

La Seguridad humana y los Objetivos del milenio:

¿El cumplimiento de competencias políticas y soberanas del Estado mundial?, ó ¿la oportunidad para el resurgimiento del Estado-nación?

PONENCIA PRESENTADA

PARA EL IV CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES

ORGANIZADO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA Y EL INSTITUTO  
DE RELACIONES INTERNACIONALES A CELEBRARSE LOS DIAS 26, 27 Y 28 DE  
NOVIEMBRE DE 2008 EN LA CIUDAD DE LA PLATA, ARGENTINA

Por EDGAR DARIO CASTILLO MORALES

La Seguridad humana y los Objetivos del milenio:

¿El cumplimiento de competencias políticas y soberanas del Estado mundial?, ó ¿la oportunidad para el resurgimiento del Estado-nación?

Por EDGAR DARIO CASTILLO MORALES

## PRESENTACION

Los conceptos de multilateralismo y globalización, han generado desde hace algunos años la evolución de un “Estado–nación” obsoleto a un “Estado mundial”. Esta estatización global presupone la trasmisión de competencias políticas a las instancias globales y por lo menos una transmisión parcial de la soberanía a ellas, con el fin de manejar los problemas globales. La ONU, la OMC y diversos organismos multilaterales han recibido el apoyo de sus países miembros para cumplir algunas de sus funciones básicas.

Pero con el concepto de Seguridad humana y el establecimiento de los Objetivos del Milenio como parámetros urgentes, necesarios y vinculantes para la ayuda y protección del individuo y la sociedad, nos encontramos con que la única forma real de cumplir con ellos, sea a través de un Estado-nación fortalecido.

Para analizar este tema, hare un análisis del surgimiento del “Estado-nación”, sus elementos constitutivos, y las causas de su caída (Capítulo I); para luego ver como la globalización se transformo en el punto de partida de la creación de los conceptos del “Estado mundial” (Capítulo II); y como los conceptos de Seguridad Humana y los Objetivos del Milenio, que en

principio serían el traspaso de competencias del “Estado-nación”, termina siendo el proceso revitalizante de esta institución; para concluir con el resurgimiento del “Estado-nación” (Capítulo IV), como único capaz de satisfacer las necesidades básicas de los individuos.

## I. CAIDA DEL ESTADO-NACION

El Estado-nación tal y como lo conocemos hoy en día es un modo de organización reciente en la historia de la humanidad, ya que es a principios del siglo XIX cuando surge, y solo en pleno siglo XX toma su mayor auge. El origen del Estado moderno se puede encontrar en el Renacimiento, evolucionando hasta las luchas por el reconocimiento de las identidades en Europa y América, a través de la Revolución Francesa y sus hijos, culminando, en teoría, con los procesos de descolonización de finales de siglo XX.

Max Weber definió y caracterizó al Estado-nación tradicional en “La política como vocación”. En su obra indicó que la violencia no es único medio ni el normal, pero es el medio específico a través del cual el estado se vale para existir, y lo define como “... aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”; en segundo término lo hace poseedor de “...la única fuente del “derecho” a la violencia. Política significará, pues, para nosotros, la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen”; y en tercer lugar, indicó que la dominación se justifica de tres formas, pero la que interesa al estado se realiza por “...una legitimidad basada en la legalidad, en la creencia en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas; una dominación como la que ejercen el moderno “servidor del Estado” y todos aquellos titulares del poder que se asemejan a él.”

El Estado-nación posee dos elementos principales: el concepto de Gobierno, donde se separa la persona física que ejerce la autoridad y el poder, de las funciones que cumple el Estado como tal (con el único fin de beneficiar a la colectividad); y el concepto de Nación donde se

involucra a la colectividad con la autoconciencia de compartir un futuro común, asumiendo su soberanía y su legitimidad política.

Así podemos decir que el Estado-nación se caracteriza por varios aspectos: a) la identidad de la colectividad, con un pasado común y la visión de un futuro; b) la existencia de un gobierno y unas leyes que cohesionen a esta colectividad; c) la existencia de una conciencia de nación soberana y poseedora de una legitimidad política y física (territorio/frontera); y d) el reconocimiento de la ley como expresión de la voluntad general y limitante de la legitimidad.

El proceso de industrialización y el capitalismo, dieron un impulso al Estado-nación, al asignarle el papel de mediador y garante del bienestar en los niveles económico, político y social, además de la distribución no solo de las riquezas generadas, sino de las funciones productivas dentro del territorio, a partir de la producción a gran escala mediante procesos de acumulación de capital, explotación de fuentes energéticas y movilización de mano de obra. Todo esto lo constituyó en regente del bienestar de sus asociados.

La caída o fin del Estado-nación, se origina en tres aspectos: la crisis energética mundial de los años setenta, que demostró la caída en los procesos de acumulación de riqueza y de producción de bienes de consumo; la caída del socialismo como ejemplo de la incapacidad para sostener las contradicciones económicas surgidas del sistema; y la impugnación del Estado en su papel como estado de bienestar, es decir que el no es y no puede ser el único garante del bienestar de sus asociados.

En el Informe sobre el desarrollo humano de 1994, se reconoce la desintegración de los Estados-nación, basada en que "...si bien las amenazas contra la supervivencia nacional pueden provenir de diversas fuentes -- étnicas, religiosas, políticas --, las causas subyacentes son a menudo la falta de adelanto socioeconómico y la limitada participación de las personas en dicho adelanto." (Informe sobre desarrollo humano, 1994: 3)

Esto generó el traslado de la búsqueda de las necesidades básicas humanas a niveles diferentes al estado.

## II. SURGIMIENTO DEL ESTADO MUNDIAL

La Sociedad mundial surgió del proceso de globalización generado por el neoliberalismo (entendido este como la eliminación del Estado en sus dimensiones económicas y sociales, además de la liberación de las fuerzas de mercado sin intervención estatal), a partir del proceso de limitación de las políticas e instrumentos de intervención del Estado-nación en la economía, lo que hace que esta se torne superior a las fronteras, donde las mercancías y el capital circulan libremente por el mundo, para lo cual se liberan las restricciones fronterizas y se abren los mercados.

La apertura social también se origina al crearse la movilidad social de los trabajadores (debida a la movilidad de los procesos de industrialización), donde se precariza el empleo, la remuneración y la protección social de las personas. La globalización también exacerba la crisis de identidad debido a la mundialización de las relaciones y la “invasión” a las referencias culturales de cada pueblo por los modelos dominantes.

Del proceso de globalización tenemos tres efectos negativos sobre el Estado-nación, que lo conducen a su caída: a) la incapacidad para planificar y promover el desarrollo por la ausencia del factor económico; b) no puede promover el empleo, el crecimiento interno; y c) la pérdida de la función de redistribución de los ingresos y de mediador de las tensiones sociales. Con estos factores desaparecen el Estado de bienestar (capitalismo-occidente) y el Estado tutelar (socialismo-este) y por ende las razones de ser del Estado-nación.

Así, el Estado-nación al ser incapaz de responder a los problemas sociales, al no poder asumir su papel económico y social, y al no responder a las aspiraciones de seguridad y bienestar, pierde el compromiso de los ciudadanos, resquebrajándose el contrato social.

De esta crisis del Estado-nación surge el concepto de Estado mundial, como una de las dos respuestas a la “desaparición” del Estado, el desarrollo de las regiones y la expansión de los actores supranacionales. En la presente ponencia solo nos ocuparemos de los actores de proyección mundial, lo cual no quiere quitarle importancia a la regionalización. Los actores supranacionales sobrepasan las fronteras, ignoran las leyes nacionales y/o se apoyan en ellas para obtener sus fines, y en este caso no solo hablamos de los factores económicos y

comerciales mundiales, sino de las interacciones sociales que de ellos se generan, pues independiente de su denominación, todos los niveles de interacción poseen una característica específica, tener un componente social tanto en quien toma las decisiones, como en quien las aplica y quien las recibe.

Los actores globales tienen la ventaja de actuar sin las ataduras territoriales, la “fragementation” mencionada por James Rosenau, es un ejemplo de la fragmentación e integración de los procesos que trascienden las fronteras del Estado-nación. La porosidad de las fronteras es el ejemplo de cómo estos procesos de autoridad y poder afectan al Estado-nación.

Los actores globales pueden desarrollar actividades de diferente tipo: económico, criminal, social, religioso, disponer de medios de comunicación, y de redes de información, entre otros. Esta superación de las fronteras se origina por los procesos económicos que hicieron caer al Estado-nación, el cual se vinculó con los objetivos de los grupos transnacionales, generando el fortalecimiento de estos y la subordinación del primero. Pero esta movilidad del factor humano, permitió que surgieran organizaciones supranacionales con intereses distintos al comercio, como lo son las ONG's que tienen como objetivo la proyección de aspiraciones universales y movilizar los individuos y la opinión pública.

Al desaparecer la confianza en el Estado-nación para satisfacer los requerimientos en necesidades básicas de sus asociados, principalmente la ONU a través de sus diversos organismos CEPAL, FAO, UNICEF, UNIFEM, entre otros, sin olvidar a los Cascos Azules como garante de la seguridad, ha asumido el cuidado, desarrollo, y en general el bienestar de las poblaciones, sin importar el Estado-nación al cual pertenecen.

El surgimiento del concepto de Estado mundial está ligado fuertemente al origen de la internacionalización de la función pública. Y si bien es cierto que dentro de los procesos de regionalización (supranacionalización, si lo quisiéramos denominar de otra forma), como los de la Unión Europea, su poder de establecer políticas públicas solo se circunscribe a los países miembros, las políticas desarrolladas por cada una de las naciones se enmarcan en un proceso de interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1988: 15 – 57).

La interdependencia parte del concepto que la unidad de análisis ya no es el Estado, el cual pierde su carácter de actor principal, sino que es este y muchos otros, como las organizaciones intergubernamentales (ONU, OIT, OMC, Banco Mundial entre otras), las ONGs, las multinacionales, las organizaciones interestatales e incluso los individuos. La interdependencia establece que existe una serie de interrelaciones de carácter económica, militar, tecnológica, cultural, ecológica y entre otras, las que generan una serie de intereses mutuos que terminan haciendo a las conductas de los estados predecibles, es decir, se crea un orden para el sistema internacional, el cual antes no existía.

Esta teoría tiene tres características: Existencia de canales múltiples entre las sociedades, a nivel interestatal, transgubernamental y transnacional, que suprime al Estado-nación como única fuente de comunicación; Ausencia de jerarquía de temas, lo que indica que no se pueden diferenciar temas internos y externos de las relaciones estatales; y minimización del papel de la fuerza militar en las relaciones estatales.

La minimización del poder militar como referente de las relaciones estatales, hace que deban fortalecerse estas relaciones interdependientes (sobre todo la económica) como fuente de poder, lo que implica el desarrollo de agendas específicas, lo cual no se ha podido concretar de forma clara, por lo tanto, el mencionado orden de las relaciones internacionales no existe, y si lo encontramos, es de forma parcial o incipiente. Así, esta teoría es la que en parte sustenta la prevalencia de una política mundial (ya que aun no se puede hablar de un estado mundial), donde los organismos internacionales establecen las agendas de las naciones, sobre todo las débiles, como lo hace la ONU, en el caso de la Seguridad Humana y los Objetivos del Milenio.

### III. SEGURIDAD HUMANA Y OBJETIVOS DEL MILENIO

Como acabamos de enunciar la función pública asumida por diversos organismos internacionales, ha quitado al Estado-nación parte de su función, y ejemplos de esto, son la Seguridad Humana y los Objetivos del Milenio. Estos conceptos surgen por la búsqueda de la

protección a los seres humanos en un contexto más amplio, garantizando el acceso a todos los medios para obtener una vida digna

El concepto de seguridad desde el inicio del siglo XX fue definido por el binomio guerra-paz, originado en los temores y las secuelas provenientes de las Guerras Mundiales, lo que dio origen a la Sociedad de las Naciones y a su desarrollo más exitoso, la Organización de las Naciones Unidas para la búsqueda de la seguridad internacional.

El posterior advenimiento de la Guerra Fría, específicamente la confrontación entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, y el miedo a la amenaza nuclear, crearon un nuevo concepto de seguridad basado en el equilibrio de fuerzas o de poderes.

Al desaparecer uno de sus factores, la seguridad se desplazó hacia los conflictos regionales “Los males del mundo moderno también se extienden a la esfera de la desigual distribución de las riquezas, el hambre generalizada entre los más pobres, que también cuentan con una salud depauperada por las pandemias y epidemias incontroladas; el agotamiento de las fuentes de energía y de los recursos naturales; migraciones masivas e incontroladas y los efectos crecientes de la degradación del medio ambiente, entre otros de los llamados “problemas globales”” (García, 2004: 2).

Tras los atentados del 11 de septiembre, la hegemonía norteamericana, y su “natural” liderazgo en la búsqueda de la seguridad global, reforzaron la idea de una seguridad internacional en contra de la agresión de grupos caracterizados de población (fanáticos islámicos; terroristas; mafias internacionales; carteles de la droga), que buscan desestabilizar un orden preestablecido, y al cual los Estados Unidos quieren llegar el orden democrático mundial del cual ellos son los representantes y abanderados, el unipolarismo, basado en la globalización.

De la lectura de García, podemos rescatar dos puntos interesantes con respecto a las causas de los conflictos armados en la actualidad:

- a. Conflictos “tradicionales” surgidos de la lucha por el poder, logro de beneficios económicos sectoriales; lucha por obtener reconocimiento y beneficios sociales;



disputas étnicas y religiosas; y desavenencias territoriales, todas ellas centradas en inseguridad interna de los países y en su entorno regional.

- b. Conflictos originados en el “predominio hegemónico” de las grandes potencias (entiéndase Estados Unidos), ya que el capitalismo solo se impone por la fuerza, siendo el campo de cultivo propicio para la guerra y la inseguridad.

La solución de estos conflictos, la vía pacífica, tiene como referente en el sistema internacional a la ONU, pero esta se ha visto sobrepasada por la visión de Estados Unidos de solucionar las crisis a través de la fuerza, generando “... la puja entre el unilateralismo de la postura norteamericana y el multilateralismo que necesita el mundo para mantener un sistema de relaciones internacionales aceptable...” (García, 2004: 6).

Debemos ser honestos y reconocer que no existe un rival global para la hegemonía norteamericana, pero los diversos conflictos regionales, conforman una serie de situaciones alimentadas por particularidades (narcotráfico, crimen organizado, terrorismo, fanatismo, migrantes, hambre y pobreza) que hacen que la seguridad nacional de cada estado sea interdependiente con la seguridad internacional.

De lo anterior podemos establecer que el concepto de seguridad solo se limitaba a la vulnerabilidad física y económica del Estado, pero el Índice de Desarrollo Humano redefine el concepto de seguridad, para situarlo al nivel del ser humano poniendo en relieve la interdependencia de la gente en el mundo de hoy demostrando que los problemas no tienen pasaporte, ni se detienen en las fronteras nacionales.

Así la Seguridad Humana no solo hace referencia al nivel de la sensación de protección física, sino que incluye el tener acceso a la salud, a los alimentos, a la educación, a un trabajo digno, para poder desarrollarse de manera integral, ya que se conjugan las necesidades personales, los derechos humanos y sobre los nuevos riesgos y peligros producidos por el desarrollo del capitalismo en esta última fase de globalización

Para ello se establecieron en la Carta siete lineamientos o dimensiones que la constituyen:

1. Seguridad económica;
2. Seguridad alimentaria;

3. Seguridad en la salud;
4. Seguridad ambiental;
5. Seguridad personal;
6. Seguridad de la comunidad;
7. Seguridad política.

Así, estas dimensiones permiten determinar que la seguridad tiene un carácter interdependiente y multidimensional, y que se basa en la prevención, pero con un punto referente, el ser humano como centro de la seguridad, para lograr el desarrollo de sus principales capacidades.

Los Objetivos del Milenio, establecidos en el año 2000 en la Declaración del Milenio por los jefes de estado y gobierno, en Nueva York, generaron compromisos referentes a la paz, la seguridad, los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la lucha contra la pobreza, agrupados en ocho objetivos:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

A diferencia del concepto de Seguridad Humana, los Objetivos del Milenio, no solo lograron un consenso generalizado, sino también poseen criterios de evaluación y sobre todo, metas en tiempo y logros establecidos por la ONU, además de un proceso de seguimiento realizado por cada uno de los integrantes de la Organización, junto con grupos independientes que “vigilan” el desarrollo de estas.

Pero ¿Quién ejecuta los programas?, ¿qué entidad se encarga de evaluar la asignación de los recursos?, ¿Quién ejecuta los programas? En el informe del año 2008 las Metas del Objetivo del Milenio, se destacan las siguientes cifras para América Latina:

1. Porcentaje de personas con ingresos menores a Un (01) dólar diario: en 1997 un 11,6%; en 2007 un 8,0 %.
2. Porcentaje de población que ha accedido a la enseñanza primaria: en 1991 un 87%; en 2006 un 95%.
3. Porcentaje de mujeres que accedieron al Parlamento: en 1990 un 11,9; en 2008 un 22,2%.
4. Porcentaje de disminución de la mortalidad infantil: en 1990 un 55%; en 2006 un 27%.
5. Mortalidad materna por cada 100.000 habitantes: en 1990 solo 180; en 2005 únicamente 130.
6. Porcentaje de población con VIH que tiene acceso a tratamientos: en 2006 un 57%; en 2007 un 62%.
7. Acceso a agua potable: en 1990 un 68%; en 2006 un 79%.

Muchas de estas cifras son alentadoras comparadas con otras regiones del planeta, pero es claro que estas políticas no son aplicadas por entidades multilaterales, en la mayoría de casos, son las políticas públicas generadas por los Estados-nación, respaldadas en su desarrollo por algunas ONG's, quienes realizan la aplicación práctica. El desarrollo de esta política pública, conlleva todo un proceso administrativo previo y posterior a la ejecución, que involucra no solo la actividad de los funcionarios estatales, sino la voluntad política de los tomadores de decisión a nivel nacional, para el desembolso de recursos, el pago de los gastos que se necesitan para su cumplimiento (el pago de salarios, desplazamiento de empleados, entre otros). Hay que hacer notar que en muchos casos, la publicidad generada por los benéficos obtenidos, se refiere únicamente a la gestión estatal, así la población beneficiada asume como una gestión de su estado benefactor, el cumplimiento de políticas supranacionales.

#### IV. RESURGIMIENTO DEL ESTADO-NACION

De todo lo anterior, podemos decir que del desarrollo de los Objetivos del Milenio, y la posibilidad de lograr a través de ellos la Seguridad Humana, el Estado-nación no desaparecerá, debido a que solo es el quién podrá darle forma y brindar la aplicación de los recursos para obtener estos objetivos.

No debemos olvidar que los Objetivos del Milenio fueron acuerdos suscritos en cumbres mundiales por los representantes del Estado-nación, ejecutados por ellos, a “pesar” que el origen de los recursos es la cooperación internacional.

El resurgimiento también se da por cuanto, una de las razones para el fortalecimiento del Estado-nación, es el retorno de la gobernabilidad perdida, al poder ofrecer a sus nacionales una nueva sensación de bienestar, y esto solo se logra a través de la relocalización de la autoridad. No debe perderse de vista que no hablamos ya del “estado-centrismo”, sino al debate de lo que se entiende por Estado, para lo cual Fred Halliday realizó múltiples contribuciones al establecer como los factores externos e internos lo afectan, definiéndose así al estado moderno por parte de Theda Skocpol como “un conjunto específico de instituciones coercitivas y administrativas, diferentes del contexto político y social más amplio en el que están situadas” (Pastor, 2006: 4).

Con el concepto de Seguridad Humana, el Estado-nación toma un nuevo impulso después de las teorías de su desaparición y aunque no recupera el control total de la frontera y del poder militar que lo acompañó en sus orígenes, si restablece la identidad colectiva, sus leyes y sobre todo su legitimidad, al tener que desarrollar programas para garantizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No olvidemos que los recursos del poder blando también permiten la existencia del Estado-nación, incluso, en la actualidad son más eficaces en el ejercicio del poder que el desarrollo del dominio militar.

El Estado-nación se ha reforzado en dos niveles: uno interno, donde el desarrollo de un sistema de instituciones que funcione y de bienestar a sus asociados, logra la formación de una identidad nacional; y otro externo, que le permite afirmar sus intereses nacionales frente a

la dominación político-económica de los países industrializados, fortaleciendo sus recursos de recursos, y logrando una estabilidad territorial.

También debemos tener en cuenta que si bien los procesos tecnológicos, han permitido la fragmentación de las fronteras, no han quitado importancia de la autonomía en la política nacional. Uno de los autores que más apporto al concepto del nuevo estado-nación ha sido Michael Mann, quien se ha opuesto al declive irresistible del estado dado por la globalización. Aun mas, sostiene que el estado-nación es quien se ha beneficiado y ha afianzado la globalización, logrando con ello consolidar las redes internas de los estados.

Esta concepción dio origen a la “Teoría del embrollo” de Mann, para determinar al Estado-nación moderno, caracterizado por:

1. Una centralización territorial;
2. Una conjunción de un lugar, unas personas, un centro y un territorio;
3. Una institución estatal variada para satisfacer los intereses de los grupos internos;
4. La geopolítica, es decir las relaciones políticas entre los estados.

No debemos olvidar que los conceptos rígidos de frontera, autonomía y soberanía, ya no existen, pero frente a las nuevas expectativas, los Estados-nación podrán sobrevivir, al lograr una inserción comercial mundial, siempre y cuando desarrollen políticas sociales que permitan la redistribución de los recursos, obteniendo dos resultados, proteger a su mayor recurso los habitantes, y sobrevivir a los nuevos desafíos de la sociedad internacional.

## BIBLIOGRAFIA

Arenas, Nelly. La condición global: El Estado-nación en la encrucijada. Notas para la discusión. *Politeia*. 2003, vol.26, no.31, p.79-95.

García Cuñarro, Luis M. 2004. “La seguridad internacional en los albores del siglo XXI”. Centro de Estudios de Información de la Defensa. <http://www.pircenter.org> (15 de septiembre de 2008).

Hein, Wolfgang. Julio- agosto 1994. “El fin del Estado-Nación y el nuevo orden mundial. Las instituciones políticas en perspectiva”. Revista Nueva sociedad Nro. 132, pp. 82-99.

Informe sobre desarrollo humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Programa para el desarrollo de las Naciones Unidas. <http://hdr.undp.org> (24 de agosto de 2008).

Keohane, Robert y Nye, Joseph. “Poder e interdependencia”. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires. 1988

Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2008. Publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA), Nueva York. Agosto de 2008.

Pastor, Jaime. 2006. “Sociología Histórica y Relaciones Internacionales. Apuntes para un balance”. Revista Académica de Relaciones Internacionales. N° 5.

Rosenau, James N. 1997. “Along the domestic - foreign frontier: Exploring governance in a turbulent world”. Cambridge University Press.

.....