

O(S) SENTIDOS(S) DA(S) CULTURA(S)

CICLO

EUROPA FORTALEZA.

FRONTEIRAS, VALADOS, EXILIOS, MIGRACIONES

COORDINADO POR **Ramón Máiz**

***EL NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL Y LOS
RETOS DEL HUMANITARISMO: LA GESTIÓN DE
LA CRISIS HUMANITARIA Y MIGRATORIA Y DE
LAS NUEVAS FORMAS DE VIOLENCIA DIRECTA
NO POLÍTICA***

Rafael Grasa

XOVES, 02 DE MARZO DE 2017

17:00 HORAS

CONSELLO DA CULTURA GALEGA

RAFAEL GRASA

Cargos académicos

Doutor en filosofía e profesor titular de Relacións Internacionais da Universitat Autònoma de Barcelona. Dirixiu o seu Centro de Estudios Internacionales y Culturales (desde a súa creación até marzo de 1999). Foi vicerreitor durante catro anos e secretario xeral desde mediados de 2002 a febreiro de 2009. En 2008 foi elixido membro da xunta de l'Institut Català Internacional per a la Pau (ICIP), creado pola lei do Parlament de Catalunya e foi designado presidente do mesmo por unanimidade da xunta de goberno, cargo que exerceu até maio de 2016. Coordina o Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo da UAB e pertence ao doutoramento "Politics, Policies and International Relations". Foi membro do Consejo Asesor para la Transición Nacional da Generalitat de Catalunya.

Docencia e investigación

Imparte regularmente docencia sobre relacións internacionais, teoría política internacional, resolución e transformación de conflitos, seguridade humana, estudos sobre desenvolvemento e cooperación para o desenvolvemento. Investiga en teoría internacional, sistema internacional e sistema humanitario e de emerxencia, resolución e transformación de conflitos e investigación para a paz, gobernanza descentralizada e prevención de condutas violentas, desenvolvemento e cooperación. Publicou numerosos libros e artigos sobre estes temas. Ademais de na UAB, imparte docencia en: Universidad do País Vasco; Universidad Complutense; Universidad Carlos III; IBEI e Cidob; Universidad de Granada; Universidade de Santiago de Compostela e numerosas universidades latinoamericanas e europeas. Forma parte ou formou parte do consello de redacción de numerosas publicacións, entre elas: *Global Governance, Environment and Security, Afers Internacionais, Geopolitics, Revista Española de Cooperación, Anuario Cidob de Relaciones Internacionales, Ecología Política, Nova África, Afers Internacionais, Spanish Yearbook of International Law*.

Paz, desenvolvemento e solidariedade

Foi presidente da Federació Catalana d'Organitzacions No Governamentals per al Desenvolupament (setembro 1995 - maio 1999). Foi membro do Consejo Español de Cooperación para el Desarrollo, do Consell Català de Cooperació al Desenvolupament e do Consell Català de Foment de la Pau. Coordinou a elaboración do primeiro Plan Director de Cooperación do Concello de Barcelona e dirixiu a elaboración de varios plans directores de cooperación da Generalitat (2007-2014). Elaborou o *Llibre Verd del Codesenvolupament* (2008). Participou activamente na elaboración dos últimos plans directores da cooperación española, como redactor de documentos parciais e como comentarista dos documentos finais. Foi presidente do Comité Científico de varios dos congresos españois de "Universidad y Cooperación para el Desarrollo" organizados polas universidades catalás, o último celébrase en Madrid en marzo de 2017.

Desde 2004 a 2010 asesorou ao Goberno catalán na planificación e avaliación das políticas de cooperación para o desenvolvemento, axuda humanitaria e fomento da paz.

***EL NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL Y LOS RETOS DEL
HUMANITARISMO: LA GESTIÓN DE LA CRISIS HUMANITARIA Y
MIGRATORIA Y DE LAS NUEVAS FORMAS DE VIOLENCIA DIRECTA NO
POLÍTICA***

RAFAEL GRASA

UAB

Las páginas que siguen son un resumen de los principales mensajes de la intervención oral de Rafael Grasa y pueden servir como introducción y preparación de la misma. La intervención oral no seguirá al pie de la letra el texto pero sí su estructura. Concretamente, el texto escrito se centra en los dos apartados centrales y más largos de la exposición oral, el primero y el tercero. Se dejan para la exposición oral, y para la eventual publicación, el apartado segundo (autocontenido e instrumental) y el cuarto o conclusivo.

Se partirá de tres ejemplos de lo que está en juego en estos momentos en clave de sistema internacional para plantear que puede estar en entredicho un principio básico del liberalismo, el humanitarismo y se presentará el dilema de si es algo coyuntural o por el contrario algo más permanente. Para dilucidar en la parte final el tema, en forma de conjeturas no concluyentes de forma definitiva, se expondrán tesis en tres momentos. En el primero, se presentarán las tesis que permiten entender qué está en juego en la crisis humanitaria y migratoria (apartado 1). En el segundo se recordarán los rasgos básicos del sistema internacional, de manera general (diferencia con los sistemas políticos internos) y en el caso concreto que nos ocupa 25 años después del fin de la guerra fría. En el tercero se presentará un rasgo a caballo de dos sistemas y que supone una mutación clave, la aparición de formas de violencia directa política no interestatales (conflictos armados internos; terrorismo transnacional) y de formas cruciales de violencia directa no política, las mayoritarias (entre el 75% y el 80% de las muertas por homicidio en el mundo desde hace años). El momento final y cuarto intentará establecer regularidades, tesis conclusivas y conjeturas sobre las razones y la evolución de lo que estamos viendo y cómo el sistema internacional deberá afrontar el problema del humanitarismo

1. La crisis humanitaria no es un hecho aislado, es una crisis internacional y no sólo europea, que afecta a la credibilidad de la UE

No se trata ni de una simple crisis europea o comunitaria. Es una crisis internacional, que debe analizarse pues en el marco de los cambios en curso en el sistema internacional desde el fin de la guerra fría

1.1. La crisis de los refugiados en el Mediterráneo ha de insertarse en un contexto global, que desde hace años presenta cifras muy exigentes para un sistema de ayuda humanitaria internacional que ya hace mucho que funciona de forma precaria, insuficiente.

Datos recientes de Acnur (Alto Comisionado de las NNUU para los Refugiados, 20,13 2016), nos recuerdan que el mundo cuenta actualmente con más de 60 millones de desplazados y refugiados, una cifra que sólo puede compararse, y en términos relativos, con las surgidas después de la II guerra mundial. Una cifra que va a mantenerse o incluso a umentarse en los próximos años.

Tres comparaciones “personalizadas” permiten entender la trascendencia del reto y a la vez del drama humanitaria que la magnitud abstracta y dura de la cifra podría esconder. Primero , una de cada 120-122 personas del mundo es un refugiado, un desplazado interno o una persona que ha pedido asilo. Segundo, seis años después del inicio de la guerra interna en Siria y de su regionalización, hay desde hace un par de años más desplazados internos y refugiados sirios que ciudadanos sirios que viven todavía en sus casas. Y tercero, en los últimos tres años, llegan al Mediterráneo pidiendo acogida o asilo en torno de casi un millón de personas al año y en el intento de llegar a nuestras costas mueren un promedio de 4.5000 personas al año, al menos. Y la UE recibe un promedio de 700.000 peticiones de asilo al menos. Quisiera advertir al respecto que en este caso lo de menos son las cifras concretas, que varían de una fuente a otra; lo crucial son las tendencias, consolidadas y de largo aliento, incluyendo la próxima década, al menos en lo relativo a la emigración de origen subsahariana, como luego veremos,. La crisis afecta pues a la libre circulación de las personas que pasan fronteras, un derecho que, de manera genérica no reconoce la Declaración Universal o las Pactos Internacionales posteriores. Lo que contemplan las legislaciones internacionales vinculante son sólo situaciones concretas relativas a ese derecho, como por ejemplo aquéllas en que está en riesgo su vida (derecho marítimo, derecho humanitario y de guerra) o los casos que afectan a personas que se han visto obligadas a desplazarse de manera. Estos casos, o estas conductas asociadas, sí que están sujetas en el derecho internacional y en muchos derechos nternos (derecho de asilo, convención para proteger de torturas y tratos degradantes...).

En suma desde hace años, nos enfrentamos a una crisis con facetas múltiples: **humanitaria, y recientemente migratoria, que debe entenderse en los cambios postguerra fría de las relaciones internacionales.**

Adicionalmente, debemos recordar que el sistema internacional humanitario¹, que siempre ha sido frágil, está desde hace años en una situación particularmente precaria. Un estudio reciente e importante señalaba que hay que poner el sistema nuevamente sobres sus pies, puesto que, pese a sus éxitos relativos en el pasado, el sistema (conformado básicamente por países del norte global, organismos

¹ TR Gingerich y MJ Cohen, *Turning the Humanitarian system on its head*, Oxfam America, juliol 2015. <https://www.oxfam.org/en/research/turning-humanitarian-system-its-head>

internacionales, Cruz Roja/Media Luna Internacional, y organismos privados especializados) no logra ser eficiente y suele llegar tarde a satisfacer las demandas imperativas, frente a la ayuda liderada por los países afectados. El estudio señalaba concretamente que, pese a la evidencia de que era preciso invertir más en prevención, formación de capacidades y ayuda a los sistemas locales (mixtos, es decir, público-privados), seguía habiendo un promedio de inversión orientada a los actores locales entre 2007 y 2013 del orden del 2%, insignificante. Los expertos coinciden en sostener que hay que cambiar radicalmente el sistema, la financiación y la estructura, pero, por encima de todo, el liderazgo y la coordinación, que debe pasar a los actores locales en cada crisis de forma eficaz y garantizada. Pese a la urgencia, señalada antes de la crisis migratoria, poco se ha movido. Es urgente y sin embargo no parece fácil que vaya a pasar algo.

Hay que recordar también que las cifras de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) quedaron fuerte afectadas por la crisis económica iniciada con la quiebra de las “subprime” en julio de 2007, con una reducción especialmente significativa en el continente europeo, como muestra de forma significativa el caso español, catalán o gallego.

La situación paradójica es que, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en 2015, con una agenda 2030 exigente y universal para todos los países que marca hitos a lograr en 15 años, la crisis financiera y de objetivos del sistema de ayuda al desarrollo se ve ahora acompañada de una crisis estructural y ayuda del sistema de ayuda humanitario.

1.2. La crisis de los refugiados es una crisis internacional y europea de largo aliento, no una emergencia coyuntural o que aparece de improviso. Había y hay suficiente informaciones, conocimiento y razones objetivas para aceptar que se trata de una crisis humanitaria de grandes proporciones, esperable, y que no de disolverá a coto y medio plazo como un azucarillo. En suma, sabemos sin duda alguna que debería aplicarse la normativa existente (derecho de asilo y disposiciones europeas y nacionales que protegen de tratos degradantes) y, sobre todo, innovar.

Insisto, no se sostiene en modo alguno con los hechos hablar de emergencia coyuntural e imprevisible, si siquiera comparar la crisis actual con crisis anteriores, considerarla una versión corregida y aumentada de episodios previos de llegada de migrantes o refugiados a la UE, fenómenos donde el factor fundamental había sido la búsqueda de trabajo, un factor que empero sigue presente en la actual crisis como muestra la presencia de personas de Senegal o de Gambia. Tampoco es comparable, por su magnitud, y por la procedencia mixta (véase punto siguiente), a las llegadas de emigrantes y refugiados derivadas de las guerras de los Balcanes, iniciadas a principios de la década de los 90s, del siglo XX, La crisis actual se caracteriza por.

- a. Estar vinculada a situaciones de conflicto y de inestabilidad con 5 ó 6 años de duración (o más en ciertos casos) en Oriente Próximo y Oriente Medio

- (primaveras árabes, guerra en Siria, Irak, guerra en Yemen), Asia (Afganistán, Bangladesh) y África (Licia, Eritrea, Sudanes, Somalia):
- b. Tener raíces europeas desde 2011, con las llegadas masivas de migrantes producto de las primaveras árabes a la isla de Lampedusa, a 70 quilómetros de Túnez;+
 - c. Tener vínculos con actores ilegales, que se aprovechan de las necesidades de los refugiados (es decir, delincuentes transnacionales, mafias, grupos terroristas que se legitiman mediante lecturas del Islam religioso o político fundamentalistas, todos ellos con crecientes vinculaciones entre sí);
 - d. Por vincular, de forma difícil de separar claramente, migrantes por razones económicas y personas que buscan refugio o asilo político;
 - e. Haberse incrementado notoriamente desde el años 2015;
 - f. Estar generando una crisis política e institucional, y una incipiente crisis de valores y de finalidades, en la Unión Europea, UE.

Fácticamente, la crisis muestra un cambio radical de las tendencias migratorias en Europa, dinámico, no acabado aún. El fenómeno se inició en 2011, cuando miles de tunecinos intentaron llegar ilegalmente a Lampedusa y en el 1 2012 miles de subsaharianos que llegaron a Libia para intentar el último “salto”, como vuelve a pasar ahora. En general, el grueso de los movimientos proceden de Siria, Afganistán y Eritrea.

Concretamente la procedencia de los refugiados está muy concentrada, como tendencia. Entre el 85 % y 87% proceden de 10 países, aproximadamente repartidos así: 51%, Siria; 14%, Afganistán; 8%, Eritrea; 4%, Nigeria; 3%, Iraq; 2%, Somalia; 2%, Sudan; 1%, Gambia; 1%, Bangladesh; 1%, Senegal. Esta drástica mutación de las tendencia., cuantitativas y cualitativas, tiene un impacto claro en las demandas de acceso a la UE y de protección internacional que, según datos de la Comisión, desde 2014 superan xcomo promedio las 700.000 al año, la demanda más alta desde 1992, cuando estalló la crisis y luego las guerras de los Balcanes.

En cuanto a las rutas, las dejaré de lado, pero los gráficos muestran cambios importantes, baste con este

Principales rutas migratorias

Routes to a better life

Main migration routes into Europe from Africa and the Middle East.



Parece obvio lo que se muestra; los lugares elegidos para llegar son las fronteras orientales y meridionales de Europa, con especial énfasis en las islas griegas e Italia. Recientemente, el punto crucial es el paso central del Mediterráneo, lo que pone a Italia en el medio de la crisis, para las personas que vienen de Siria, Irak, Eritrea, Egipto y Somalia. Ello supone un cambio clave de lo que pasaba en el 2012, donde más del 50% de las llegadas, según datos de Frontex, se daban en Grecia, que sigue siendo un punto destacado de llegada.

No obstante, conviene recordar que los flujos de refugiados no llegan ni exclusiva ni solamente a las fronteras de la UE: Turquía ha recibido más de 2 millones, Líbano más de 1,5 millones, Jordania más de 1 millón y centenares de miles han llegado a Egipto e Irak. Y ninguno de esos países, excepto Turquía tras el vergonzante y vergonzoso acuerdo con la UE, han recibido ayuda por ello, peso a que en este momento casi un 30% de la población libanesa sean actualmente refugiados. Especialmente grave es el caso de los países del Golfo Pérsico, donde Arabia Saudí, Kuwait, Emiratos Árabes o Qatar, pese a su papel en algunos conflictos de forma directa o indirecta, no reciben refugiados y en algunos casos han retirado el permiso de residencia a ciudadanos sirios con años de presencia. No ha habido suficiente presión de la UE y de los EUA para que esos países cambien sus políticas de acogida.

La conclusión resulta obvia y cada vez más clara para la opinión pública: la presión de la crisis humanitaria está mal repartida, ciertamente, pero tampoco es la UE la que ha tenido y tiene el impacto mayor. Cuatro países de la subregión acogen ya casi 5 millones de refugiados, por lo que el umbral de saturación, sin los países del Golfo, parece cercano. Además algunos países, en especial Turquía, niegan o dificultan el permiso de trabajo, reconocido en la convención sobre personas refugiadas.

Si la situación perdura, Europa y los países de Golfo deberán incrementar la acogida, no sólo la nominal (UE) sino la real, asegurando estancias relativamente largas mientras no se solucionen las causas estructurales, vinculadas a la conflictividad armada, factor clave aunque no único en los desplazamientos forzados de población

1.3. La crisis de los refugiados es una crisis política de la UE, que socaba su credibilidad antes sus ciudadanos y ante el mundo

Como se ha dicho, el creciente número de migrantes y de personas que solicitan asilo escapando de conflictos en Oriente Próximo y África, plantea retos muy cruciales a los decisores de la UE, en un contexto en el que, el nulo o bajo crecimiento económico, el auge de la extrema derecha y la xenofobia y la persistencia de políticas estatales fracturadas y enfrentadas, dificulta la toma de decisiones de forma objetiva.

Un informe de la Organización Internacional de las Migraciones de 2014² consideraba Europa el destino más peligroso para la migración irregular y el Mediterráneo el lugar más peligroso del mundo para intentar cruzar fronteras. Dicho de otra forma, se constataba una gran contradicción entre la percepción generalizada entre los migrantes de que la UE, ciertos países en particular, son un espacio de prosperidad, seguridad y riqueza, por tanto un lugar adecuado para buscar refugio o asilo, y la realidad: hasta ahora, la respuesta colectiva de las instituciones de la UE y de los estados miembros ha sido tardía, insuficiente, *ad hoc* y reactiva. La razón, para los analistas independientes, parece clara: la ausencia de políticas y estándares compartidos y, también que se han priorizado las políticas orientadas a proteger⁷asegurar las fronteras de la UE antes que las que derivarían de primar la obligación legal y moral de proteger los derechos de los refugiados y migrantes.

A favor de la UE se puede decir que, ciertamente, no es fácil distinguir en una crisis a la vez humanitaria y migratoria entre personas que buscan refugio o asilo político, que tienen derechos internacionales reconocidos y que la UE debería proteger, y personas que buscan simplemente mejorar su situación económica, en donde las decisiones legalmente dependen de lo que hayan acordado las instituciones comunitarias y los estados miembros. Ciertamente, como sucede siempre existen zonas grises, indefinidas, alegales incluso. No obstante, diversos estudios han dejado claro que entre los 28 estados miembros actuales se usan estándares y métodos de decisión sobre la concesión del derecho de asilo claramente incoherentes³, lo que agrava la percepción de estar frente a una crisis política y de toma de decisiones de la UE. Además, cada vez más ciudadanos de muchos países de la UE manifiestan su voluntad particular de acoger y critican la falta de coherencia, la inacción y las decisiones tacticistas, así como el incumplimiento de las escasas decisiones. En suma, ha crecido, aunque con cierta polarización, el apoyo a políticas de acogida sin restricciones, dada la emergencia extrema, una actitud que ha permeado la práctica de muchas autoridades gubernamentales no centrales (ciudades, regiones, en terminología de la UE) y de la sociedad civil.

Se discute sobre el efecto llamada, pero parece claro que es selectivo y en el mismo influyen noticias y percepciones, a veces erróneas, sobre en qué sitios hay menor rechazo o mayores probabilidades de trabajo, lo que explica la atracción por Alemania. El que existan posiciones diferentes, cuotas diferentes, realidades diferentes para solicitar el reagrupamiento familiar o para que se cumplan los procedimientos administrativos para cada trámite...parecen influir mucho. Algo que una mayor coherencia en los estándares de los estados miembros evitaría. Todo ello permite plantear unas tesis conclusivas:

² Vegi's http://publications.iom.int/bookstore/free/FatalJourneys_CountingtheUncounted.pdf

³ Véase <http://www.unhcr.org/4bac9ae19.html>

1. **La UE se enfrenta no sólo a a una crisis humanitaria, y parcialmente migratoria, sino también a una importante crisis política e institucional,** con consecuencias graves a medio y largo plazo.
2. **La crisis está socavando la percepción de la UE como espacio de seguridad y de bienestar,** y como actor internacional tradicionalmente defensor de políticas avanzadas en materia de derechos humanos, cooperación al desarrollo o construcción de paz, algo que ya percibe parte de la ciudadanía europea y también la de otros países.
3. **El socavamiento de la percepción positiva de la UE afecta a su legitimidad,** puesto que su génesis e historia suelen presentarse como un proceso que institucionaliza la resolución pacífica de conflictos y la creación de una comunidad de seguridad, una idea que exporta al mundo, que inspira su acción exterior, pero que, ahora, resulta contradictoria con su manera de afrontar la crisis humanitaria, con un sistema decisonal progresivamente ineficiente en grado sumo,. Recordemos que justamente las razones para la concesión del Nobel de la Paz a la UE fueron justamente las que acabo de expresar.
4. **La solución pasa por combinar accione y políticas que se orienten a las diversas causas: estructurales y de largo aliento; multiplicadores y aceleradores y detonantes,**

Dicho de otra forma no hay solución posible sin prestar atención no sólo a los síntoma y problemas inmediatos a las causas de fondo. Volveremos sobre ello en las conclusiones.

Nos ocuparemos ahora de por qué el sistema internacional, su forma de funcionar, dificulta objetivamente la resolución de los problemas y en concreto de cómo ha cambiado en la posguerra fría.

3. El nuevo sistema internacional de posguerra fría: cambios en curso y el problema de la gestión de la violencia directa no política

El mundo ha cambiado fuertemente en las últimas décadas y ese cambio se refleja en la esfera internacional de forma clara, 25 años después del fin de la guerra fría.

3.1. La posguerra fría y su impacto en agenda global, en la seguridad y en la conflictividad violenta

De hecho, el cambio del sistema internacional no ha concluido y diferentes acontecimientos, entre ellos la crisis económica y financiera iniciada en el 2007, lo está acelerando. Dichos cambios generan nuevos contextos y nuevos retos en el sistema internacional, al transformarse la agenda, los actores y las interacciones de conflicto y de cooperación que se dan en las relaciones internacionales, e influir, a su vez, dichos cambios en la esfera de las políticas internas. Asistimos a la progresiva sustitución de un sistema internacional clásico, con fronteras y reglas

de funcionamiento bastante precisas, por un sistema social globalizado, en que se producen fenómenos parcialmente contradictorios a la vez: globalización, regionalización, fragmentación y localización. Y naturalmente esos contextos y retos afectan a la esfera de la seguridad en la que debemos insertar el debate actual sobre los retos de la agenda teórica y práctica de la construcción de la paz, y, en nuestro proyecto, su eventual aplicación con enfoque de seguridad humana a los problemas de seguridad interna.

Podemos resumir los ejes básicos de ese cambio, a efectos del presente texto, así:

Grandes cambios del sistema internacional en la posguerra fría:

- a) en el centro del sistema se encuentran ahora los factores económicos, ya no los políticos;
- b) la concepción del poder se ha transformado, así como la distribución y difusión del mismo, a nivel de estados, regiones y de actores transnacionales y no gubernamentales.
- c) los países emergentes, y en general el Sur, están ganando una creciente centralidad, cuantitativa y cualitativa;
- d) el desarrollo, entendido ya de forma plural y no sólo como crecimiento económico, está en el centro de las preocupaciones del sistema, más que antes, junto con los nuevos rostros de la pobreza y la desigualdad;
- e) ha surgido una nueva concepción de la seguridad -entendida como proceso multidimensional, orientada también a las personas y no sólo a las naciones-, que debe prestar atención a nuevos riesgos y peligros, como las nuevas formas o rostros de la violencia. Suele aludirse a la misma, como veremos, con la denominación de seguridad humana,

Adicionalmente, ha cambiado la concepción y la práctica del poder, así como su difusión y las relaciones de poder entre los actores. Por un lado, el poder fundamental procede ahora de lo que se ha llamado “poder estructural” (la capacidad de conformar las reglas de juego) y “poder suave” (la capacidad de persuadir, de convencer), con una clara erosión del poder “duro” (militar). Dicho de otra forma, el poder no depende sólo, o no tanto, de lo que tienes (poder como recursos), sino de tus relaciones (poder relacional), de tu capacidad de conformar el sistema (poder estructural) y de tu capacidad de ofrecer insumos y relaciones atractivas, de interés mutuo, para otros actores (poder “suave”).

Por otro, se están alterando las estructuras del poder internacional mediante la combinación de tres fenómenos, interrelacionados: 1) la debilitación progresiva, al menos en términos relativos, de las grandes potencias del Norte; 2) la creciente centralidad de potencias emergentes (BRICS, por ejemplo), con sistemas débiles de articulación entre ellas y la reformulación regional y subregional de las potencias regionales y de países con alto potencial de crecimiento; 3) la presencia de diferentes liderazgos (potencias hegemónicas y aspirantes) en las diferentes dimensiones de la vida internacional (política, militar, económica, financiera, tecnológica..).

Esos cambios de la estructura del poder internacional pueden describirse, en tanto que tendencia fuerte, como una “des-occidentalización” del mundo, con una presencia creciente –no sólo económica- del Sur y del Oriente, un trasvase del eje de gravitación de la actividad económica y del poder mundial del Atlántico al Pacífico. Existen, sin embargo, dudas acerca de si el futuro lleva hacia una situación de reparto del poder crecientemente multipolar, a un “G-2” (con EEUU y China al frente) o incluso a un “G-0”, un orden en el que ningún estado u organismo multilateral quiera o pueda gobernar el sistema.

Los cambios afectan particularmente a los dos bienes públicos básicos que deben proveer los estados, el bienestar o desarrollo y la seguridad, en particular física de la ciudadanía. No nos ocuparemos en este contexto de los cambios relativos al desarrollo, entendido como proceso multidimensional orientado a satisfacer necesidades humanas mediante actores privados y públicos, que sigue ocupando una posición central en el sistema, concebido como un derecho humano. Sí, empero, de los que tienen que ver con la seguridad y la gestión de la conflictividad violenta.

La nueva concepción de la seguridad

Respecto de la seguridad, ha surgido una nueva concepción de la seguridad, entendida como proceso multidimensional que afecta a actores múltiples y no sólo a los estados, con especial incidencia sobre personas y comunidades, y que exige instrumentos y actores múltiples.

Rasgos de la nueva concepción de la seguridad

Esta nueva concepción se puede caracterizar rápidamente mediante diversos rasgos distintivos.

Primero, debe atender sobre todo a amenazas, retos y peligros que afectan a las personas, habida cuenta de la disminución de los conflictos armados y de la violencia mortal con intencionalidad política⁴. Han surgido, adicionalmente, nuevas facetas o manifestaciones de la violencia. Por un lado, la violencia homicida sin intencionalidad política directa. Por ejemplo, según datos del Informe *Global Burden of Armed Violence*⁵, las muertes por arma de fuego suponen un promedio de 500.000 bajas al año. Un ochenta por ciento de las mismas no se deben a violencia intencionalmente política (es decir, a conflictos armados de diferente tipo

⁴ Para un análisis más detallado, véase Rafael Grasa, “Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo. La evolución de la seguridad humana”, en *Afers Internacionals*, nº 76, 2007, pp. 9-46 (Monográfico sobre seguridad humana coordinado por Rafael Grasa y Pol Morillas).

⁵ Declaración de Ginebra, *Global Burden of Armed Violence 2011*. Véase <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence.html>. En el 2014 y 2015 el porcentaje de muertes en conflicto armado subió en virtud del caso de Siria, pero ello no afecta a la tendencia señalada.

y a terrorismo), sino a otras razones (delincuencia nacional y transnacional organizada, inseguridad ciudadana, narcotráfico, bandas juveniles....). Incluso en países que solucionaron sus conflictos armados internos mediante negociaciones políticas o procesos de paz hace ya décadas, el reto que plantean estos nuevos rostros de la violencia es muy importante, como sucede en América central.

Segundo, debe hacer frente a la proliferación de lo que se ha llamado “violencia crónica”, un fenómeno que describe el hecho de que en algunos países la población se encuentra enfrascada en una espiral creciente de violencia social, que afecta las relaciones sociales, el desempeño de la democracia y a práctica ciudadana en la región. Estudios recientes muestran los mecanismos por los que una gama de fuerzas profundamente enraizadas estimulan y reproducen la violencia crónica, destruyen o erosionan el tejido social de comunidades y países vulnerables, hasta el punto de correrse el riesgo de que tales tendencias puedan devenir normas sociales de facto, habida cuenta de que a menudo se dan casos en que tres generaciones de personas no han conocido otro contexto vital que esa violencia crónica.

Tercero, se han producido cambios en la naturaleza y ubicación de los conflictos armados en el mundo, con una clara disminución de los conflictos armados interestatales frente a los internos, si bien un porcentaje significativo de éstos últimos se internacionalizan. Podemos resumir esos cambios así. Por un lado, si bien todos los conflictos armados han sido multicausales, en todos ellos puede singularizarse, al menos en cada etapa, un factor predominante, territorial o político. Y en la posguerra fría se observa una mayor presencia de factores políticos y un descenso de los factores territoriales. Por otro lado, la ubicación geográfica de los conflictos armados, variada y oscilatoria, ha cambiado. Hasta 1990 destaca continuada presencia en grado alto en Asia y la escasa presencia, en tanto que conflicto armado, en Europa. En la posguerra fría, lo característico es la reaparición del continente europeo como escenario importante de conflictividad armada y la redistribución en el Sur, en particular su incremento en África y Asia y su descenso nítido y claro en América Latina.

En suma, la posguerra fría acentuó algo que ya era visible desde los años 70: la existencia de dos zonas diferenciadas, una de paz y otra de turbulencia. Una zona de paz, nítida, formada por unos 50 ó 60 países, que no han tenido guerra alguna desde 1945 y que parece altamente improbable que la tengan a futuro (dejando de lado la zona fronteriza a Rusia, en particular Ucrania). La razón es simple: son países que presentan sistemas democráticos consolidados y fuerte vinculación económica entre ellos, tanto que probablemente si no recurren a la guerra a pesar de tener divergencias muy fuertes es porque incluso el vencedor saldría perdiendo dada la interpenetración existente.

Pero también una zona de turbulencia o conflictividad violenta alta, la zona Sur, en la que suelen darse tres características, sin establecer necesariamente relación de causalidad: 1) sistemas democráticos dudosos, lo que algunos politólogos

denominan “democracias inciertas” o “anocracias”, es decir países con grandes carencias democráticas incluso en el sentido más formal de la palabra democracia; 2) economías enormemente frágiles; y 3) población con fuerte componente de fractura étnico-cultural. África, pese a la mejora, sigue estando, globalmente, en la zona de turbulencia. Podemos decir, pues, que la conflictividad armada de la posguerra fría se da, en pequeña escala, en el Norte y en el Sur (generalmente, Sur-Sur). A ello hay que añadir algunos conflictos donde el factor transnacional, muy ligado a la dimensión económica resulta crucial, como sucede en el caso paradigmático de la República Democrática del Congo.

Por último, en la posguerra fría se ha acentuado forma muy importante una tendencia que existía ya desde mediados de los años setenta en los conflictos armados, perceptible tanto en su ubicación geográfica y fronteriza como en el número de víctimas que causaban: descenso de los conflictos interestatales e incremento de los internos. La primera década de la posguerra fría agudizó dicha tendencia, hasta el punto de que entre un 90% y un 95% de los conflictos armados, según el registro que se use, son de tipo interno. Todo ello marcó la reflexión teórica y dio pie a que se acuñaran diversas denominaciones para el fenómeno, como, sin pretensión de exhaustividad: la época de las “guerras pequeñas” (Singer, Zartman, Bloomfield); las “guerras de tercer tipo o de guerrillas” (Rice); las “guerras no clausewitzianas o no trinitarias” (Kaldor, Holsti) o las “nuevas guerras”.

Y, en **cuarto lugar**, se ha producido una importante presencia de actores privados de seguridad, derivada de diversos fenómenos en curso. Entre ellos, citaremos: a) la pérdida parcial del monopolio de los medios masivos de violencia por parte del Estado, a manos de actores privados, en buena medida ilícitos (grupos terroristas, narcotraficantes y grupos de delincuencia organizada, etcétera); b) el creciente recurso legal a actores privados de seguridad (empresas privadas, mercenarios); y c) la presencia en muchos conflictos armados de grupos armados no estatales.

En resumen, y **en quinto lugar**, todo ello confluye en un cambio de la concepción de seguridad, que ahora se entiende como un proceso multidimensional (con dimensiones ecológica, sociopolítica y económica, y no sólo militar), centrado en retos, peligros y amenazas de naturaleza muy diversas, que afectan no sólo a los estados sino, en particular, a comunidades, formas de vida y personas. A menudo la comunidad internacional y el mundo académico se refieren a ello empleando nociones como seguridad humana, responsabilidad de proteger y a conceptos que explican cómo, en determinadas, situaciones, amenazas o retos no directamente vinculados con la seguridad se acaban “securitizando”. En suma, estamos en una época caracterizada por conflictos complejos y donde las interpretaciones simplistas, maniqueas o en blanco y negro resultan imposibles.

En estos 25 años de posguerra fría, los conflictos armados y las manifestaciones de la violencia han evolucionado mucho, de manera que actualmente son de naturaleza muy heterogénea, con tendencia en muchos casos y zonas a estar

vinculados a diferentes causas, y que, además, no sólo afectan a Estados sino a personas.