

Seguridad y violencia: la responsabilidad de los Estados

Mariano Aguirre

*Director del Área de Paz, Seguridad y Derechos Humanos
Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*



El repetido anuncio en 2007 de la gravedad del cambio climático y el impacto que tendrá en campos como la salud, la alimentación e inclusive los conflictos armados está mostrando que los líderes mundiales han dilapidado desde el fin de la guerra fría hasta ahora las posibilidades de construir un sistema internacional no solamente menos violento sino también viable para gestionar los grandes problemas globales y dar facilidades a la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Después de varias décadas realizando informes, formando comisiones y verificando realidades dramáticas, lo que coloquialmente se denomina “el mundo” avanza en la peligrosa dirección de estar más dividido por enfrentamientos económicos y por identidades nacionales, religiosas y étnicas. La brecha entre riqueza y pobreza, especialmente marcada por una creciente desigualdad, se agranda y, si bien hay menos conflictos armados, las posibilidades de que haya más “pequeñas guerras” y enfrentamientos entre comunidades y que continúen los golpes terroristas no son predicciones infundadas.

La complejidad del sistema internacional podría haberse orientado al terminar el período de la bipolaridad hacia políticas internacionales cooperativas, reforzando el multilateralismo, achicando la brecha entre riqueza y pobreza y adoptando medidas políticas y económicas para que el enfrentamiento real o ficticio entre visiones religiosas politizadas se pudiese prevenir. Ocurrió, sin embargo, lo contrario. El mito de la globalización económica dejó de lado una búsqueda seria por parte de gobiernos y líderes, especialmente de los Estados más influyentes, de formas de convivencia internacional que combinaran sus intereses con las necesidades de combatir problemas como la pobreza, la corrupción de la vida política en Estados postcoloniales, la violación de los derechos humanos, el reforzamiento de la democracia en los países centrales y el fortalecimiento de Naciones Unidas y otros instrumentos multilaterales. Se han hecho avances en la gestión de conflictos armados, sin duda, pero el abismo entre los problemas existentes, las ideas producidas y recomendadas por expertos, institutos de investigación y comisiones y las políticas de los gobiernos sigue siendo muy grande.

*El correlato
de la privatización
y la liberalización
económica
ha sido el regreso
a políticas
individuales
y egoístas de cada
Estado*

El correlato de la privatización y la liberalización económica ha sido el regreso a políticas individuales y egoístas de cada Estado. En nombre de un realismo económico se practica un realismo político más duro, tal como es entendido en la teoría de las Relaciones Internacionales, o sea que cada Estado busca su interés particular y que es el equilibrio de fuerzas, y no la cooperación ni la ética, lo que guía al sistema global. De este modo, el pensamiento político generado en los años ochenta a favor de sistemas cooperativos internacionales para garantizar la seguridad y reformar el orden económico y para ocuparse de cuestiones como la crisis ambiental, la pobreza o las violaciones de derechos humanos ha sido desplazado por el liberalismo económico y la seguridad basada en la fuerza y el equilibrio. En este marco, el multilateralismo que encarna la ONU se encuentra debilitado y amenazado. La organización puede quedar relegada a gestionar operaciones de paz, crisis humanitarias, refugiados, vigilar violaciones de derechos humanos, epidemias, coordinar programas contra la pobreza y procesos electorales, pero sólo cuando los gobiernos del Consejo de Seguridad o líderes regionales se lo pidan y permitan. Esto no es novedoso porque la historia de la ONU es, en gran medida, la de la tensión entre los intereses individuales de los Estados y los intereses universales, pero desde septiembre de 2001 la tendencia general es regresiva¹.

Esta tendencia hacia el realismo tampoco resulta una novedad porque los Estados siempre defienden sus intereses nacionales. Pero en los últimos diez años tanto los que ven grandes ventajas en las inter-

¹ Paul Kennedy, *The Parliament of Man. The Past, Present, and Future of the United Nations*. HarperCollins, Toronto, 2006.

acciones económicas de la globalización como los críticos de la misma han diagnosticado que avanzábamos hacia un mundo en el que el Estado tendría menos poder ya que serían otros poderes —las multinacionales, la arquitectura de organizaciones multilaterales, o la sociedad civil— los que definirían la política nacional e internacional. De este modo, se crearían sistemas de régimen que permitirían gestionar el sistema internacional.

Sin duda el Estado y, especialmente, algunos Estados más débiles han perdido poder de decisión y es un hecho que la globalización financiera, el libre comercio, las comunicaciones rápidas y la deslocalización y desnacionalización de la producción han alterado el concepto del Estado nacional autosuficiente y soberano. Pero en los últimos años vuelve a manifestarse un regreso al Estado fuerte y a la recuperación de la soberanía y el orgullo de identidad nacional. A la vez, los acuerdos multilaterales sobre derechos humanos, medio ambiente o comercio global se ven atacados o son difíciles de alcanzar. Se da, por tanto, una situación paradójica en la que las relaciones económicas y comerciales son más intensas, pero es más complicado construir vinculaciones mediante acuerdos.

Este regreso a Estados fuertes se verifica, por ejemplo, en el auge industrial, comercial y militar de China. Sus dirigentes están conduciendo al país al liderazgo regional en buena parte de Asia, con influencia creciente través de inversiones, demanda de su mercado interno y acuerdos militares. China será en breve un poderoso Estado nación con intereses realistas y pragmáticos y con ideas particulares y restrictivas sobre democracia, derechos humanos o cooperación².

A través de mecanismos regionales como la Organización de Shangai para la cooperación con Rusia y Asia Central; la plataforma de seis países para negociar la cuestión de las armas nucleares con Corea del Norte y vínculos con los miembros de la Asociación de las Naciones del Sudeste de Asia, Beijing está ganando una poderosa influencia que desplaza a Estados Unidos y a Japón en la zona de Asia Pacífico e integra a Myanmar, Corea del Sur, Japón, Vietnam, Australia, Singapur, Indonesia, Malasia e India, entre otros. Asia del Sur y del Este, con una población de 3.300 millones de habitantes entre todos los países de la región, incorporarán una mano de obra barata que hará bajar los salarios y los beneficios para los trabajadores en otros países del mundo. A la vez, aumentará la demanda de recursos energéticos y eso mantendrá altos los precios del petróleo³.

² Martin Jacques, "China is well on its Way of Being the Other Superpower", *The Guardian*, 8 de diciembre, 2005. Disponible en <http://www.guardian.co.uk/china/story/0,,1661736,00.html>

³ Ver Will Hutton y Meghnad Desai, "Does the future really belong to China", *Prospect*, enero 2007, disponible en http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=8174 y Xulio Ríos "China y el liderazgo regional en Asia", Observatorio de la política China, <http://www.politica-china.org/?p=195>, y Martin Wolf, "The World Begins to Feel the Dragon's Breath on its Back", *Financial Times*, 14 de diciembre, 2005, disponible en <http://search.ft.com/ftArticle?queryText=%E2%80%9CThe+World+Begins+to+Feel+the+Dragon%2%B4s+Breath+on+its+Back%E2%80%9D&y=0&aje=true&x=0&id=051214001123>

*El multilateralismo
que encarna
la ONU
se encuentra
debilitado
y amenazado*

Las políticas pragmáticas no han resuelto los problemas globales y sigue rigiendo el “paradigma de la seguridad”

También India está convirtiéndose en un polo de atracción de capitales, ganando mercado, y peso diplomático con sus vínculos con Rusia, Estados Unidos e Irán, y un delicado equilibrio con China⁴. Siguen la misma tendencia Suráfrica y Brasil, que desempeñan el papel de potencias regionales⁵. A la vez, estos dos países más India y China están forjando alianzas en el terreno comercial. En Rusia, por su parte, el gobierno autoritario de Vladimir Putin aprovecha la subida del precio del petróleo para reforzar su política de presidencialismo interno y unilateralismo externo, indicando a Occidente que es mejor apoyarle que arriesgarse a una imprevisible inestabilidad democrática.

Otro caso de identidad nacional es el iraní. El gobierno de Mahmoud Ahmadineyad va a continuar con el programa nuclear por tres razones: pretende ser una potencia regional y busca disuadir a otros Estados que puedan atacarle y evitar una guerra como la que tuvo con Irak; quiere contener un posible ataque de Estados Unidos y por último intenta reafirmar desde una perspectiva nacionalista que nadie le impone políticas desde fuera. Sus afirmaciones contra Israel son, también, formas de populismo pero adaptadas al mundo árabe. También en Rusia, Putin legitima su poder utilizando la carta nacionalista, y aprovecha el intento de Estados Unidos de desplegar un sistema antimisiles en algunos países del Este europeo y la ampliación de la OTAN hasta sus fronteras para agitar el anti-occidentalismo.

El paradigma de la seguridad

Un problema importante es que mientras se dejan de lado los valores y la perspectiva normativa, las políticas pragmáticas no han resuelto los problemas globales y sigue rigiendo el “paradigma de la seguridad”, según lo define el Oxford Research Group⁶. Después de la euforia liberal de los años noventa con el frívolo lema “Es la economía, estúpido”, se ha entrado en el nuevo siglo con más destrucción ambiental, más emigrantes, más personas que huyen de sus países por falta de garantías para su seguridad o que deambulan sin protección dentro de Estados sin orden, y más tensión entre Estados compitiendo por recursos que serán cada vez más escasos. El empleo, inclusive el de los ejecutivos y clases medias acomodadas, es más precario y la desigualdad, más escandalosa. Todo indica que se avanza hacia un mundo de centros seguros y protegidos (por fuerzas privadas y públicas) en ciudades y algunos países y periferias

4 Kanishk Tharoor, “India, entre ser y convertirse”, Comentario en www.fride.org, abril 2007. Disponible en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1451>

5 Ver Susanne Gratius, “Brasil en las Américas ¿una potencia regional pacificadora?” en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1449> y Sarah-Lea John, “IBSA, ¿un nuevo multilateralismo interregional del Sur?”, en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1448>, 2007.

6 Oxford Research Group, “Respuestas globales a amenazas globales”, *Working paper*, FRIDE, septiembre 2006. Disponible en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1139>

con mayor o menor violencia, desde Ciudad de México, Río de Janeiro o Johannesburgo hasta París o Los Ángeles.

En este contexto, la violencia adquiere nuevas formas, desde las denominadas guerras “asimétricas” entre guerrillas y ejércitos (como lo fue la del Líbano) hasta revueltas juveniles de grupos marginales (las barriadas pobres de hijos de inmigrantes en Francia), la violencia de grupos que se amparan en la identidad para mostrar su falta de expectativas futuras (la kale borroka vasca o las maras centroamericanas) y grupos armados que reemplazan el monopolio legítimo del uso de la fuerza en Estados frágiles o en colapso (son los casos de República Democrática de Congo, Somalia y Territorios Ocupados de Palestina).

Hay una vinculación importante entre la incapacidad de muchos Estados de ofrecer oportunidades a las nuevas generaciones y las nuevas formas de la guerra. En efecto, se está pasando de la confrontación armada entre Estados con ejércitos legalmente reconocidos con fines políticos y económicos definidos y limitados en el tiempo a enfrentamientos entre grupos armados estatales y no estatales, extendidos en el tiempo y con fines diversos (económicos, políticos, lucha por identidades, entre otros). El general británico retirado Rupert Smith dice que “el nuevo paradigma de la guerra entre las personas está basado en el concepto de continuidad entre confrontación y conflicto, más allá del hecho que el Estado se enfrente a otro Estado o a un actor no estatal. En vez de guerra o paz, no hay una secuencia predefinida y la paz no está al principio o al final del proceso: los conflictos se resuelven, pero no necesariamente la confrontación”⁷. Esta situación de conflicto permanente tiene serias consecuencias en la estabilidad de las sociedades afectadas y empuja a sus ciudadanos a huir o simplemente marcharse.

La tendencia global muestra que hay menos conflictos tradicionales y más situaciones violentas difíciles de calificar o, como se puede leer en los manuales del Ejército de EE UU, “violencia diferente de la guerra”. El informe sobre Seguridad Humana del Human Security Centre de la Universidad de Columbia indica que pese a la guerra de Irak y la conflictividad en Darfur (Sudán), el número de conflictos armados ha descendido en un 15%, o sea de 66 a 56 desde 2002 a 2005. En este último año había 23 conflictos en curso. La mayor disminución se ha producido en África subsahariana y el mayor ascenso en Asia Central y del Sur. A la vez, el número de víctimas en conflictos armados descendió en, aproximadamente, un 40%⁸.

La tendencia global muestra, por lo tanto, que hay menos conflictos tradicionales y más situaciones violentas difíciles de calificar

⁷ Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, Londres, 2006, p.16-17.

⁸ Human Security Centre de la Universidad de la Columbia Británica y The Liu Institute for Global Issues, *The Human Security Report. War and Peace in the 21st century*, 2005. Disponible en el enlace <http://www.humansecurityreport.info/content/view/31/66/>

Desde una perspectiva europea son tiempos difíciles, porque conciliar los intereses estatales con los universales es ir contra la tendencia general

Se da una paradoja en nuestro tiempo. Por un lado, existen más y mejores mecanismos para prevenir y frenar guerras, y para alcanzar acuerdos de paz. De hecho, ha disminuido el número de conflictos armados en el mundo en los últimos años, ha habido igualmente numerosos acuerdos de paz y existen alrededor de 40 procesos de postconflicto en curso. Pero, por otro lado, a la vez, existe una mayor aceptación y legitimación de la violencia en la vida de las sociedades, tanto del Norte como del Sur. La ruptura de lazos y redes sociales comunales (en el sentido de intereses comunes unidos a valores) en muchas sociedades, el crecimiento de lazos sociales violentos (religiosos y nacionalistas) y el regreso al realismo egoísta en las relaciones internacionales tienen, posiblemente, mucho que ver en esta paradoja. Esta situación se prolonga también en los medios tecnológicos y la riqueza existente que permitiría integrar en proyectos laborales y sociales a los millones de jóvenes que, carentes de un futuro, se refugian en la violencia y la identidad como espacio desde el que manifestar el rencor y encontrar recursos de supervivencia.

La violencia moderna tiene un fuerte componente cultural: se nutre de la barbarie sin responsabilidades en miles de películas y series de televisión, y se prolonga en los videojuegos a través de la participación activa en un mundo ficticio de violencia sin riesgo personal. Ese aprendizaje y legitimación implícita del uso de la fuerza sin que haya leyes ni moral que la regulen se infiltra entre la realidad y la ficción. Se manifiesta, por ejemplo, en serie de televisión, como la estadounidense 24, en la que el uso de la tortura en la guerra contra el terrorismo está normalizada, y se prolonga hasta las cárceles de Abu Ghraib y Guantánamo, donde se aplica la tortura y se difunde por vía digital a todo el mundo, antes con orgullo que con pesar. Un resultado coherente con la legitimación cultural y los esfuerzos en este sentido por parte del Gobierno de EE UU, parte de su sistema judicial y algunos intelectuales es que el 40% de los soldados de ese país que se encuentran en Irak justifican la tortura⁹.

Una política europea

Mirando más allá de las cifras, las tendencias globales indican que el deterioro medioambiental es sostenido, que podría haber enfrentamientos entre comunidades o Estados por recursos como el agua o

⁹ Yolanda Monge, "El 40% de los soldados de EE UU en Irak justifica la tortura", en *El País*, 12 de mayo, 2007. Disponible en http://www.elpais.com/solotexto/articulo.html?xref=20070512elpepiint_11&type=Tes&ed=diario. Ver los anuarios de Amnistía Internacional, en el que se citan casos de detenciones arbitrarias y torturas en Irak (*Informe 2006*, disponible en <http://web.amnesty.org/report2006/irq-summary-esl>) y Human Rights Watch (*World Report 2007*, disponible en <http://hrw.org/wr2k7/>). En este informe se señala que soldados americanos: "revelan que los abusos [contra los detenidos en Irak] formaban parte de una política de detención e interrogatorios establecida entre 2003 y 2005. Los oficiales de mayor rango aparentemente rechazaban o ignoraban a los soldados que trataban de informar sobre estos abusos".. También Mariano Aguirre, "La justificación de la tortura", *Anuario de Derechos Humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2007

tierras cultivables, especialmente si la crisis ambiental en ciertas regiones impulsa las migraciones masivas hacia otras zonas en las que haya más posibilidades de supervivencia. Por otro lado, crecerá la tensión entre aquellos Estados y organizaciones que quieren reforzar el régimen de acuerdos para proteger el planeta (por ejemplo, el acuerdo de Kyoto) y los gobiernos que se resisten a ello. Es previsible, también, que haya más catástrofes naturales como las que ocurrieron en la zona del Caribe, en parte de Estados Unidos y Asia.

África es un ejemplo del abandono y la redefinición de su papel. Saqueada por sus riquezas naturales y humanos durante las etapas esclavista y colonial, está ahora entrando en una nueva etapa al ser codiciada por sus recursos energéticos. China, India, Corea del Norte y del Sur, Malasia, países europeos y Brasil están compitiendo por su petróleo y gas natural. En la próxima década, el continente proveerá a los EE UU del 30% de los recursos energéticos que compra. Al mismo tiempo, África no recibe todas las ayudas que se pactaron en el G-8 y la condonación de la deuda a algunos países es sólo un respiro importante pero transitorio. La crisis alimentaria asedia Somalia (que vuelve a estar en guerra luego de la intervención de tropas de Etiopía con apoyo de EE UU para contener el auge islamista), Zimbabwe (controlada por una corrupta dictadura), Chad, Etiopía y el sur de Sudán. Las razones de las crisis son las sequías, las inundaciones, los conflictos armados, la corrupción de las élites, las epidemias y, más en profundidad, el estado de privación y falta de acceso a las necesidades humanas básicas. Por otro lado, las situaciones de conflicto o inestabilidad prosiguen en Costa de Marfil, Zimbabwe, República Democrática de Congo, Uganda, Sudán, y en particular en la región de Darfur, en este último país. Precisamente, las violaciones de derechos humanos en Darfur muestran los límites de la comunidad internacional para responder a la denominada "responsabilidad de proteger" a las víctimas.

Desde una perspectiva europea son tiempos difíciles, porque conciliar los intereses estatales con los universales es ir contra la tendencia general. En sus intenciones, Europa apuesta por el poder político, económico, cultural y no el militar. A la vez, se plantea ser fuente de pensamiento ilustrado y ejemplo no colonial para el mundo. La promoción de la democracia, la paz y el respeto a los derechos humanos está entre sus fundamentos. Pero las realidades internas y los intereses externos, más la presión migratoria, el terrorismo y la dependencia al parecer eterna de las grandes líneas de la política exterior (por ejemplo, hacia los palestinos) limitan las buenas intenciones.

Poner por delante de los intereses nacionales los universales ha sido parte también del rechazo a una Europa globalizada en los referendos de 2005. Ante el impacto del euro, el desempleo y el miedo al modelo liberal, los europeos de Francia y Holanda dijeron no. Las revueltas en las calles de Francia en 2005 y 2006 y los atentados terroristas en Madrid y Londres en 2004 y 2005 han sido, además, indicadores de problemas presentes para el futuro de Europa: la exclusión-integración de la segunda y tercera generaciones de inmigrantes y la presencia del Islam político.

Precisamente por los valores que están en la fundación de Europa y los problemas a los que no puede permanecer ajena, la UE y sus asociados tienen una responsabilidad normativa y práctica en cuestiones como la lucha estructural contra la pobreza, la defensa interna y externa de los derechos humanos, la prevención de la guerra y del genocidio, el fortalecimiento del multilateralismo y la búsqueda de fórmulas de convivencia con diferentes religiones y visiones del mundo, sin renunciar a valores esenciales de libertad, democracia, igualdad de género y no discriminación racial.