

Redefiniendo la seguridad

Michael Renner

Publicado en: RENNER, Michael; FRENCH, Hilary; ASSADOURIAN, Erik (dir.). *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial. Informe Anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*, Barcelona: Icaria; Centro de Investigación para la Paz, 2005, pp. 33-58.

El Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) es un espacio de reflexión que analiza los retos de la sostenibilidad, la cohesión social, la calidad de la democracia y la paz en la sociedad actual, desde una perspectiva crítica y transdisciplinar.

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)
C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid
Tel.: 91 576 32 99 - Fax: 91 577 47 26 - cip@fuhem.es - www.cip.fuhem.es

Redefiniendo la seguridad

Michael Renner

A poco más de una década del final de la Guerra Fría, que pareció anunciar una nueva era de paz, la preocupación por la seguridad vuelve a ser una de las cuestiones prioritarias del mundo. Es palpable el aumento de la sensación de inseguridad, reflejado tanto en los titulares de prensa como en las encuestas en el mundo entero. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos marcaron indudablemente un giro en los acontecimientos. Los posteriores estallidos de bombas en otros países, desde España hasta Kenia, pasando por Arabia Saudí, Rusia, Paquistán e Indonesia, han venido a reforzar un sentimiento de vulnerabilidad muy extendido. Y el creciente caos en Iraq, tras la ocupación dirigida por EE UU, aviva la inquietud sobre las repercusiones de un Oriente Medio desestabilizado.

Pero el terrorismo es sólo el síntoma de una serie mucho más amplia de profundos problemas que han originado una nueva época de inquietud. Los actos terroristas y las peligrosas reacciones contra estos actos no pasan de ser una señal de alarma en una amalgama explosiva de enormes tensiones socioeconómicas, ambientales y políticas —fuerzas que, sumadas, conducen a un mundo agitado y menos estable. Entre otros factores, cabe citar la pobreza endémica, las reconversiones económicas que ocasionan una creciente desigualdad y un alto índice de desempleo, la delincuencia internacional, la proliferación de armas letales, los éxodos a gran escala de la población, desastres naturales recurrentes, la desestabilización de los ecosistemas, las enfermedades infec-

ciosas, nuevas y reemergentes, así como la creciente competencia por la tierra y por otros recursos naturales, sobre todo el petróleo. Es probable que durante los próximos años estos «problemas apátridas» adquieran mayor gravedad. Sin embargo, a diferencia de las amenazas tradicionales, identificadas con un enemigo concreto, estas amenazas se perciben más fácilmente como riesgos y vulnerabilidades comunes. No pueden resolverse aumentando los gastos militares, ni enviando tropas a una región. Tampoco pueden ser reprimidas cerrando las fronteras, o manteniendo la situación actual de un mundo tremendamente desigual.¹

En una encuesta de Gallup International realizada a finales de 2003, en la que se entrevistaba a unas 43.000 personas de 51 países, consideraban la seguridad internacional «deficiente» el doble de encuestados frente a los que respondían que era «buena». Casi la mitad de los entrevistados pensaba que la próxima generación vivirá en un mundo menos seguro, mientras que sólo un 25% afirmaba esperar una mejoría. Asimismo, una encuesta en junio de 2003 a 2.600 «líderes de opinión» de 48 países revelaba un pesimismo muy extendido, declarándose «insatisfechos» con la situación actual del mundo los representantes de más de las dos terceras partes de todas las regiones del mundo. Y en una serie de consultas promovidas por el Banco Mundial, en las que participaron unas 20.000 personas pobres de 23 países en desarrollo, una mayoría afirmaba estar peor que nunca, disponer de menos oportunidades económicas y vivir con mayor inseguridad que en el pasado.²

En agudo contraste con la bipolarización durante el período de la Guerra Fría en lo que se refiere a arsenales nucleares e ideologías básicas, hoy en día los desafíos sobre seguridad tienden a ser más difusos, menos previsibles y más multidimensionales. El miedo a una confrontación violenta entre dos superpotencias ha dado paso a preocupaciones sobre guerras locales y regionales, en las que se lucha con armas ligeras, sobre inestabilidad posbélica y asociada a estados débiles y fracasados, y sobre la aparición de redes de delincuencia y terroristas. No obstante, persisten todavía algunos de los viejos peligros. Se han paralizado, por ejemplo, los progresos en desarme nuclear, al tiempo que se cierne sobre el mundo la amenaza de la proliferación del armamento nuclear o de otras armas muy letales, en manos ahora de un creciente número de países —o que puede caer en poder de grupos extremistas.

Unas instituciones públicas débiles y corruptas, la falta de acceso a la justicia y procesos de cambio político anómalos, como golpes de Estado y revueltas, agravan los desafíos a los que se enfrenta el mundo. Acrecientan estos retos los procesos desiguales de globalización, que

aglutinan naciones y comunidades en procesos a menudo imprevisibles, que entrañan riesgos para muchos, y que permiten a los grupos extremistas moverse con mayor facilidad que en el pasado.³

El enfrentamiento Oriente-Occidente, que antes entorpecía la colaboración, ha cedido el paso a una relación Norte/Sur más irritante, frustrada por enormes desequilibrios en términos de medios de subsistencia, riqueza y poder. La única superpotencia actual tiene una relación cada vez más incómoda y beligerante con el resto del mundo. Y la parálisis política hace que los cambios estructurales e innovaciones críticas necesarias para generar una gobernanza mundial eficaz —propuestas para reformar el Consejo de Seguridad o para crear una institución ambiental más fuerte en el seno de las Naciones Unidas— se hayan estancado.

Con el nuevo siglo se ha hecho más perentoria la necesidad de cooperación internacional, a medida que se abren nuevas fisuras y divisiones provocadas en parte por la crisis de Iraq. Fred Halliday, profesor de Relaciones Internacionales de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, advierte en este sentido que «el mundo parece estar más lejos que nunca de abordar las cuestiones fundamentales a las que se enfrenta, internándose cada vez más profundamente en una etapa de confrontación, de violencia y de diferencias culturales desmesuradas».⁴

Es probable que las políticas que persiguen la seguridad por medio de las armas principalmente, sin abordar los factores subyacentes del problema, desencadenen una espiral de violencia e inestabilidad y hasta muy posiblemente un colapso de las normas y reglas internacionales. Unas políticas derivadas de una nueva forma de entender la seguridad mundial pueden evitar estos peligros y promover alternativas constructivas. Un enfoque sólido y amplio para la construcción de un mundo más estable implica medidas para detener el deterioro ambiental, para acabar con la esclavitud de la pobreza y para invertir la tendencia hacia una mayor desigualdad e inseguridad social que alimenta la desesperación y el extremismo. Es esencial para llevar a cabo estas tareas un cambio fundamental en las prioridades. La seguridad, en última instancia, tiene que ser universal.

Las raíces de la inseguridad

Durante las dos últimas décadas, la conciencia de que existen amenazas y desafíos que no pueden resolverse dentro del marco tradicional de la seguridad nacional impulsó a un amplio abanico de organizaciones no

gubernamentales (ONG), estudiosos y otras personas a revisar y redefinir nuestro concepto de seguridad. ¿Qué objeto tiene la seguridad? ¿Cuál es la naturaleza de las amenazas? ¿Quién debe garantizar la seguridad, y con qué medios? Al final de la Guerra Fría el debate de estos interrogantes cobró un considerable impulso. Hoy día, la relevancia de las ideas básicas a las que condujo es todavía mayor.

- Las armas no proporcionan necesariamente seguridad. Esto es cierto también en el caso de estados enemigos con un armamento de potencial tan destructivo que no existe defensa posible. Es cierto en guerras civiles, donde la disponibilidad de armamento proporciona poder a los que tienen menos escrúpulos, dejando a la población civil casi indefensa. Y fue cierto el 11 de septiembre de 2001, cuando un grupo de terroristas decididos golpearon con total impunidad a la mayor potencia militar del mundo.
- En un mundo cada vez más globalizado no puede lograrse una seguridad real en términos puramente nacionales. Para afrontar eficazmente la multitud de desafíos transfronterizos se precisa un enfoque multilateral e incluso mundial.
- El enfoque tradicional, centrado en la seguridad del Estado (o del régimen), es inadecuado, y necesita ampliarse para incluir la seguridad y el bienestar de la población. Si los individuos o las comunidades están inseguros, puede que la seguridad del Estado resulte extremadamente frágil. La gobernanza democrática y una sociedad civil viva pueden ser más importantes en el fondo para la seguridad que un ejército.
- Los aspectos no militares tienen una influencia muy importante sobre la seguridad y la estabilidad. Las naciones de todo el mundo, sobre todo los países y comunidades más débiles, han de afrontar multitud de tensiones. Se enfrentan a una combinación agotadora de creciente competencia por los recursos, graves desequilibrios ambientales, reaparición de enfermedades infecciosas, pobreza y desigualdades crecientes de riqueza, presión demográfica, y desempleo e inseguridad en términos de posibilidades de subsistencia.⁵

Las presiones a las que se enfrentan las sociedades y las gentes en todo el mundo no desencadenan violencia de forma automática, ni necesariamente. Pero pueden generar dinámicas políticas que conducen a un aumento de la polarización y de la radicalización. Es más probable que existan desenlaces fatales cuando se permite que se enconen los resentimientos, cuando la población se enfrenta a un desempleo masi-

vo y a una pobreza crónica, cuando las instituciones del Estado son débiles o corruptas, cuando no es difícil conseguir armamento, y cuando la humillación política o la desesperación ante la imposibilidad de acceder a un futuro mejor empujan a las gentes hacia los movimientos extremistas.

La inseguridad, además de por los conflictos armados, puede manifestarse de muchas otras formas. La prueba definitiva sería si el bienestar y la integridad de la sociedad se encuentran tan comprometidos que conducen a períodos prolongados de inestabilidad y de sufrimiento humano a gran escala. En términos de número de víctimas y de trastornos a gran escala, las repercusiones de la pobreza extrema y otros fracasos sociales cobran mucha mayor importancia que los conflictos armados. Mientras que durante el año 2000 perdieron la vida unas 300.000 personas en conflictos armados, por ejemplo, todos los meses mueren el mismo número de personas debido a la contaminación de las aguas o a la falta de saneamientos adecuados.⁶

En términos abstractos, cuestiones como las enfermedades infecciosas, el desempleo o el cambio climático puede que constituyan o no desafíos a la seguridad. Pero ¿traspasan umbrales de tal magnitud o desencadenan dinámicas que los convierten en factores impulsores de otros procesos? Por sí solos, o en combinación con otros factores, pueden muy bien generar unas condiciones que lleven a un cuestionamiento de los fundamentos de las comunidades y de las naciones. Como se pregunta Alyson Bailes, directora del Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz, de Estocolmo, «¿de qué «golpes» puede reponearse una sociedad con relativa facilidad, y cuáles hacen peligrar su viabilidad? En consecuencia, la asignatura pendiente sería mejorar nuestra comprensión de las interacciones y dinámicas entre estos factores, y de las combinaciones que probablemente conduzcan a consecuencias desestabilizadoras.⁷

El control de los recursos naturales es el origen de toda una serie de conflictos. A lo largo de la historia humana, las grandes potencias han intervenido una y otra vez en los países ricos en recursos, para controlarlos militarmente o por otros medios. El resultado de estas intervenciones ha sido a menudo una inestabilidad política prolongada. Con la demanda creciente de petróleo como telón de fondo, las rivalidades geopolíticas por un acceso preferente a este recurso se están intensificando de nuevo entre los principales importadores. (Ver capítulo 6.)

Es frecuente que los beneficios y los costes de la extracción petrolífera, de la minería y de la explotación forestal se distribuyan de forma bastante desigual, provocando conflictos con los pueblos indígenas de

todo el planeta. Las riquezas naturales han propiciado también una serie de guerras civiles en América Latina, África y Asia, con gobiernos, rebeldes y señores de la guerra reivindicando recursos como petróleo, metales y minerales, piedras preciosas y madera. Los ingresos procedentes de estos productos ayudan a pagar el armamento y a mantener guerras que han tenido consecuencias devastadoras para la población civil, atrapada entre dos fuegos; la lucha y el saqueo destruyen las infraestructuras civiles, trastornan las cosechas e impiden el suministro de servicios vitales.⁸

También surgen conflictos por recursos renovables como el agua, las tierras de labor, los bosques y las pesquerías. Esto sucede sobre todo en el caso de grupos —como algunas comunidades campesinas, pastores nómadas, ganaderos, y la industria extractora— que dependen muy directamente del buen estado y productividad de la fuente de recursos y que tienen necesidades incompatibles. El agotamiento de los recursos naturales y el aumento de la demanda, debido a presiones demográficas y al incremento del consumo por habitante, agudizan estas tensiones. La violencia en países como Brasil, México, Haití, Costa de Marfil, Nigeria, Ruanda, Paquistán y Filipinas está impulsada en parte por estos factores.⁹

El agua es el recurso más preciado. Disponer de agua en cantidad y calidad suficiente es vital para necesidades humanas tan fundamentales como la alimentación y la salud. En 2015, cerca de 3.000 millones de personas —el 40% de la población mundial prevista para entonces— vivirán en países con estrés hídrico, dado el crecimiento demográfico. Aunque es posible que esto no genere guerras entre estados, como han pronosticado algunos, sí es probable que proliferen las disputas y enfrentamientos locales. (Ver capítulo 5.)¹⁰

El cambio climático agudizará sin duda una amplia panoplia de desafíos ambientales, intensificando muchos de estos enfrentamientos. La mayor frecuencia e intensidad de las sequías, inundaciones y tormentas hará estragos en las cosechas, socavarán la habitabilidad de algunas regiones, disparará desplazamientos de población involuntarios y someterá a una difícil prueba a las instituciones nacionales e internacionales.

Las consecuencias del agotamiento de los recursos y del deterioro ambiental afectan de forma muy desigual a los diferentes grupos sociales. Esta divergencia puede incrementar las desigualdades sociales y económicas y profundizar las divisiones étnicas y políticas. No se puede asegurar que la competencia por recursos escasos o las repercusiones del deterioro ambiental provoquen enfrentamientos armados, pero es frecuen-

te que agudicen las dificultades y las cargas, aumentando la desesperación de la población más afectada y reforzando la percepción de que nada pueden aportar las desavenencias. El desafío es evitar esta polarización y convertir los problemas ambientales comunes en oportunidades para la prevención de conflictos y la pacificación. (Ver capítulo 8.)

Uno de los parámetros básicos para determinar el grado de seguridad o de inseguridad de la gente es la disponibilidad de un suministro garantizado de alimentos. En la seguridad alimentaria convergen factores como la pobreza, la disponibilidad de agua, el reparto de tierras y la degradación ambiental. Pero en algunos casos la guerra y las alteraciones sociales juegan también un importante papel. Y la proliferación de explotaciones ganaderas industriales y el fomento de monocultivos han generado una preocupación creciente por la seguridad y la calidad del abastecimiento alimentario. (Ver capítulo 4.)

Aproximadamente 1.400 millones de personas, casi todas de los países en desarrollo, tienen que enfrentarse a problemas de fragilidad ambiental. De esta cifra, más de 500 millones de personas viven en regiones áridas, más de 400 millones subsisten a duras penas en suelos de muy mala calidad, unos 200 millones de campesinos pequeños o sin tierra se ven obligados a cultivar laderas muy pendientes, y 130 millones de personas viven en áreas ganadas a la selva o a otros ecosistemas forestales de gran fragilidad. La productividad de los suelos de estas zonas tiende a agotarse con relativa rapidez, obligando a muchos a emigrar en busca de otros medios de vida, algunas veces en ciudades distantes o compitiendo con otros habitantes de las zonas rurales.¹¹

La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) detectó que, tras años de descenso constante en la primera mitad de los noventa, el hambre aumentó en la segunda mitad de esta década. Hoy padecen hambre unos 800 millones de personas en todo el mundo. La falta de alimentos hace que las personas sean más vulnerables a las enfermedades, y esto crea también un círculo vicioso. La epidemia de sida, por ejemplo, tiene repercusiones particularmente devastadoras en la producción agrícola y la seguridad alimentaria, porque sus principales víctimas son jóvenes adultos en plena etapa productiva. Se prevé que en 2020 el sida se haya cobrado la vida de la quinta parte o más de los agricultores en la mayoría de los países del sur de África, aumentando el riesgo de hambrunas.¹²

Las enfermedades pueden llegar a alcanzar una gravedad tan extrema que socavan las economías y amenazan la estabilidad social. Aunque los pobres son el grupo más vulnerable, todas las sociedades del planeta se enfrentan hoy a la amenaza de la reaparición de enfermeda-

des infecciosas. (Ver capítulo 3.) Los patógenos están cruzando las fronteras con mayor facilidad, propiciada por el creciente comercio y los viajes internacionales, las migraciones y los desórdenes sociales inherentes a la guerra y al desplazamiento de refugiados. La tala de masas forestales, la construcción de carreteras y de embalses y el cambio climático favorecen también la propagación de enfermedades como la malaria, el dengue y la esquistosomiasis a zonas que antes no estaban afectadas, o facilitan la entrada de personas en medios donde es mayor el contacto con nuevos vectores de enfermedades.¹³

En los países en desarrollo más pobres, las enfermedades infecciosas están debilitando y empobreciendo a familias y comunidades, agravando la pobreza y aumentando las desigualdades, reduciendo la esperanza de vida de forma drástica y minando gravemente su economía. El sida no solo diezma la población agrícola, sino que golpea a otras muchas personas en la plenitud de su vida —incluyendo profesores, trabajadores sanitarios, militares y otros profesionales—, dejando huérfanos a un número alarmante de niños. La enfermedad paraliza a la sociedad a todos los niveles, socavando la capacidad de respuesta del Estado y su facultad para gobernar y atender las necesidades humanas más básicas. Es difícil no llegar a la conclusión de que su impacto sobre la estabilidad política será profundo durante los próximos años.¹⁴

La combinación de agotamiento de recursos, destrucción de ecosistemas, crecimiento demográfico y marginalización de la población más pobre ha producido desastres «anormales» —perturbaciones naturales agudizadas por la acción humana— cada vez más frecuentes y más devastadores. En 2003, este tipo de episodios afectaron a un número de personas tres veces mayor que en 1990. La deforestación, por ejemplo, ha hecho que Haití sea enormemente vulnerable a huracanes devastadores, que a finales de 2004 provocaron tremendas riadas y avalanchas de barro. La frecuencia de estos acontecimientos se incrementará muy probablemente, a medida que el cambio climático provoque tormentas, inundaciones, olas de calor y sequías más intensas. Además de estos desastres, no hay que olvidar «el efecto retardado» del deterioro de los ecosistemas, lo suficientemente grave en algunos casos como para minar la habitabilidad de una zona determinada. Estas calamidades afectarán sobre todo a los pobres, pues suelen ser la población más directamente expuesta, carecen de protección adecuada y disponen de escasos medios y recursos para afrontar sus consecuencias.¹⁵

Posiblemente no les quede más remedio que buscar otro lugar donde vivir. Aunque no existen datos fidedignos sobre el número de «refu-

giados ambientales» del mundo, está claro que hay millones de afectados, y puede que esta cifra se dispare en los próximos años. Los procesos de desertización, por ejemplo, amenazan en el mundo a unos 135 millones de personas que pueden verse obligadas a abandonar sus tierras. El ministro de Medio Ambiente de Canadá, David Anderson, afirmaba en febrero de 2004 que «el calentamiento global supone una amenaza mayor a largo plazo para la humanidad que el terrorismo, porque puede expulsar a cientos de millones de sus hogares y desencadenar una catástrofe económica». Puede que los desplazados no sean bienvenidos en otros lugares, provocando tensiones por el acceso a la tierra, al empleo y a los servicios sociales.¹⁶

La falta de empleo, un futuro económico incierto y el rápido crecimiento de la población constituyen una mezcla potencialmente explosiva en ausencia incluso de poblaciones inmigrantes. (Ver capítulo 2.) Un informe de 2004 de la Organización Internacional de Trabajadores revelaba que las tres cuartas partes de los obreros del mundo viven en circunstancias de inseguridad económica. Lo más preocupante en muchos sentidos es la inmensa reserva de jóvenes desempleados en muchos países en desarrollo, particularmente donde la población adulta joven entre 15 y 29 años representa el 40% o más del total. Las Naciones Unidas prevén que unos 138 países deberán enfrentarse a este tipo de crecimiento de la población joven. El desempleo juvenil se está disparando, alcanzando niveles récord, siendo los índices mayores los de Oriente Medio y Norte de África (26%) y el de África subsahariana (21%). Al menos 60 millones de personas entre los 15 y 24 años carecen de empleo y más del doble —unos 130 millones— se encuentran entre los 550 millones de trabajadores pobres incapaces de sacar a sus familias de la miseria.¹⁷

Cuando gran número de jóvenes sienten frustración en su búsqueda de posición social y medio de vida, pueden representar una fuerza desestabilizadora. Su futuro incierto puede llevarles a un comportamiento delincuente, alimentando un descontento que puede provocar disturbios callejeros o propiciar el extremismo político. Que esto ocurra depende de una serie de factores —entre otros, del grado de apertura a la disidencia y a la capacidad de cambio de los sistemas políticos, del sentido de identidad y compromiso cívico de las personas y de la educación. La directora ejecutiva del Programa Habitat de las Naciones Unidas, Anna Tibaijuka, ha advertido que los suburbios urbanos pueden ser una incubadora de extremismo si los gobiernos no toman medidas para combatir la pobreza y la desesperación en la que están sumidos.¹⁸

Cuando persisten los resentimientos políticos, puede ser fácil reclutar descontentos para grupos insurrectos, paramilitares o para la delincuencia organizada —como han demostrado las experiencias de estos últimos años en lugares como Ruanda, Kosovo y Timor Oriental. Entre los palestinos, el apoyo a la violencia política ha prosperado en unas circunstancias en las que una ocupación militar dura por parte de Israel y el colapso del liderazgo político se han combinado con un desempleo que ascendía en 2003 a una media del 35%. Una sociedad educada y antaño relativamente opulenta asistió entre 1999 y 2003 a un incremento de su índice de pobreza desde el 20% al 50%. Este tipo de dinámicas se están dando actualmente en Iraq, donde el desempleo oficial se eleva al 28% y el subempleo es del 22%, aunque algunas estimaciones manejan cifras aún mayores.¹⁹

Barriadas marginales y vulnerabilidades compartidas

Problemas sociales, económicos y ambientales graves —sobre todo cuando se combinan con resentimientos políticos enconados— pueden radicalizar a las sociedades y pueden hacer fracasar incluso a los gobiernos. Frágiles, con evidentes disfunciones y con tendencia a la violencia, los denominados «estados fracasados» son territorios propensos a la desesperación y la inestabilidad crónica, donde señores de la guerra, redes criminales y grupos extremistas se aprovechan del vacío de gobernanza y legitimidad.

Antes del 11 de septiembre de 2001, la pobreza, la inestabilidad y la guerra en los países pobres eran consideradas por una mayoría como cuestiones marginales a los intereses y al bienestar de los ricos. Pero después de los atentados quedó claro que los desórdenes políticos y la miseria social no pueden confinarse en una lejana periferia. «Si algo hemos aprendido del 11 de septiembre», escribía Thomas Friedman, columnista de *New York Times*, «es que si tú no visitas una barriada marginal, ella te visitará a ti». Afganistán, desgarrado por las luchas geopolíticas de poder y olvidado al final de la Guerra Fría, se convirtió en refugio ideal para Al Qaeda, acogido por el régimen talibán. Se ha demostrado que los efectivos de Al Qaeda utilizaron también como refugio el territorio de Liberia desde 1998 hasta 2002; junto con el señor de la guerra y después presidente Charles Taylor, la organización estuvo implicada aparentemente en el tráfico de diamantes del país vecino, Sierra Leona.²⁰

¿Por qué fracasan los estados? Hay muchas razones internas para ello, y está claro que ocurre en muchos lugares del mundo, desde Haití hasta

Liberia, pasando por Ruanda y Afganistán. Abundan la corrupción y el clientelismo. Los golpes de Estado y los regímenes dictatoriales defraudan las normas democráticas y desencadenan ciclos de represión y de insurrección. Estructuras de «estados en la sombra» debilitan deliberadamente las instituciones públicas, mientras que los ingresos y servicios se desvían a redes paralelas que benefician únicamente a un grupo de privilegiados. Las divisiones étnicas, tribales y clasistas son explotadas por dirigentes oportunistas. Y continúan incontenibles las presiones demográficas y sobre los recursos.²¹

Este tipo de condiciones favorecen a los grupos extremistas. En Iraq por ejemplo, las repetidas guerras y las duras sanciones internacionales entre 1990 y 2003 llevaron a la desaparición prácticamente de la clase media y al colapso del sistema educativo secular, generando un analfabetismo y una desesperación muy extendida que facilitó el crecimiento del fundamentalismo religioso.²²

Pero el término «Estado fracasado» oculta una verdad incómoda: los factores externos son igualmente importantes. Thomas Friedman podría haber escrito: «Si ayudas a crear una barriada marginal, con el tiempo se convertirá en tu pesadilla». El actual régimen global de comercio e inversiones favorece principalmente los intereses de un 20% de la humanidad que reclama para sí el 80% de los recursos del planeta. Tiende a marginar a los pobres, agudizar las desigualdades sociales y económicas y debilita la capacidad de los gobiernos para proporcionar servicios vitales y enfrentarse a los problemas.²³

Las intervenciones del exterior son otro factor crucial que siembra la semilla de la agitación. En Afganistán, por ejemplo, Estados Unidos, Paquistán y Arabia Saudí reclutaron en los años ochenta guerreros mujaidín para expulsar a las tropas soviéticas de ocupación. Esta lucha y las feroces guerras civiles desatadas posteriormente entre los grupos victoriosos de la resistencia, devastaron el país. La descomposición de la sociedad afgana permitió salir victoriosos a los elementos con menos escrúpulos. Los talibán fueron producto de esta larga degradación hacia la impunidad y el desmoronamiento social, y la red Al Qaeda de Osama Bin Laden nació de la campaña antisoviética de reclutamiento. Apoyar en el «juego» del poder a los mujaidín, entre ellos a algunos de los dirigentes más violentos y extremistas, parecía tener sentido de los años ochenta, considerado desde el limitado punto de vista geopolítico. Pero los atentados del 11 de septiembre fueron un fatídico efecto bumerang de la guerra de poderes afgana.²⁴

La desintegración de Somalia, citado a menudo como un Estado fracasado, se debió en parte a la militarización patrocinada primero por

los soviéticos y después por Estados Unidos, que condujo a una desastrosa guerra con Etiopía a finales de los setenta, dejando el país nadando en armas. El tremendo abandono de las necesidades de la población civil propició la revuelta popular, el derrocamiento del dictador Siad Barre y la guerra civil. Unas 500.000 armas terminaron en manos de los señores de la guerra, que asolaron el país.²⁵

Algunos analistas han recomendado nuevas intervenciones militares para prevenir los problemas derivados de las «sociedades con desórdenes». Max Boot, del Consejo sobre Relaciones Exteriores de EE UU, ha escrito que «Afganistán y otros países extranjeros atormentados, están pidiendo a gritos el tipo de administración extranjera ilustrada que antaño proporcionaron unos caballeros ingleses, seguros de sí mismos, en pantalones de montar y casco». Pero la historia de lamentables episodios con un efecto *blowback* —consecuencias negativas no intencionadas de las intervenciones de grandes potencias en otros países— sugiere que el desenlace más probable en estos casos es una prolongación de los ciclos de violencia y no la estabilidad duradera.²⁶

El descubrimiento de que los estados fracasados pueden representar una amenaza para la seguridad de otras regiones no refleja suficientemente una realidad sumamente compleja. Mucho antes de que las antenas de radar de los países del Norte pudieran advertirlo, estos estados habían fracasado ante su gente. Y aunque algunos no figuren en el orden del día del norte —y quizás nunca se les llegue a clasificar bajo ese epígrafe—, no dejan por ello de ser un fracaso para su gente. Esta descripción podría ajustarse, por ejemplo, a Paquistán, dada su arraigada pobreza, su corrupción endémica, sus escuelas religiosas que adoctrinan más que imparten conocimientos, y unos presupuestos escasos destinados en su mayor parte a gastos militares y armamento nuclear en vez de a satisfacer las necesidades básicas de su población. La miseria que acompaña el desmoronamiento de un Estado merece ser abordada por lo que supone en sí misma —no sólo porque los ricos y los poderosos hayan identificado la situación como amenazante para ellos.

Norte y Sur, ricos y pobres, tienden a ver de muy distinta forma los desafíos relacionados con la seguridad. Pero el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ha advertido: «Vemos ahora, con una claridad escalofriante, que un mundo en el que millones de personas soportan una opresión brutal y miseria extrema no podrá ser nunca plenamente seguro, incluso para sus habitantes más privilegiados.» En marzo de 2004 Kofi Annan exhortó al mundo a desechar la idea de que algunas amenazas, como el terrorismo y las armas de destrucción

masiva, interesan únicamente a los países del Norte, mientras que amenazas como la pobreza y la lucha por cubrir las necesidades básicas para la existencia humana, son preocupaciones exclusivas del Sur. «Creo que necesitamos una comprensión clara y global de las amenazas y desafíos a los que todos tenemos que enfrentarnos, porque el olvido de alguno de ellos podría socavar fatalmente nuestros esfuerzos para afrontar otros».²⁷

Superar las diferencias que cada vez separan más a comunidades, culturas y naciones dispares mediante una mejora extraordinaria de la cooperación internacional, representa claramente un tarea hercúlea. Cada país tiene poderes inmensamente desiguales, capacidades muy distintas para enfrentarse a los desafíos, y perspectivas muy diferentes sobre las soluciones más acertadas. Sólo si se reconocen las interrelaciones entre los distintos desafíos, y se mejora la conciencia de que muchos de ellos son realmente riesgos y vulnerabilidades comunes, y que requieren por tanto soluciones comunes, será posible desarrollar un concepto compartido de seguridad.

Controlando las armas, desactivando conflictos

El logro de una seguridad compartida dependerá en gran medida de poder conseguir uno de los desafíos tradicionales de seguridad: limitar la difusión del armamento y resolver los conflictos antes de que generen violencia. Lamentablemente, los avances registrados recientemente en este sentido son un tanto contradictorios. El arsenal de tanques, artillería, aviones de combate, buques de guerra y otro armamento denominado convencional se redujo en todo el mundo en una cuarta parte desde 1985 a 2002. El número de cabezas nucleares almacenadas disminuyó en un 68%, los gastos militares se recortaron en un 30% y las exportaciones de armamento bajaron un 58%. El número de soldados disminuyó un 27% y el de trabajadores de la industria de armamento un 54%. (Ver gráfico 1-1.)²⁸

El control de las armas ligeras se convirtió en uno de los objetivos de la agenda internacional. (Ver capítulo 7.) Se lograron avances importantes en relación con un tipo de arma clasificada en esta categoría: las minas antipersonas. El uso de este tipo indiscriminado de armamento impone unas cargas que debilitan los sistemas públicos de salud, inutiliza tierras fértiles para la agricultura, paraliza la economía y entorpece los esfuerzos de reconstrucción una vez finalizadas las guerras. En 1997, un tratado ilegalizando las minas antipersona supuso un hito im-

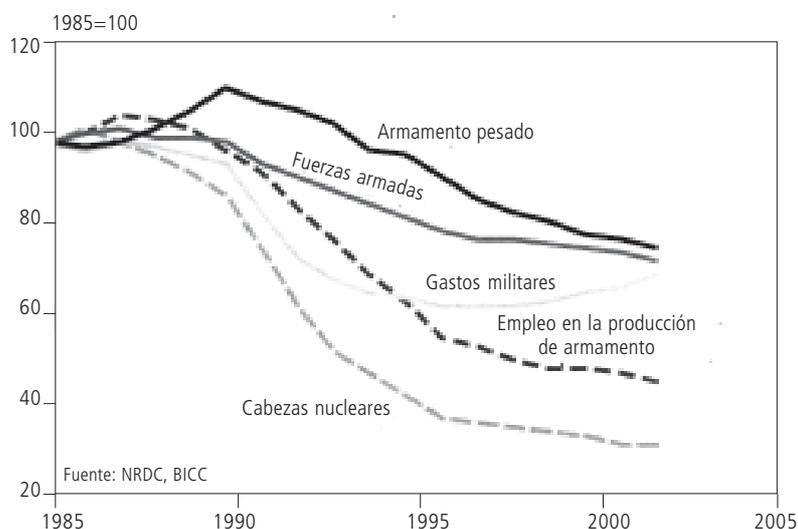


Gráfico 1-1. Progresos en el desarme mundial, 1985-2002

portante para su eliminación, logrando una caída espectacular en la producción de este tipo de artefactos, la supresión casi total de las importaciones, la destrucción de un arsenal de más de 50 millones de minas y una reducción significativa del número de víctimas.²⁹

Otro de los logros jurídicos clave fue la adhesión de muchos gobiernos a la nueva Corte Penal Internacional, que se pretendía fuera un instrumento para hacer responder ante la justicia a los autores de genocidios, crímenes de guerra y otros actos perpetrados con impunidad. El Estatuto de la Corte fue aprobado en 1998 y entró en vigor en 2002; en octubre 2004, 139 países habían firmado el tratado y 97 países lo habían ratificado.³⁰

Estos logros hubieran sido impensables sin el creciente protagonismo de lo que algunos han llamado la «segunda superpotencia»: la opinión pública mundial. Los años noventa protagonizaron un ejercicio del «poder con mano suave» —una combinación de diplomacia, persuasión, y movilización de la opinión pública— a cargo de las ONG, frecuentemente en concierto con gobiernos con planteamientos afines. La participación de las ONG contribuyó a ampliar el ámbito de los debates sobre seguridad y promovió nuevos conceptos. Las cuestiones no mili-

tares se trataron también en una serie de conferencias de la ONU sobre medio ambiente, desarrollo social, población y mujer.³¹

No obstante, la década de los noventa se cerró con resultados muy contradictorios: fueron años de oportunidades perdidas, así como de logros notables. El desarme fue limitado. Aunque los miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia recortaron sustancialmente su arsenal de armamento, una parte considerable de los excedentes no se destruyeron, sino que fueron transferidos a países en desarrollo —que por vez primera disponen ahora de más armamento pesado que los países industriales del Norte.³²

Se redujo el número de armas nucleares desplegadas, pero el ritmo de desarme ha disminuido considerablemente a partir de 1995. Rusia en particular necesita ayuda a gran escala para protegerse contra el robo de sus cabezas nucleares y para dismantelar los arsenales excedentarios. Se corre el peligro también de que materiales de fisión procedentes de centrales nucleares comerciales puedan desaparecer o ser desviados con fines militares. La cantidad de plutonio y de uranio altamente enriquecido procedente de los reactores militares y civiles sigue aumentando. Calculada a finales de 2003 en unas 3.700 toneladas, repartidas por unos 60 países, esta cantidad es suficiente como para producir cientos de miles de armas nucleares.³³

Si bien Sudáfrica y más recientemente Libia, han renunciado a la fabricación de armamento nuclear, las políticas de poder y rivalidades regionales han empujado a la India, a Israel, a Corea del Norte y a Paquistán a hacerse con capacidad nuclear, y puede que induzcan todavía a otros países, como Irán, a hacer lo propio. Las potencias nucleares existentes no han dado ninguna muestra de que vayan a cumplir el compromiso de avanzar hacia el desarme asumido en el Tratado de No Proliferación Nuclear. Muy al contrario, Estados Unidos está desarrollando conceptos y diseños de cabezas nucleares más utilizables, incluyendo cabezas que penetren en la tierra y armas nucleares de bajo espectro, y en su Revisión de la Postura Nuclear de 2001 afirmaba que las armas nucleares «proporcionan opciones militares disuasorias aceptables para una gama muy amplia de amenazas» y ayudan a «conseguir objetivos estratégicos y políticos».³⁴

El número total de guerras descendió durante los años noventa. (Ver gráfico 1-2.) Aunque es evidente que este descenso es una buena noticia, existen algunos interrogantes sobre si las estadísticas disponibles reflejan en toda su dimensión la violencia armada en el mundo. Además de otras limitaciones metodológicas, la distinción entre guerra y paz se ha hecho más difusa en varios sentidos. La violencia es con frecuencia



Gráfico 1-2. **Conflictos armados, 1955, 2002**

esporádica, en vez de ser continua, y en muchas sociedades el enconamiento se mantiene incluso después del fin oficial de la guerra. El tamaño de los ejércitos regulares ha disminuido, pero la existencia de señores de la guerra, de redes criminales y de fuerzas militares privadas apunta hacia una creciente privatización de la violencia y otras formas de inseguridad que no reflejan necesariamente las estadísticas sobre las guerras.³⁵

Dada la inestabilidad crónica, los flujos de refugiados y otros efectos derivados de los enfrentamientos armados, el mundo tiene evidente interés en prevenir los conflictos violentos y conseguir el fin de las guerras actuales cuanto antes. El número de misiones para el mantenimiento de la paz ha aumentado considerablemente desde principios de los años noventa. Sin embargo, la mayor parte de estas iniciativas están en situación de inferioridad por una asignación inadecuada de recursos, apoyos políticos erráticos y falta de estructuras permanentes que garanticen el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz bien entrenadas, en número suficiente y en el momento preciso.³⁶

El final de la Guerra Fría brindó nuevas oportunidades de pacificación, impensables anteriormente, permitiendo que fuera mucho más

eficaz el trabajo del Consejo de Seguridad. Entre 1990 y finales de 2004 los cinco miembros permanentes utilizaron su capacidad de veto tan solo 18 veces —en muchas menos ocasiones al año si se comparan con los 199 vetos emitidos entre 1946 y 1989, aunque ciertamente han recurrido con mayor frecuencia al veto «oculto», la amenaza de utilizar su capacidad de veto para evitar la inclusión de determinados asuntos en el orden del día del Consejo. El Consejo no actúa nunca en conflictos considerados por alguno de sus miembros permanentes como de su competencia exclusiva, como Chechenia, Tíbet o Irlanda del Norte. El veto —real y oculto— de Estados Unidos ha evitado también que el Consejo actúe en el conflicto entre Israel y Palestina.³⁷

La falta de interés por parte de las grandes potencias ha impedido igualmente que el Consejo se involucrase en guerras y desastres humanitarios en los que su intervención hubiera estado justificada. El resultado ha sido un dilema difícilmente aceptable entre la total parálisis (como sucedió durante el genocidio de Ruanda en 1994) y la intervención por parte de «países dispuestos» autodesignados (como en Kosovo en 1999, cuando Rusia bloqueó la acción del Consejo y la OTAN inició sus ataques aéreos contra Serbia). Indudablemente, esto ha desprestigiado la autoridad del Consejo de Seguridad enormemente.³⁸

Analizado en retrospectiva, los años noventa proporcionaron una breve oportunidad tras la Guerra Fría de establecer instituciones y mecanismos capaces de afrontar los nuevos desafíos y de actuar en base a conceptos más amplios de seguridad. Esta oportunidad fue desperdiciada casi por completo: la inversión de la comunidad internacional en prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y reconstrucción de posguerra fue inadecuada en su conjunto. La falta de avances más decisivos durante la «luna de miel» tras finalizar la Guerra Fría se ha convertido, en la era pos-11 de septiembre, en una pesadilla.³⁹

El impacto de la guerra contra el terrorismo

El miedo generado por los atentados del 11 de septiembre desencadenó una reacción peligrosa: una guerra contra el terrorismo sin límites en su alcance y duración, que ha llevado a los gobiernos y a la prensa de muchos países a centrarse de nuevo en aspectos de la seguridad excesivamente restringidos, volviendo a una mayor dependencia de instrumentos militares. Que el terrorismo pueda ser «vencido» militarmente es muy cuestionable, dado que los grupos extremistas no representan objetivos identificables fácilmente. El terrorismo es el camino escogido

por individuos que suelen estar desesperados políticamente y que carecen de fuerza militar. Los atentados terroristas no van a desaparecer mientras que no se aborden las raíces de la violencia extremista.⁴⁰

En nombre de la lucha contra el terrorismo se han adoptado una serie de medidas que muy bien pueden perpetuar el ciclo de la violencia. Estas actuaciones han minado la cooperación internacional, debilitado las normas sobre derechos humanos y otros preceptos internacionales, favoreciendo precisamente a grupos extremistas que medran con el «enfrentamiento entre civilizaciones». Y esta respuesta militar está acaparando recursos y atención política, desviándolos de las cuestiones socioeconómicas y ambientales, lo que genera crecientes tensiones e inestabilidad.

Ciertamente, los gobiernos no han respondido de forma unánime al 11 de septiembre y a otros actos terroristas. De hecho, las desavenencias trasatlánticas e intereuropeas en relación con la guerra de Iraq revelaron diferencias fundamentales en las políticas, provocando profundas fisuras en la alianza occidental. Mientras que Estados Unidos optó por la fuerza sin muchas vacilaciones, la actitud de Europa era más ambigua. En diciembre 2003, el Consejo Europeo aprobó una declaración sobre Estrategia de Seguridad Europea, argumentando que «en esta era de la globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas». El documento concluye que «la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero» y reconoce que «ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares». Pero a continuación el documento aboga por un aumento de los recursos destinados a defensa y por la transformación de los ejércitos europeos en «fuerzas móviles más flexibles». En el análisis final otorga prioridad a las intervenciones militares, despachando con relativa brevedad las vías no militares para afrontar los desafíos de seguridad.⁴¹

Una serie de gobiernos —China, Filipinas, la India, Indonesia, Colombia, Israel y Rusia, entre otros— han encontrado en la guerra contra el terrorismo una oportunidad para atacar a grupos rebeldes, separatistas o a otros enemigos políticos con mayor impunidad, tachándoles de terroristas. Las campañas militares han sido acompañadas de un talante de mano dura en el mantenimiento del orden y la ley, deteriorando los derechos humanos, recortando libertades civiles, intimidando la disidencia política interna y adoptando medidas punitivas contra los refugiados y contra quienes solicitan asilo. Y, en nombre de la lucha contra el terrorismo, los países proveedores no se han hecho de rogar a la hora de suministrar armas y ayuda militar a estados que han cometido violaciones

de derechos humanos muy graves. «Los derechos humanos y las leyes humanitarias están más amenazados en todo el mundo hoy día que en ningún momento desde la fundación de Naciones Unidas hace más de medio siglo», lamenta Amnistía Internacional.⁴²

La ola de empatía sin precedentes con Estados Unidos que siguió a los atentados del 11 de septiembre parecía prometer un frente común de la humanidad ante la adversidad. La administración Bush rechazó sin embargo, un enfoque multilateral. Se retractó del apoyo o endureció la oposición de EE UU a varios tratados, como el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el tratado de suspensión de pruebas atómicas, la propuesta sobre régimen de verificación del Tratado de Armas Biológicas y las cláusulas de inspección y verificación de un futuro tratado prohibiendo la producción de materiales de fisión para armas nucleares.⁴³

Lo más grave, sin embargo, es que la administración estadounidense se arrogó el derecho indiscutible a declarar guerras preventivas, contraviniendo la Carta de las Naciones Unidas. La Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre 2002 advierte que «para anticiparse o evitar... actos hostiles por parte de nuestros adversarios, los Estados Unidos actuarán, si es preciso, de forma preventiva». Se sienta con ello un peligroso precedente que otros gobiernos pueden inclinarse a seguir. Rusia, enzarzada en una lucha despiadada contra los separatistas chechenos, ha anunciado que recurrirá igualmente a ataques preventivos. Se ha especulado también sobre un posible ataque de Israel contra instalaciones iraníes que se sospecha pudieran estar produciendo materiales para armas nucleares. El resultado podría ser un futuro anárquico de duelos y enfrentamientos resueltos mediante ataques y guerras preventivas. Incluso si no llegara a hacerse realidad esta desoladora perspectiva, se corre el riesgo de que las normas legales que rigen las relaciones internacionales, infringidas ya con demasiada frecuencia, resulten aún más debilitadas.⁴⁴

Según la administración Bush, Iraq es «el frente principal de la guerra contra el terrorismo». Pero el analista del Army War College de EE UU Jeffrey Record, argumenta que el gobierno ha fusionado estados delincuentes, productores de armas de destrucción masiva y organizaciones terroristas en una amenaza monolítica, «y, al hacerlo, puede que haya embarcado a nuestro país en un conflicto abierto y gratuito con estados y entidades no estatales que no suponen una amenaza grave para Estados Unidos».⁴⁵

La ocupación de Iraq abrió efectivamente la caja de Pandora de la violencia y el caos. En un contexto de violencia en aumento, las medidas de «seguridad» absorben gran parte del dinero asignado aparente-

mente a la reconstrucción del país. Aunque en realidad se ha gastado muy poco en medidas de reconstrucción, Estados Unidos decidió desviar casi 3.500 millones de dólares de proyectos de aguas, saneamiento y electricidad, para medidas de seguridad. Una evaluación de la Agencia de Inteligencia Nacional de EE UU de julio 2004 dibuja un cuadro deprimente, que incluye la posibilidad de que la situación termine en guerra civil. El separatismo de los kurdos, la animadversión religiosa sunni-chií y las luchas de poder que enfrentan a las fuerzas islámicas con las de mentalidad seglar son algunos de los factores desencadenantes que podrían fragmentar el país. Si esto ocurriera, la inestabilidad podría extenderse también a los países vecinos de Iraq.⁴⁶

Más que asestar un golpe al terrorismo, la ocupación de Iraq ha acelerado la radicalización de un mundo islámico indignado por la situación en los territorios ocupados de Palestina, en Cachemira y en Chechenia. Iraq se ha convertido ahora en campo abonado para reclutar seguidores por parte de los grupos extremistas. El Instituto para Estudios de Seguridad Internacional, con sede en Londres, informaba en mayo 2004 que Al Qaeda ha sido galvanizado por la guerra de Iraq. Considera que la organización tiene presencia hoy en más de 60 países y cuenta con «18.000 terroristas potenciales». En efecto, un informe del Departamento de Estado de EE UU evidencia en 2003 un aumento «significativo» del número de incidentes y víctimas del terrorismo con respecto a 2002.⁴⁷

La guerra de Iraq ha distraído fondos que eran muy necesarios para la ingente tarea del desarme, la desmovilización y la reconstrucción de Afganistán —el país que dio cobijo a Al Qaeda y que nuevamente corre el peligro de ser presa fácil de los señores de la guerra y de un próspero comercio de drogas. Según el Ministro de Medio Ambiente, Recursos Hídricos y Regadío, A. Yusuf Nuristani, Afganistán recibe sólo 1 dólar por cada 30 dólares destinados a Iraq. El país ha recibido mucha menos ayuda de donantes internacionales que otros países en proceso de reconstrucción posguerra: sólo 67 US\$ anuales por habitante, comparados con los 74 US\$ de Haití, 114 US\$ de Ruanda, 249 US\$ de Bosnia y 814 US\$ de Kosovo.⁴⁸

Desde la perspectiva de un concepto más amplio de seguridad, la guerra contra el terror amenaza con desviar la atención de la lucha contra la pobreza, contra las epidemias y contra la degradación ambiental, detrayendo recursos financieros escasos y desviando el interés político de las causas últimas de la inseguridad. Espoleados sobre todo por el aumento de las inversiones en defensa de los EE UU, los gastos militares mundiales se acercan hoy a un billón de dólares anuales.⁴⁹

Unas inversiones sorprendentemente modestas en salud, educación y protección ambiental podrían liberar el inmenso potencial humano secuestrado hoy por la pobreza, rompiendo el círculo vicioso que está desestabilizando grandes zonas del planeta. Se estima que los programas para suministrar agua limpia y sistemas de saneamiento costarían aproximadamente 37.000 millones de dólares anuales; reducir el hambre a la mitad, 24.000 millones de dólares; medidas para frenar la erosión, otros 24.000 millones de dólares; proporcionar servicios de salud reproductiva a todas las mujeres, 12.000 millones de dólares; erradicar el analfabetismo, 5.000 millones de dólares; y vacunar a todos los niños del mundo en desarrollo, 3.000 millones de dólares. Una inversión de tan sólo 10.000 millones de dólares anuales en programas de lucha contra el sida, y de unos 3.000 millones de dólares para el control de la malaria en el África subsahariana salvaría millones de vidas. La suma de estas cantidades asciende a poco más de la mitad de los 211.000 millones de dólares que probablemente hayan sido absorbidos por la guerra de Iraq a finales de 2004.⁵⁰

En los años noventa la ayuda al mundo en desarrollo disminuyó paralelamente, desde unos 73.000 millones de dólares en 1992 a 57.000 millones de dólares en 2002. Teniendo en cuenta todos los flujos financieros, los países en desarrollo registraron un balance acumulado deficitario, que ascendió a 560.000 millones de dólares en el período 1994-2002, según las Naciones Unidas. Y los presupuestos de muchos países pobres favorecen a las fuerzas armadas. En algunos de ellos —Burundi, Eritrea y Paquistán entre otros— los gastos militares igualan o superan el presupuesto público destinado conjuntamente a salud y educación.⁵¹

Se corre un peligro evidente de que los avances en salud, en educación y en lucha contra la pobreza contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados por la comunidad mundial en septiembre de 2000, no puedan alcanzarse debido al desvío de recursos y de la atención internacional hacia el gasto militar y la guerra contra el terror. (Ver capítulo 9.) Pero estos factores subyacentes, y la forma en que provocan dinámicas y tensiones políticas, son precisamente los responsables de gran parte de la inestabilidad mundial.⁵²

La esperanza cada vez más lejana de un futuro mejor alienta el extremismo y facilita el reclutamiento de seguidores por parte de los agitadores. La pobreza está aumentando en algunas zonas del mundo, incluyendo África subsahariana, donde creció del 42 al 47% de la población entre 1981 y 2001. «Un mundo que no avanza hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no alcanzará la paz. Y un mundo desgarrado por la violencia y los conflictos tendrá muy pocas posibilidades de al-

canzar estos Objetivos», advertía Kofi Annan en septiembre de 2004.⁵³

Dada la influencia de Estados Unidos en el mundo, la orientación de sus políticas en el futuro será decisiva para el porvenir de la humanidad. En un escrito anterior a las elecciones de noviembre de 2004 en EE UU, Anatol Lieven, de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional (Carnegie Endowment for International Peace), vaticinaba que «independientemente de que gane Bush o Kerry en noviembre, la guerra de EE UU contra el terrorismo se dirigirá con mucha más cautela de ahora en adelante. Una política de precaución no es lo mismo, sin embargo, que una política nueva». Una vuelta al multilateralismo y a la búsqueda de enfoques comunes a los desafíos del mundo será crucial. Pero aunque quisieramos ya no es posible evitar la invasión de Iraq, ni sus consecuencias desestabilizadoras en Oriente Medio y en el mundo islámico. Una vez liberado, no hay forma de volver a encerrar al genio en la botella.⁵⁴

Principios para un mundo más seguro

El esfuerzo para redefinir la seguridad no es un mero ejercicio académico. Se trata de persuadir a los políticos para que cambien su forma de entender el mundo —de interpretar tendencias, desarrollos y nuevos acontecimientos bajo un nuevo prisma, promoviendo en última instancia unas agendas y políticas diferentes. Al menos tres principios básicos se derivan de una redefinición del concepto de seguridad.

En primer lugar, una nueva política de seguridad ha de ser transformadora por naturaleza, fortaleciendo las instituciones civiles que pueden abordar las raíces de la inseguridad. Al vincular medio ambiente, salud, pobreza, emigración y otras cuestiones a la seguridad, se corre el riesgo de reinterpretar estas cuestiones en términos clásicos de seguridad —es decir, aplicar el lenguaje y la racionalidad de las instituciones tradicionales sobre seguridad, promoviendo planteamientos de «adversarios» en vez de cooperación. El mero etiquetado de determinados desafíos como «amenazas a la seguridad» puede darles un mayor protagonismo en la vida política, pero lograría poco más que aumentar las competencias y el poder de las instituciones de seguridad tradicionales. Para evitar una política de militarización, es importante plantear esta nueva visión del mundo en términos de derechos humanos, de equidad y de subsistencia. En la práctica, esto significa reclamar para la sociedad el término seguridad.

El segundo principio se deriva directamente de esta percepción: una

nueva política de seguridad ha de ser, ante todo, una política preventiva. La prevención de conflictos tiene con demasiada frecuencia miras muy cortas, de última trinchera allí donde el estallido de violencia parece inminente. Pero la comprensión de las causas últimas de los conflictos y de la inseguridad implica una actuación mucho más amplia y temprana, que no se quede en un intento de tratar los síntomas. Los países donantes tienden a ser relativamente generosos cuando se trata de aplicar parches. Se destinan demasiados fondos (aunque insuficientes, irónicamente) a medidas humanitarias para aliviar catástrofes y otras ayudas de emergencia, al apoyo y reasentamiento de refugiados, e incluso a iniciativas de pacificación que llegan tarde y mal.⁵⁵

El antiguo funcionario del Banco Mundial Robert Picciotto, que hoy dirige el Proyecto de Política Global con sede en Londres, argumenta que «la economía de la seguridad internacional se parece mucho a la economía de la salud pública. Así como la política de salud pública no se puede quedar en meras medidas curativas, la política de seguridad debe basarse en la prevención de conflictos». Es preciso incorporar este concepto a un abanico muy amplio de políticas sociales y económicas. En realidad, es necesario que se lleven a cabo evaluaciones de impacto sobre la seguridad, similares a las evaluaciones de impacto ambiental que se hacen en algunos países.⁵⁶

El tercer principio es que una nueva política de seguridad debe ser transversal e integradora. Comprender desafíos de seguridad complejos, permitir una evaluación sofisticada de las dinámicas que conducen a la inestabilidad, abordar un diagnóstico más efectivo de las políticas que se requieren para evitar conflictos y proporcionar una seguridad llena de sentido, requerirá la aportación de percepciones de una gama muy amplia de disciplinas —ciencias políticas, económicas, sociales, geografía, historia, sanidad y muchas otras.

Las conferencias internacionales de la pasada década han entendido la necesidad de vincular medio ambiente y desarrollo con seguridad. Desarrollo y paz son cuestiones estrechamente relacionadas y simbióticas; su carencia es un motivo frecuente del fracaso de los estados. Aunque la pobreza no conduce necesariamente a la violencia, no cabe duda de que la ausencia de desarrollo positivo alimenta la inseguridad y permite, en el mejor de los casos, una paz frágil. La paz y la estabilidad políticas son necesarias, a su vez, para el desarrollo. Y el desarrollo ha de estar impregnado de sostenibilidad y equidad; la obsesión simplista por maximizar el crecimiento económico puede acabar poniendo en peligro la integridad ambiental, destruyendo el sustento de las comunidades pobres y produciendo resultados tremen-

damente desiguales.⁵⁷

Pero trasladar este último principio a la práctica política sigue constituyendo un desafío. Requiere trascender las fronteras académicas y burocráticas y superar las limitaciones de la especialización en un mundo dominado por los expertos —ya sea en los gobiernos, en las instituciones internacionales, en el mundo académico y en las ONG. Y requiere amalgamar estas fuentes del saber, promoviendo un pensamiento inter y transdisciplinario y alentando el desarrollo de un «lenguaje» común. Se trata por tanto de una lucha contracorriente, teniendo en cuenta la realidad de culturas, agendas y calendarios encontrados.⁵⁸

Entre las distintas instituciones de los gobiernos también se dan importantes desequilibrios. El peso político y los recursos del estamento militar es inmenso en comparación con los de los ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo. Los responsables políticos de Exteriores y de Seguridad pueden garantizar habitualmente que a un tema se le conceda la atención política debida y el respaldo burocrático, pero posiblemente relegarán las preocupaciones sobre seguridad humana a un segundo plano, concediendo prioridad a la agenda sobre seguridad tradicional. De hecho, la ayuda exterior ha estado subordinada desde hace tiempo a preocupaciones de «seguridad nacional» muy restringidas. Las instituciones encargadas de la protección ambiental y la ayuda al desarrollo pueden aportar una gran experiencia, pero cuentan con una influencia política limitada y con escasos medios financieros.

Estos principios están siendo sometidos a prueba en el creciente debate sobre el concepto de «intervención humanitaria» en estados fracasados donde los gobiernos son incapaces de proteger a la población de matanzas y expulsiones, o propician incluso estos actos. Los horrores de Bosnia, Ruanda, Kosovo, Timor Oriental y recientemente Darfur en Sudán, han despertado un auténtico clamor de la opinión pública que demanda nuevos instrumentos que eviten estos desastres humanitarios a gran escala. El argumento de que la soberanía de los estados implica una serie de responsabilidades para con sus ciudadanos ha sido apoyado por el secretario general de la ONU, entre otras personalidades.⁵⁹

Lograr un equilibrio entre valores contrapuestos, como la soberanía y la no intervención y los derechos humanos ha desatado una intensa polémica jurídica. Aún no se ha llegado a un consenso en cuestiones como: ¿quién tiene derecho a intervenir?, ¿en qué condiciones? y ¿con qué medios? La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS), patrocinada por el gobierno de Canadá, abordó con gran detalle estas cuestiones en su informe de diciembre de 2001, *La Responsabilidad de Proteger*. Para ICISS está claro que este tipo de inter-

venciones han de constituir el último recurso, requieren un apoyo internacional amplio y deben acatar rigurosamente la legislación internacional. La escala, duración e intensidad de las operaciones debe estar orientada no a derrotar a un Estado sino a proteger a su población. Ello implica que el uso de determinado tipo de armamento no sería aceptable en este tipo de operaciones.⁶⁰

Los principios son buenos, y el ideal sería que fueran consagrados por un convenio internacional. Pero los críticos argumentan que las intervenciones humanitarias siempre serán llevadas a cabo por los poderosos contra los más débiles, y que los estados con capacidad de intervención sólo lo harán si conviene a sus propios intereses nacionales. Las acciones humanitarias pueden convertirse fácilmente en una excusa muy cómoda para otros objetivos, abriendo la puerta «a todo tipo de actos de conquista disfrazados de acción humanitaria», en palabras del periodista británico George Monbiot.⁶¹

Se corre el peligro, efectivamente, de ratificar y consolidar una versión mundial del *apartheid* —unas relaciones de poder enormemente desiguales. Se están proponiendo ya nuevas formas de intervención. En su obra *Foreign Affairs*, Lee Feinstein y Anne-Marie Slaughter sugieren «un principio derivado en el campo de la seguridad global: el “deber colectivo de evitar” que las naciones regidas por gobernantes sin controles internos de poder adquieran o utilicen armas de destrucción masiva». La naturaleza selectiva de esta propuesta es bastante clara. Los autores escriben: «Para ser práctico, este deber ha de ser limitado y aplicado únicamente cuando pueda producir resultados beneficiosos. Se aplicaría en el caso de una Corea del Norte de Kim Jong II, pero no en la China de Hu Jintao (o incluso de Mao).» Presumiblemente, llevarían a cabo la intervención los propios estados que poseen ya armas nucleares, y que son, por tanto, los primeros interesados en oponerse a que todos los demás gobiernos accedan a este tipo de arsenales.⁶²

En lugar de aspirar a medidas universales de desarme obligatorias, los países occidentales están centrándose ahora mucho más en el tema de la no proliferación —es decir, el desarme de los demás. Los instrumentos elegidos son controles a la exportación, sanciones y medidas como la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (ISP), en la que se amparan Estados Unidos y varios de sus aliados principales para interceptar aviones y barcos sospechosos de transportar armas químicas, biológicas o nucleares o componentes de misiles.⁶³

Habría que preguntarse, a un nivel más elemental, si las intervenciones militares pueden constituir en algún caso un remedio contra la violencia y las condiciones que provocan la violencia. Quizá el proble-

ma fundamental de la intervención humanitaria sea que en ningún caso se puede considerar una medida preventiva. Trata los síntomas, pero sin abordar las causas que originan estas calamidades humanitarias. La intervención está justificada por el afán de terminar con ese tipo de violencia que tiene asegurado grandes titulares en la prensa, despreocupándose de la muerte y de la miseria ocasionadas por la pobreza y por el deterioro ambiental.⁶⁴

Si no se apuesta decididamente por la prevención de conflictos, abordando las dinámicas fundamentales y las razones estructurales de la inseguridad, el mundo se seguirá enfrentando a la difícil elección entre intervenir militarmente o no hacer nada. En semejante contexto, cualquier opción otorga una mayor relevancia al papel del ejército y contribuye a consolidar el poder de esta línea de pensamiento y de las instituciones tradicionales de seguridad.

Pero no tenemos por qué limitar nuestras opciones a vías que son un callejón sin salida. Como se demuestra en este libro, existen muchas políticas sociales, económicas y ambientales que pueden contribuir a crear un mundo más justo y sostenible y que pueden transformar vulnerabilidades comunes en oportunidades para una acción conjunta. Estas políticas tienen sentido en sí mismas, pero ofrecen además la posibilidad de lograr una seguridad real, que ni la fuerza ni las armas podrán alcanzar nunca.