seguretat humana podria donar lloc a abusos i ingerències desproporcionades en nom de la seguretat. Per exemple, tot i no fent referència al concepte de la

³ L'article de Keith Krause es troba al llibre: Michael Brzoska and Peter J. Croll (eds). *Promoting Security: But How and for Whom? Contributions to BICC's Ten-Year Anniversary Conference*. BICC Brief 30, 2004. <http://www.bicc.de/publications/briefs/brief30/content.php>

⁴ Veure la contribució de Barry Buzan al monogràfic sobre seguretat humana publicat per la revista “Security Dialogue”. Núm. 35(3), (2004)

seguretat humana, la protecció de la població civil i del perill que representaven les armes de destrucció massiva van ser arguments emprats per a justificar la intervenció dels Estats Units a Iraq l'any 2003. El concepte de seguretat (humana o no) podria doncs donar lloc a accions arbitràries que s'allunyen de la protecció dels drets humans i de la intervenció humanitària, quelcom que ja recull la noció de “la responsabilitat de protegir”⁵.

Finalment, adoptar la seguretat humana com a nova narrativa en l'àmbit de la seguretat internacional significaria passar per alt el fet que moltes regions del món continuen immerses en escenaris d'inseguretat que tenen més a veure amb la rivalitat entre estats que en noves concepcions sobre la seguretat internacional. Casos com el nord d'Àfrica - on Marroc i Algèria continuen disputant-se el lideratge regional amb conseqüències nefastes sobre el Sàhara Occidental -, Orient Mitjà - on el conflicte entre Israel i Palestina impedeix avançar en una agenda compartida en el marc de la Unió pel Mediterrani - o els continuats enfrontaments entre Corea del Nord i Corea del Sud, ens recorden la dificultat per adoptar noves concepcions de la seguretat centrades en l'individu.

Així, la seguretat humana pot considerar-se una narrativa útil que permet compaginar les agendes de pau, desenvolupament o drets humans, però difícil d'operacionalitzar en un programa polític concret. És doncs preferible referir-se a la seguretat humana com a nova narrativa i no un concepte, ja que això requeriria l'establiment de programes polítics concrets per a la seva normalització.

3. L'ús de la seguretat humana a Europa

Un dels esforços duts a terme per a posar en pràctica els preceptes principals de la narrativa de la seguretat humana ha estat el projecte liderat pel centre de Governança Global de la London School of Economics. Sobre la base de l'estratègia de seguretat de la Unió Europea redactada el 2003 per l'Alt Representant de la Unió per la Política Exterior de Seguretat Comú, Javier Solana, l'informe “Una Doctrina de Seguretat Humana per a Europa”⁶ estableix un marc d'actuació per a l'aplicació de l'estratègia de seguretat europea, tot explicitant els mecanismes perquè la política exterior de la UE s'adapti a aquesta visió de la seguretat⁷.

L'estratègia europea de seguretat fa referència a la necessitat de construir un ordre internacional basat en el multilateralisme, que faci front a les noves i tradicionals amenaces a la seguretat internacional en tota la seva complexitat i que promogui la bona governança entre els veïns de la UE. El document també afirma que “cap de les noves amenaces pot ser abordada únicament a través

⁵ Veure l'informe de la International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), “La responsabilitat de protegir” (The Responsibility to Protect). International Development Research Centre, (2001). <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>

⁶ L'estratègia es troba a <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

⁷ L'informe pot consultar-se a <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>. Una versió traduïda al castellà es troba al monogràfic de la Revista CIDOB d'Afers Internacionals citat anteriorment.

de mitjans militars” i entén que no és possible separar la inseguretat que afecta els individus de la naturalesa de les noves amenaces. Entre aquestes, l'estratègia Solana reconeix el terrorisme, la proliferació d'armes de destrucció massiva, els conflictes regionals, la descomposició de l'estat i la delinqüència transnacional organitzada.

L'actualització de l'estratègia, publicada l'any 2008, afegeix amenaces com la ciber-seguretat, la seguretat energètica i el canvi climàtic, alhora que emfatitza la relació entre seguretat i desenvolupament, els efectes de la pirateria sobre la seguretat internacional i la necessitat de combatre les armes petites i lleugeres, les mines terrestres i la munició de racim⁸. L'estratègia de seguretat europea i la seva actualització se situen doncs en la línia dels principals preceptes de la seguretat humana. Tal i com afirma el document de 2008, la UE “ha actuat en la construcció de la seguretat humana mitjançant la reducció de la pobresa i les desigualtats, la promoció del bon govern, l'ajuda al desenvolupament i abordant les causes profundes dels conflictes i la inseguretat”⁹.

L'actualització de l'informe “Una Doctrina de Seguretat Humana per a Europa”, sota el títol “Una visió de la seguretat per a Europa”, proposa sis principis perquè l'acció exterior de la UE s'emmarqui en els preceptes principals de la seguretat humana¹⁰:

- Primacia dels drets humans, o la protecció de la seguretat, la dignitat i el benestar dels individus per sobre dels interessos dels estats i de concepcions militars de la seguretat.
- Autoritat política legítima, o la promoció d'estructures de govern que mantinguin de manera justa la llei i l'ordre i garanteixin la primacia dels drets humans.
- Enfocament ascendent, és a dir, consultes amb la població civil i les comunitats locals per a fer possible les condicions de pau i d'estabilitat necessàries per a la seguretat humana.
- Multilateralisme efectiu, o compromís per a treballar en el marc de la legalitat internacional i amb l'ajuda de les institucions internacionals, les organitzacions regionals, els estats i actors no-estats.
- Enfocament regional, és a dir, ser conscients que els conflictes actuals gairebé mai es circumscriuen a les fronteres dels estats i afecten els països veïns (a través d'onades de refugiats, presència de crim transnacional, entre d'altres).
- Direcció estratègica clara i transparent, que fa referència a la coordinació de l'acció de la UE sobre el terreny, així com al reforçament d'instruments legals i l'ús apropiat de la força.

Bona part dels principis d'aquest informe coincideixen amb el marc general d'acció exterior de la UE, concretament pel que fa a la defensa del multilateralisme, la protecció dels drets humans, el reforçament del bon govern i

⁸ Aquesta actualització està disponible a:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

⁹ Op. Cit. Pàg. 2

¹⁰ L'informe “A European Way of Security” pot consultar-se a la web

<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Madrid%20Report%20Final%20for%20distribution.pdf>

la lluita contra estats fallits, la supremacia de la llei i la legalitat internacional i la promoció de polítiques coherents a escala regional.

Els mecanismes d'acció exterior de la UE - la Política Exterior de Seguretat Comú (PESC) i la Política Comú de Seguretat i Defensa (PCSD) - presenten una aplicació desigual dels principis de seguretat humana. Les missions de la UE són sensibles al respecte dels drets humans, tot i que en pocs casos la Unió té autoritat per a perseguir violacions dels drets humans o assegurar-se que les parts en conflicte actuïn d'acord amb la protecció de la població civil.

D'una manera semblant, la UE fomenta la constitució d'autoritats polítiques legítimes amb la reforma dels processos electorals (República Democràtica del Congo), dels sistemes de seguretat (Palestina, Afganistan), o del sistema judicial (Kosovo, Iraq). No obstant, diversos anàlisis han apuntat que la participació de la UE al procés democratitzador de la RDC ha facilitat el reforç d'un règim disfuncional per a la bona governança del país i la protecció dels drets humans. Per altra banda, és coneguda també la posició de la UE respecte Hamas des que aquest grup islamista va guanyar les eleccions legislatives de 2006.

A Palestina, la UE reforça l'estratègia multilateral del procés de pau a Orient Mitjà a través del treball conjunt amb el Quartet (Estats Units, Rússia, la UE i les Nacions Unides). La UE treballa sobre el terreny amb diverses organitzacions regionals i internacionals com l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), la Unió Africana o l'Associació de Nacions del Sud-est Asiàtic (ASEAN). No obstant, la UE pot millorar la seva coordinació amb altres actors clau sobre el terreny, reforçant l'enfocament regional. L'exemple del procés de pau a Orient Mitjà és evident, ja que una solució regional que involucri els països àrabs veïns és fonamental per a la consecució d'un acord de pau durador.

Finalment, la coordinació estratègica de la Unió sobre el terreny s'ha vist sovint dificultada per la diferent acció dels mecanismes de la PESC i la PESD (en mans dels estats membres) i els de la Comissió Europea i els programes d'ajuda al desenvolupament. El Tractat de Lisboa va ser creat en bona mesura per a coordinar l'acció de la UE mitjançant una major coordinació dels òrgans de decisió en política exterior.

Un anàlisi de cas sobre l'acció de la UE al Mediterrani permet veure com els principis de la seguretat humana estan presents en bona part dels documents rectors de la Unió per al Mediterrani i la Política Europea de Veïnatge. En ells es destaca la necessitat d'intensificar la cooperació en seguretat i defensa, prevenció de conflictes, gestió de crisis, protecció civil i prevenció de desastres naturals. També es fomenten polítiques de reforma judicial dirigides a protegir el ciutadà i, mitjançant les missions PESD de reforma de les forces de seguretat a Palestina (EUPOL COPPS) i de control de passos fronterers entre Gaza i Egipte (EUBAM Rafah), la Unió busca reforçar una visió no militar de la seguretat a la zona i establir una autoritat política clara, eficaç i legítima.

No obstant, la regió mediterrània presenta seriosos obstacles per al desenvolupament d'una doctrina de seguretat humana. La Unió pel Mediterrani es troba actualment en *stand-by* degut a les conseqüències del conflicte àrab-israelià, que impedeix la cooperació entre els països del Mediterrani en iniciatives com la prevenció de desastres naturals i humanitaris o la facilitació del lliure moviment de persones i béns.

La narrativa de la seguretat humana presenta dificultats clares a l'hora de posar en pràctica els seus principis en un programa polític. El seu ús com a noció que permet compaginar les agendes de pau, seguretat, drets humans i desenvolupament ha guanyat rellevància en els debats acadèmics sobre seguretat internacional després de la Guerra Freda. Analitzats en detall, els principis de la seguretat humana coincideixen en gran part amb la concepció política de l'acció exterior de la Unió Europea. Tant és així que la Unió ha incorporat l'expressió de la seguretat humana en importants documents i iniciatives de la PESC i la PESD. No obstant, l'aplicació dels seus principis topa sovint amb concepcions tradicionals de la seguretat, com demostra el cas de la cooperació a la Mediterrània.