

# INTERESES QUE AFECTAN AL ORDEN INTERNACIONAL, LA SEGURIDAD Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Por LUIS SAN GIL CABANAS

## Introducción. La nueva concepción de seguridad

Durante el proceso de desarrollo de la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) se establecieron una serie de grupos de estudio para, entre otras cosas, intentar establecer una clasificación de los *intereses nacionales de seguridad*. En primer lugar hay que aclarar, que se apellidaron «de seguridad», a aquellos intereses nacionales «*que, por su particular importancia, merecen, si llega el caso, un esfuerzo de defensa*», dividiéndolos en intereses vitales, intereses estratégicos y otros intereses de seguridad.

Los primeros (vitales) eran aquellos que dan contenido al Estado (territorio, soberanía e independencia y población) y por tanto, España como Nación estaría dispuesta a proteger y, llegado el caso, a defender ante cualquier riesgo o amenaza, por afectar a su propia supervivencia. Son, en realidad, los elementos constitutivos del Estado que se desea preservar intactos frente a cualquier agresión.

Los segundos (estratégicos) eran aquellos que contribuían decisivamente a la garantía de los intereses vitales, y por ello se estimaban de particular importancia. Particularmente destaca el comentario que se hace de estos intereses al identificarlos en gran medida con:

«Los que se derivan de la situación geográfica y condición marítima de España. Y continúa diciendo que, por su trascendencia y permanencia, reciben particular atención dentro de nuestra política exterior.»

Por fin, en «otros intereses de seguridad» aparecían los relativos a la consecución, de forma solidaria, de *un orden internacional estable*, de paz y seguridad y de respeto a los derechos humanos.

Esta racionalización de intereses de seguridad, se correspondería en efecto, con una aplicación de la pirámide de Maslow (1) relativa a la jerarquía de necesidades del individuo a la sociedad. Haciendo una comparativa, podríamos equiparar unos a otros en lo que podría ser una correspondencia directa entre estos intereses individuales y los intereses de seguridad definidos en la RED.

Así, podríamos interpretar como intereses vitales aquellos que constituyen la esencia del «ser» del individuo o de la sociedad, sus atributos más



**Figura 1.-** Pirámide de Maslow aplicada a las sociedades.

(1) MASLOW, Abraham: *A theory on Human Motivation* (1943): La jerarquía de necesidades de Maslow se describe a menudo como una pirámide que consta de cinco niveles: los cuatro primeros niveles pueden ser agrupados como necesidades del déficit (*deficit needs*); el nivel superior se le denomina como una necesidad del ser (*being needs*). La diferencia estriba en que mientras las necesidades de déficit pueden ser satisfechas, las necesidades del ser son una fuerza impelente continua. La idea básica de esta jerarquía es que las necesidades más altas ocupan nuestra atención sólo una vez se han satisfecho necesidades inferiores en la pirámide.

básicos, que en una sociedad lo constituye su población, el territorio donde ésta se asienta y la capacidad de decidir por sí mismo, figura 1.

En un segundo estadio figurarían los intereses que hemos dado en denominar «estratégicos» que fundamentalmente están referidos a la relación de ese individuo o sociedad, con su entorno, con otras sociedades o individuos y su aceptación e integración en ese entorno. Para una sociedad significaría fundamentalmente su integración en aquellas organizaciones que constituyen la referencia de la sociedad internacional: Naciones Unidas y las organizaciones regionales correspondientes –Unión Europea, Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), Unión Africana, Unión de Estados Africanos, etc.–. Pertenecer a ellas significa el reconocimiento del «ser», y constituye una garantía de seguridad respecto a su propia existencia. El paradigma actual lo constituiría el caso de Kosovo, reconocido hasta el momento por 62 Estados, y denunciado por Serbia ante el Tribunal Internacional de Naciones Unidas como una secesión impuesta por las potencias occidentales, busca su reconocimiento no solo de las naciones, sino de organizaciones internacionales (recientemente ha sido reconocido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) porque éste implícitamente garantiza y asegura su *statu quo* en el concierto de las naciones, sin importar como se haya conseguido.

Por último estarían los que la RED denominaba como «otros intereses de seguridad», y de entre ellos, los que se refieren a la consecución de un «orden internacional de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos» .

Podríamos afirmar que este planteamiento «maslowiano», ha sido válido hasta ahora, debido a que las sociedades, organizadas bajo el concepto de «Estado-Nación» establecido por la Paz de Westfalia, tenían efectivamente una serie de atributos (territorio-cuerpo, soberanía-capacidad de relación) que la asimilaban al individuo, en el sentido de determinar una *única voluntad* del mismo.

Sin embargo, el desarrollo de la «era de la información» ha modificado sustancialmente esta situación. La revolución tecnológica ocurrida a partir de los años cincuenta, y su influencia sobre la capacidad de intercomunicación entre individuos, corporaciones y organizaciones que ha aumentado de manera exponencial, y que conocemos como globalización, va a modificar sustancialmente las relaciones entre estos Estados-Nación, cuestionando sus atributos y variando significativamente sus prioridades de seguridad, o el modo de aproximarse a ellas.

## **El fenómeno de la globalización y sus efectos sobre los intereses de seguridad**

Aunque viene hablándose de ella como si fuese una nueva teoría impuesta por determinados intereses (generalmente económicos) de las llamadas potencias occidentales, la globalización no es un fenómeno nuevo. En realidad, el mundo viene globalizándose desde el momento en que el hombre apareció sobre la faz de la Tierra y la colonizó. Podríamos incluso afirmar que es consustancial al hombre, si admitimos que uno de los principales elementos diferenciadores de la especie humana del resto del mundo animal es su capacidad de comunicarse y transmitir sus pensamientos; el *habla* en suma.

Si la humanidad progresó en términos aritméticos en sus primeros 50.000 años de existencia, en 200 años de revolución industrial (2) la humanidad avanzó a un ritmo geométrico, ganando más terreno en términos de conocimiento e intercambio (factores principales de la globalización) en esos 200 años que en los anteriores 50.000.

Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial asistimos a una tercera fase de esa revolución, provocada por el nacimiento de la «informática» (3), que tiene sus propias características y que, sobre todo, ha generado una aceleración hasta ahora impensable, provocando unos «efectos secundarios» sobre las relaciones humanas y sociales todavía no suficientemente analizadas. Esta tercera ola de la revolución industrial, que es lo que se ha bautizado a veces como la era de la información es el nuevo, ¿y definitivo? paso, en la globalización, con un impacto a nivel global al menos tan grande como el que supuso el descubrimiento y colonización de América para los europeos del siglo XVI. A nuestros efectos, señalaremos algunas de sus características que han achicado las distancias en el mundo, por el impacto que tienen sobre la paz y seguridad mundiales.

---

(2) Se ha considerado como tiempo de la Revolución Industrial desde mediados del siglo XVII hasta mediados del siglo XX (primera y segunda fases de la Revolución Industrial).

(3) El hecho más decisivo para el nacimiento de la informática es el desarrollo del «transistor» que permitió primero desarrollar circuitos impresos y posteriormente integrados, miniaturizando y generalizando el empleo de los ordenadores.

*Impacto de la globalización en la producción,  
financiación y distribución de bienes. La empresa global*

La implosión de la Unión Soviética a principios de los años noventa, demostró fundamentalmente que las economías fuertemente socializadas e introspectivas eran incapaces de competir en un mundo crecientemente interconectado, dando paso a un reconocimiento casi universal del modelo capitalista basado en el derecho a la propiedad privada y al «libre mercado» como la base de la economía a nivel mundial. Pero en gran medida esto se ha debido a que la informática es la herramienta perfecta para el desarrollo del libre mercado y la liberalización de la economía, transformándola en una auténtica economía global. Sólo unos pocos Estados no han adoptado este modelo y el bajo desarrollo de sus economías es un reflejo de esta posición. ¿Cómo ha afectado este fenómeno a la financiación, producción, y distribución de bienes?

En primer lugar, el desarrollo tecnológico ha facilitado la financiación de transacciones comerciales entre empresas, siendo capaz de mover grandes volúmenes de capital de forma casi instantánea y garantizando la seguridad en el sistema de pagos. Pero más aún ha revolucionado la capacidad individual para realizar operaciones mercantiles, al facilitar tremendamente el acercamiento del sistema financiero al individuo, que puede realizar todo tipo de operaciones desde su domicilio, y puede realizar pagos mediante tarjeta de crédito en prácticamente todo el mundo.

Este desarrollo ha permitido el movimiento de capital con una libertad hasta ahora desconocida, produciendo efectos contrapuestos para bien y para mal, que hace plantearse a muchos si la globalización económica ayudará verdaderamente al desarrollo y bienestar mundial, o por el contrario llevará a la exclusión económica de parte de la población y a una creciente desigualdad entre ricos y pobres (4).

En efecto, el capital a nivel internacional busca invertir en ciertos países mientras que ignora la posibilidad de inversión en otros. A su vez, las potenciales naciones receptoras de inversión internacional poseen unas características políticas, sociales y económicas muy variadas por las que, a veces, les resulta difícil acceder a los beneficios de la inversión extranjera. Cuanto más desarrollada y mejor preparada esta la economía de un país, más inversión y capital extranjero puede recibir, y por tanto

---

(4) Sorensen *What kind of World Order?*

más fácil es su integración la economía global. Por el contrario, cuanto más alejado de los estándares de producción está un país, más improbable es que le llegue ayuda para desarrollarse e incorporarse a la globalización. Otra característica de la globalización del capital internacional es su volatilidad. La velocidad con la que reacciona a diferentes impulsos de inversión (alcista o bajista), y el gran volumen de transacciones que permite la informatización de los mercados, han provocado crisis como las denominadas «tequila» en México en el año 1994, la de las economías asiáticas en el 1996-1998 y la de Rusia (también llamada «vodka») en 1998 que afectan seriamente la capacidad de los Estados de sostener sus modelos productivos y de desarrollo.

El desarrollo informático ha generado un nuevo impulso a los transportes, de tal forma que todo el planeta se ha vuelto asequible, no sólo en términos geográficos sino sociales, calculándose en 2.271 millones, los pasajeros transportados por vía aérea en el año 2008, de los que 886 millones corresponden a tráfico internacional (5).

Igualmente, este incremento de la capacidad y rapidez de los transportes ha tenido un importante efecto en la generación y distribución de bienes. La Organización Mundial de Comercio (OMC) estima que el valor de las exportaciones de mercancías en el año 2008 es de 15.775 millones de dólares, habiendo mantenido un incremento anual de aproximadamente el 12 % desde el año 2000.

Este avance en el transporte posibilita a su vez el establecimiento de empresas transnacionales en países con una regulación laboral favorable a sus intereses, y por tanto con costes de producción bajos, siempre que las condiciones políticas garanticen una cierta estabilidad que asegure la inversión. De hecho, la mayor parte de las grandes compañías opera actualmente en numerosos países, y aunque los componentes de un producto pueden venir de diferentes puntos del globo, es su ensamblaje final el que le proporciona el mayor «valor añadido» y por tanto el que le da carta de naturaleza respecto al país donde es producido. Pero este rápido crecimiento tendrá en los próximos años una repercusión directa en la competición por energía y materias primas, cuyo consumo se estima aumentará en un 50% (6).

---

(5) Todos los datos sobre el Informe de la Organización de Aviación Civil Internacional 2008 (Apéndice 1).

(6) *Global Trends 2025. A Transformed World*, Servicio de Información de Estados Unidos.

Esta interdependencia y facilidad de movimiento de la inversión de capital hacia unos países ha propiciado en los últimos años el desplazamiento del poder económico desde Occidente hacia otras partes del globo, y en concreto hacia los mercados asiáticos. Los países de Extremo Oriente poseen en la actualidad cerca de dos tercios de las reservas de moneda extranjera del mundo. Más de la mitad de las reservas están en dólares, y casi un tercio en euros, por lo que las fluctuaciones de las economías americana y europea afectan tremendamente al valor de las mismas. Si la razón fundamental para mantener el dólar y el euro como moneda de referencia para las reservas radica en la estabilidad de su sistema financiero y de producción, la actual crisis ha hecho tambalear esta percepción, generando gran inquietud y la demanda por el establecimiento de una nueva «moneda de referencia» a nivel mundial que tenga en cuenta las nuevas capacidades productivas y de inversión de las llamadas «economías emergentes» (7).

Esta primera gran crisis del sistema financiero en la era de la información, provocada por el mal uso por parte de los actores privados de las posibilidades que ofrece la globalización, y el estrepitoso fallo de los mecanismos de regulación estatales e internacionales, ha tenido consecuencias desastrosas para el sistema financiero internacional. El FMI estima en 1,5 trillones de dólares las pérdidas de las instituciones financieras a nivel mundial. Estas pérdidas han originado una retracción de liquidez en el sistema tal que se han cerrado las líneas de crédito, llevando el sistema financiero al borde del colapso. Como consecuencia, la Reserva Federal Americana y el Banco Central Europeo, así como otros Bancos centrales han tenido que inyectar en el sistema un total de 2,5 trillones de dólares para proporcionarle la liquidez necesaria, comprometiendo otros 1,5 trillones de dólares con sus instituciones crediticias y financieras locales (Bancos y Cajas).

Todas estas consideraciones nos obligan a repensar cual el papel que corresponde a los Estados y corporaciones multinacionales, si poseen intereses compartidos o divergentes, y como se podrían conciliar ambos. Igualmente, obliga a hacer una reflexión sobre su compromiso en el mantenimiento de la estabilidad económica y social en los países donde

---

(7) Según apareció en la prensa en el mes de octubre, China estaría promoviendo hacer una «canasta» con monedas de referencia (euro, yen, chuan y la nueva moneda en desarrollo de los países árabes de Oriente Medio) para que fuera la referencia de pago en materia energética (petroleo y gas).

se implantan y sus efectos sobre la seguridad. De aquí también la necesidad de plantearse una posible coresponsabilización del modelo capitalista haciéndolas partícipes también de su diseño y regulación.

*Impacto cultural y social de la globalización.  
El mundo transparente*

Para muchos pensadores, la principal consecuencia del desarrollo tecnológico provocado por la informática ha sido la mejora exponencial en las comunicaciones y las posibilidades de intercambio de información. Y su mayor impacto, no es la evolución del entorno económico como pudiera parecer, sino la transformación radical que está operando en el ámbito social y cultural, y las diferentes reacciones al mismo.

El desarrollo de las comunicaciones vía satélite ha permitido que prácticamente todo lo que ocurre en el mundo aparezca de forma casi instantánea en los medios de comunicación de masas, fundamentalmente a través del televisor, pero también a través de la radio y, cada vez más, a través de Internet, haciendo del planeta una aldea global (8).

En este contexto, por primera vez en la historia de la humanidad, todas las sociedades y estilos de vida se presentan cada vez más a la vista de todos. Aunque todavía exista una férrea censura en algunos países, la realidad es que cada día es más difícil el aislamiento de la sociedad respecto al resto del mundo. Se conoce con bastante exactitud donde existen oportunidades de desarrollo personal, y donde las condiciones de vida tienen dificultades, o no alcanzan el nivel mínimo de seguridad que nos indica la pirámide de Maslow para poder desarrollarse. Las reacciones a esta exposición se desarrollan en dos niveles y no están obviamente libres de fricciones.

A nivel individual, el conocimiento de otras realidades genera aspiraciones, y éstas forjan, en los individuos más decididos, voluntad de cambio, que puede traducirse bien en el intento de transformación (pacífica o violenta) de la propia sociedad, o en una búsqueda de nuevas oportunidades en otras sociedades provocando migraciones.

A nivel colectivo, esta exposición a la vista pública de las cualidades y defectos del propio modo de vida frente a otros, si bien propicia por un lado actitudes proactivas en búsqueda de un intercambio beneficioso

---

(8) McLuhan, Marshal: *La Galaxia Gutenberg y la Aldea Global*.



para todos, intentando extraer lo mejor de cada uno, por otro lado genera reacciones de rechazo ante lo que podría considerarse una intromisión o agresión contra la propia sociedad y sus valores más profundos.

Por tanto, el primer aspecto a tratar sería la existencia, o no, de lo que entendemos como valores universales, o valores que son comunes a escala global. Su relación con la definición de intereses nacionales es directa: si existen valores comunes que son compartidos a nivel mundial, ¿hay que defenderlos? y ¿contra quién? Por el contrario, si no hay acuerdo a nivel global en la existencia de valores universales, o parte de éstos son cuestionados por ciertos sectores, será necesario preservar los valores que configuran la propia identidad, y su defensa será de interés nacional.

Existen diversas aproximaciones para determinar la existencia de valores universales; la más obvia, sería la de mirar el reconocimiento y ratificación de la Carta de los Derechos Humanos. En el año 1993, representantes de 171 Estados firmaron en Viena la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos. Esta declaración sostiene, entre otras cosas que:

«... reafirma el compromiso solemne de todos los Estados de cumplir sus obligaciones respecto a la promoción de respeto universal y observancia y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales... La naturaleza universal de estos derechos y libertades está fuera de toda duda» (Naciones Unidas, 1993).

¿Es esto así? Al año siguiente, en 1994 la Conferencia Islámica adoptó, por resolución número 49/19-P, la «Declaración Islámica de los Derechos Humanos», en la que supedita completamente el ejercicio de los deberes y libertades fundamentales a su adecuación a la *sharia* o ley islámica. Esta interpretación afecta fundamentalmente a la limitación de los derechos de la mujer, de la libertad de conciencia y elección de credo religioso, asumiendo la primacía del islam y a la actuación de los poderes públicos y en especial la Justicia, que deberá someterse a la *sharia*, en contraposición con la autonomía de ésta propia de las sociedades occidentales. El texto ha sido ampliamente criticado por romper el consenso anterior en materia de derechos humanos.

Para algunos, es precisamente la globalización la solución a este problema. La comunicación global posibilita la libre circulación e intercambio de ideas, propuestas y costumbres; haciendo el mundo transparente de

forma que los distintos «estilos de vida» pueden ser comparados, valorados, ¿elegidos? y compartidos, uniformizando, de alguna manera en base a una modernización de la misma, el futuro comportamiento de la humanidad. En este intercambio, y dado que la modernización viene de la mano de Occidente, serían los valores occidentales los que finalmente se impusieran, embebiéndose y siendo adoptados por las otras culturas. Sería en palabras de Fukuyama, «el fin de la Historia». En su favor habla la estadística. A pesar de que una gran parte de la población mundial vive todavía en la pobreza, las ideas de la democracia, de los derechos humanos y de la libertad de la prensa se han propagado. El porcentaje de países que tienen elecciones donde compiten varios partidos políticos y que escogen su propio Gobierno ha incrementado desde el 30% en el año 1974, hasta más del 60% de los Estados del mundo.

Sin embargo, ante esta propuesta optimista, y que pudiera ser cierta en el largo plazo, otros como Samuel P. Huntington afirman que esta expectativa es falsa, porque la relación entre modernización y occidentalización es mucho más compleja. Así apunta que en las primeras fases del cambio, la occidentalización promueve la modernización, pero más adelante, es esa misma modernización la que promueve una vuelta a los valores más arraigados de esa sociedad, en lo que sería una búsqueda y redescubrimiento (o recreación) de la propia identidad. A nivel individual, la globalización puede producir alienación y soledad, al romper los lazos y relaciones sociales tradicionales provocando crisis de identidad. Es en este contexto en el que pueden explicarse el resurgir de ciertos nacionalismos excluyentes y los fanatismos religiosos; en la búsqueda de una identidad perdida.

Esta propuesta de acción-reacción basada fundamentalmente en la interacción de los Estados-Nación ante el fenómeno de la globalización y su efecto en los valores que cada uno de ellos sustenta, no puede sin embargo, completarse sin la observación del cambio de valores que está ocurriendo en el interior de los mismos, y en especial en los occidentales como consecuencia del desarrollo de algunos de los mecanismos de la globalización.

En este sentido, el caso particular de Internet y el desarrollo de la Red (*World Wide Web*), presenta unas características específicas y de unas magnitudes nunca vistas hasta ahora. La capacidad de Internet se triplica cada seis meses y se espera que siga a este ritmo durante los próximos 20 años. Se estiman en más de 600.000 millones las páginas

actuales de Internet. En julio de 2009, Mark Zukerberg, fundador de *Facebook* anunció que éste había alcanzado los 250 millones de usuarios relacionándose entre sí e intercambiando información. Por número de usuarios, y si éstos fueran considerados «ciudadanos» (9), *Facebook* estaría entre los cinco países más poblados del planeta, pero con una tasa de crecimiento que pronto le puede llevar a estar entre los tres primeros, sólo por detrás de China e India. Se calcula que el número de ordenadores con conexión regular a Internet se ha multiplicado por 1.000 en sólo 15 años, y que el número de búsquedas en *Google* cada mes alcanza la cifra de 31.000 millones.

Se han creado comunidades virtuales y foros (*chats*) donde gente de todo el mundo, de forma anónima, discute todo tipo de problemas, desde posturas políticas a adoptar frente a un acontecimiento transmitido por la televisión (el otro gran medio de comunicación global), hasta los problemas más íntimos. Los periódicos de la Red ofrecen la posibilidad de comentar las noticias y expresar la propia impresión acerca de ellas de forma instantánea creando movimientos de opinión que son a veces más potentes que los de los «creadores de opinión» oficiales. Se puede incluso llegar a vivir una «segunda vida» (10) en la realidad virtual del ciberespacio.

Este tipo de comunicación a través de Internet esta cambiando fundamentalmente el *sentido de «pertenencia»* de los individuos de las sociedades occidentales posmodernas, sintiéndose más próximos, vinculados, y por tanto receptivos a los problemas que se discuten en la sociedad de la Red, que son esencialmente globales, que a lo que ocurre en su sociedad real. Las votaciones por Internet (y a través de mensajes telefónicos) sobre asuntos de todo tipo alcanzan niveles de participación superiores a las votaciones para la elección de los representantes políticos.

En realidad, la globalización de los medios de comunicación, y la posibilidad de intercambio de opiniones personales a través de Internet está cambiando sustancialmente la percepción de lo que tradicionalmente podríamos conocer como «intereses». Si volvemos a la pirámide de Maslow descrita al principio, son precisamente asuntos que caen más en el ámbito de la autoestima y autorrealización de las sociedades, los que

---

(9) Se ha acuñado la expresión *Netizens* en contraposición a *Citizens* para definir al ciudadano del mundo virtual de la Red, doctor Hammond.

(10) *Second Life*: programa en red donde un personaje a «imagen y semejanza» del usuario, vive una vida virtual.

mueven a la «opinión pública», generada a través de los medios de comunicación social e Internet, a requerir la actuación de sus respectivos gobiernos para resolverlos que aquellos que afectan a los atributos propios del Estado-Nación como la soberanía o la territorialidad que se dan, de algún modo, por consolidados.

Es como consecuencia de esta exposición pública de los problemas del mundo, que se establece una dialéctica entre la opinión pública (de los ciudadanos) y la responsabilidad pública (de los gobiernos) sobre dónde, cuándo y cómo actuar para defender intereses y valores. Esta dialéctica, tiene su máxima expresión en el incremento incesante de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (11), que ya en el año 1997 consiguieron con gran éxito el desarrollo del tratado de abolición de minas antipersonal, y continúan otras iniciativas relativas a las armas ligeras.

Y en este contexto surge, impulsado por ONG de países occidentales, el concepto de la «responsabilidad de proteger». Este principio, fue adoptado en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, y en él los jefes de Estado y de Gobierno afirmaron unánimemente que:

«Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad» y convinieron también en que la comunidad internacional debía ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y que, cuando fuese evidente que un Estado no protege a su población de los cuatro crímenes o actos especificados, estaba dispuesta a adoptar medidas colectivas «de manera oportuna y decisiva.»

Por medio del Consejo de Seguridad y de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

Sin embargo, este principio no ha sido bien recibido por otras sociedades, y en especial el islam, que ve en él la posibilidad de una excusa para justificar la intervención occidental en los asuntos internos de otros países, en clara contraposición al principio de Estado-Nación consagrado en Westfalia.

A la hora de analizar los intereses nacionales debemos preguntarnos si tenemos intereses y valores propios que mantener y defender frente a otros modos de entender los derechos y libertades y cual es la forma

---

(11) Se calcula que existen entre 40.000 y 50.000 ONG que trabajan en los ámbitos de desarrollo, derechos humanos y paz y seguridad (datos del año 2003).

adecuada de hacerlo; autónoma o colectiva, y en este último caso cuales deben ser las organizaciones internacionales de referencia.

Por otra parte, debemos asegurar que los valores e intereses de España como Estado-Nación son los mismos que alientan a los individuos que conforman nuestra sociedad, y si la interacción del Estado y la sociedad civil está estructurada de forma que se produzca de forma efectiva y eficiente.

### *El impacto de la globalización en la seguridad.*

#### *Viejos y nuevos riesgos y amenazas*

Podemos decir sin temor a equivocarnos demasiado, que una de las causas de la desintegración de la Unión Soviética a finales de los años ochenta fue su incapacidad de adaptarse a las nuevas tecnologías debido a su autoaislamiento y a la decidida apuesta del presidente R. Reagan por la Iniciativa de Defensa Estratégica, conocida como «guerra de las galaxias». Desde entonces hemos entrado en un periodo de unipolaridad y desorden, dominado por la hegemonía de Estados Unidos, pero al que se le adivina un final a corto o medio plazo.

El contexto estratégico de seguridad presenta a medio plazo una serie de variables, algunas tradicionales, pero otras más novedosas que debemos analizar a la hora de definir los intereses nacionales. Entre otras:

- *Multipolaridad*: la complejidad de las relaciones internacionales y el volumen de los conflictos, junto con la emergencia de nuevos actores estatales y no-estatales configuran un mundo multipolar en el que ningún Estado por sí mismo será capaz de imponer su voluntad sin contar con un amplio apoyo que le garantice legitimidad. Debido a ello, disminuirán probablemente los conflictos interestatales, pero aumentarán los intraestatales, requiriendo la intervención de la sociedad internacional. No puede descartarse la reaparición más generalizada de conflictos por delegación (los denominados Proxi) a imagen de lo sucedido en Asia y África durante la confrontación bipolar de la guerra fría.
- *Proliferación nuclear*: el incremento en el número de Estados en posesión de capacidad nuclear militar parece inevitable, en parte como un seguro para protegerse frente a la posibilidad de intervención por parte de la comunidad internacional en aquellos Estados que no cumplen las mínimas garantías de respeto a los derechos humanos (Corea del Norte), en parte para ocupar posiciones de influencia o dominio a nivel regional (Irán). La posibilidad de que esta proliferación se extienda a

- actores no estatales, con domicilio, intereses y modos de actuación desconocidos, constituye el peor escenario de la proliferación.
- *Demografía*: el desequilibrio demográfico acentuado entre países desarrollados y no desarrollados, la progresiva difuminación de las fronteras debida fundamentalmente al incremento comercial y del transporte aéreo y marítimo y el conocimiento global de las oportunidades de trabajo generarán movimientos de población y migraciones hacia los países más desarrollados. Aunque parte de esa migración se adecúa e integra en la sociedad de acogida, otra fracción, a veces significativa, no consigue integrarse, manteniendo sus propias costumbres y estableciéndose en *ghettos* rígidos por sus propias reglas. Este aislamiento les impide salir de la pobreza y genera sentimientos de xenofobia y rechazo en la sociedad de acogida afectando seriamente a la seguridad interna y disminuyendo la necesaria cohesión nacional a la hora de determinar la política exterior y de seguridad.
  - *Aparición de nuevos actores*: aunque los Estados se mantendrán como los principales actores del entorno internacional, su soberanía y seguridad se va a ver cuestionada no sólo por otros Estados, sino también por otros actores no-estatales. Cada vez más las corporaciones transnacionales ejercerán presión e influencia sobre los Estados en todos los ámbitos, incluida la seguridad (12). Por su parte, tecnología cada vez más sofisticada y barata está al alcance de todos, y en especial al alcance de aquellos grupos a los que lo único que no les falta es liquidez para hacerse con ella, entre otros:
    - El crimen organizado, cada vez más transnacional extenderá sus operaciones hacia todas las actividades y en todos los lugares donde tenga posibilidades de obtener beneficio, y estará mejor organizado, más informado y mejor armado. Además, y en ausencia de valores morales en los que sustentarse, aparte de los de la ganancia económica, podrá cooperar y asociarse con grupos radicales o fundamentalistas.
    - Grupos de carácter político, religioso, cultural o medioambiental, organizados en torno al concepto de ONG presionarán a los gobiernos para que actúen en defensa de causas e intereses que creen legítimos utilizando los medios a su alcance, entre los que no pueden descartarse los violentos, incluyendo el uso de acciones terroristas como recurso armado.

---

(12) Es necesario aquí recordar las presiones de Anabac y Opagac sobre el Ministerio de Defensa para el embarque de infantes de marina en los barcos pesqueros.

- Por último, el desarrollo de la Red ha permitido poner a disposición de individuos con intereses propios (a veces distintos de los de la sociedad donde vive) una gran cantidad de información de todo tipo y herramientas informáticas para realizar transacciones económicas, gestiones administrativas o conferencias con otros individuos sin moverse de su propio ordenador. Esta capacidad ha generado lo que se conoce como el «individuo súperpotenciado» (13); es decir, la posibilidad de que un individuo sólo tenga acceso a la información y equipamiento suficiente (bien adquirido localmente, o en el exterior vía Internet), para investigar y desarrollar prácticamente cualquier invención o ingenio (14). Cuando este individuo está motivado por el deseo de venganza contra la sociedad o por alguna consideración de tipo apocalíptico, puede utilizar sus conocimientos para ejecutar un acto terrorista. A diferencia de los grupos terroristas clásicos, que tiene un *modus operandi* y una agenda política donde entra en juego también mantener la legitimidad ante su público, este tipo de terrorista es totalmente imprevisible y puede resultar extremadamente violento, dada su ausencia de consideraciones morales o de otro tipo.
- *Aparición de nuevas formas de agresión*: la propia herramienta informática desarrollada por la tecnología y la consecuente utilización masiva del espacio como plataforma privilegiada de observación y comunicaciones, han generado nuevas formas de agresión contra las sociedades y los Estados. La ciberguerra y la utilización militar (y su posible uso armado) del espacio exterior. Así como la utilización militar del espacio exterior es una capacidad reducida a las principales potencias, el principal problema que presenta la ciberguerra es que utiliza el espacio virtual de la Red para desarrollar sus ataques contra una serie de servicios y servidores de un Estado determinado; un espacio que

---

(13) HAMMES, Thomas X: *Super-Empowered Individual: The Sling and the Stone*, Chapter 1, pp. 290.

(14) El ordenador personal se desarrolló en un garaje, y en este momento existe un gran número de jóvenes (algunos verdaderamente superdotados) que están investigando y desarrollando conocimiento desde sus propios domicilios. Desde experimentos químicos básicos, desarrollo de programas y utilidades informáticas o industriales, hasta complicados procesos de biogenética, prácticamente todas las áreas del conocimiento pueden ser exploradas hasta un cierto nivel de forma individual. Esta posibilidad, que en sí misma es neutra, puede generar acciones tanto positivas (como lo ha sido el desarrollo de redes sociales o el PC), como negativas (desde la creación de virus informáticos, hasta una bomba química o biológica).



es compartido por millones de internautas y que pueden a su vez ser cómplices involuntarios de dichos ataques por estar sus ordenadores infectados con programas de *malware* (troyanos o gusanos).

Es necesario por tanto determinar cómo afectan estas nuevas variables a los intereses básicos (vitales) de seguridad: soberanía, integridad territorial y salvaguarda de la vida y libertad de la población española. Igualmente debemos reflexionar si España puede defender sus intereses ante los nuevos actores y nuevas agresiones por sí sola. Si esto no es así, hay que determinar igualmente cuál de las organizaciones Internacionales de seguridad a las que pertenecemos pueden proporcionarnos defensa o seguridad ante estas amenazas-desafíos y que responsabilidad pretendemos asignar a cada una.

Por último, es necesario señalar que la reflexión nos deberá llevar a determinar la actitud proactiva o reactiva ante los nuevos riesgos o amenazas y donde es más eficaz la respuesta, en origen, en tránsito o en el propio territorio de soberanía.

### **Los intereses nacionales de seguridad y el interés de seguridad colectivo. El papel de las organizaciones internacionales**

España pertenece a cuatro organizaciones internacionales con competencias en materia de seguridad: Naciones Unidas, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Desde el punto de vista de la pirámide de Maslow, la pertenencia a todas ellas garantiza en gran medida que sus intereses estratégicos están cubiertos. Este fue uno de los grandes retos de la transición española y se consiguió, no sin esfuerzo, con su incorporación a la OTAN y la Unión Europea fundamentalmente. A partir de ese momento forma parte del grupo de naciones privilegiadas que es capaz de influir, en materia de seguridad, en lo que ocurre en su entorno próximo (europeo, mediterráneo y atlántico).

Después de la transición, una España más madura consideró que debía comenzar su autorrealización y asumir mayores cotas de responsabilidad internacional en materia de seguridad, y para ello optó en primer lugar por la participación en misiones de Naciones Unidas: Angola, Namibia y Centroamérica, que conocieron a finales de los años ochenta los primeros despliegues de tropas y el éxito que acompañó estas misiones.



Cuando en el año 1992 estalló la guerra en los Balcanes, España estaba ya segura y confiada de su preparación y capacidad para afrontar este desafío solidariamente con sus socios y aliados. Los Balcanes conocieron el bautismo de fuego de la Alianza Atlántica y su salto cualitativo de una organización atrincherada en el terreno de la guerra fría, a otra mucho más dispuesta a participar en los nuevos desafíos que la desaparición del mundo bipolar había hecho aflorar. Posteriormente, también la Unión Europea y la OSCE han aprendido la lección de la OTAN y se han vuelto más proactivas a la hora de lanzar operaciones de seguridad en su entorno interno, próximo, e incluso lejano.

Así en los últimos años hemos asistido a una proliferación de misiones en el exterior en respuesta a la defensa de los «intereses colectivos» representados por dichas Organizaciones. Pero, ¿cuáles son estos «intereses colectivos»? ¿a que responden?, ¿responden al desarrollo de los intereses de los Estados miembros o a intereses propios de la burocracia que acompaña a toda organización? Un viejo dicho en la OTAN afirma que, dado que las decisiones se toman por consenso, el interés colectivo de la Alianza es el «lugar geométrico de los intereses de todos sus componentes». ¿Qué significa esto? Un breve análisis de sus documentos de estrategia nos ayudará a comprender mejor este concepto de interés colectivo.

La Unión Europea se configura como la organización de seguridad colectiva europea por excelencia. Esto es producto de una integración e interconexión fundamentalmente orientada a las actividades económicas, sociales y jurídicas, basando la seguridad mutua en la interdependencia de todos los ámbitos civiles de la sociedad. Será probablemente esta aproximación por vía de la «sociedad civil» (o la existencia de la OTAN), la que lamentablemente ha retrasado la integración militar y política de la Unión, que podría recibir un fuerte empujón con la aprobación del Tratado de Lisboa. El llamado Documento Solana contiene, hasta el momento, la estrategia de seguridad aprobada de la Unión Europea, en la que subyace esta misma aproximación a la seguridad desde una perspectiva más civil y de la que podemos extraer los siguientes tres intereses de seguridad:

1. *Hacer frente a las amenazas*: el Documento menciona como riesgos fundamentales el terrorismo, la proliferación y la existencia de conflictos regionales y «Estados débiles o fallidos». Su aproximación a la resolución de los mismos es, sin embargo, tímida; y los medios por los

que aboga son fundamentalmente políticos, económicos, judiciales y, sólo en algunos casos implican la utilización de las herramientas «duras» policiales y militares.

2. *Crear seguridad en los países vecinos*: en el mismo sentido que anteriormente, se decanta fundamentalmente por el empleo de la cooperación y herramientas diplomáticas, económicas y culturales para facilitar la integración de los nuevos países en la Unión, y cooperar al desarrollo de los Estados vecinos que se sitúan en la periferia de la Unión, (Mediterráneo y Cáucaso).
3. *Orden internacional basado en multilateralismo*: basado en la preeminencia de Naciones Unidas en cuestiones de seguridad, y en el desarrollo de las organizaciones internacionales, en especial económicas (OMC, Banco Mundial, FMI) y jurídicas Comité Permanente Internacional, y regionales (ASEAN, Mercado Común de Suramérica, Unión Africana) y la utilización fundamentalmente de las herramientas económicas de la Unión (políticas de desarrollo) como herramienta fundamental de influencia.

Sin embargo, el Documento de la Unión Europea, al hablar de las implicaciones estratégicas provocadas por la definición de estos Intereses de seguridad, aboga por una actitud más activa (reconociendo así implícitamente su lasitud respecto a temas de seguridad), con la generación de un mayor número de capacidades (civiles, policiales y militares) y más coherente (con el potencial europeo en otros aspectos como el económico o el cultural). Además, el desarrollo autónomo de misiones en el exterior (*Althea* en los Balcanes, *Eufor Chad* (República del Congo y la operación *Atalanta* en el océano Índico) sugiere que la Unión Europea ha comenzado su proceso de maduración como Organización y busca su autorrealización y protagonismo en el escenario internacional de la seguridad. Hasta donde le llevará este impulso es difícil de predecir, en tanto en cuanto la voluntad de protagonismo debe ir acompañada siempre de la legitimidad y la capacidad de actuación.

La Alianza Atlántica es, por nacimiento, una organización de defensa colectiva basada fundamentalmente en la cláusula de solidaridad que se expresa en los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington. No obstante, una lectura «amplia» y conjunta de los artículos 4 y 7 sugieren la posibilidad de establecer consultas entre los Estados miembros para la actuación conjunta en caso de que así lo solicitara Naciones Unidas (artículo 7) o afectara a la seguridad de algún Estado miembro. Por último, una lec-

tura también conjunta de los artículos 1 y el 10 nos ofrece la oportunidad de crear un espacio de seguridad colectivo en el territorio definido por el artículo 6 y más allá. El espíritu más proactivo derivado de su nacimiento como Alianza Militar, y el desarrollo de estos conceptos, alguno soslayado durante los primeros 40 años de existencia de la Alianza, están ya recogidos en el Concepto Estratégico de 1999. Así en el punto cuarto se elabora una visión del futuro de la Alianza:

«La Alianza tiene que desempeñar un papel indispensable para consolidar y preservar los cambios positivos del pasado reciente, y para hacer *frente a los desafíos de seguridad actuales y futuros*. Por tanto tiene una agenda exigente. Debe salvaguardar *los intereses de seguridad comunes* en un entorno que sigue evolucionando, a menudo de manera imprevisible. Debe mantener *la defensa colectiva* y reforzar el vínculo transatlántico, y asegurar un equilibrio que permita a los aliados europeos asumir mayor responsabilidad. Debe profundizar sus relaciones con sus socios y prepararse para la adhesión de nuevos miembros. Debe por encima de todo *mantener la voluntad política y los medios militares* que exige el conjunto de sus diversas misiones.»

Pero es en el punto sexto donde se vuelve más específico el objetivo:

«El *objetivo* esencial y permanente de la Alianza, expresado en el Tratado de Washington, consiste en salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares.

... la Alianza está comprometida desde su creación con la garantía de un orden pacífico, justo y duradero en Europa.

... la Alianza no sólo vela por la defensa de sus miembros, sino que contribuye a la paz y a la estabilidad de esta región.»

Y sobre las tareas de seguridad fundamentales de la Alianza:

- *Seguridad*: sentar una de las bases indispensables para un *entorno de seguridad euroatlántico estable*, fundado en el desarrollo de instituciones democráticas y sobre el *compromiso de resolver las controversias de manera pacífica*, y en el que ningún país estará en condiciones de recurrir a la intimidación o a la coacción contra otro país mediante la amenaza o el uso de la fuerza.
- *Consulta*: conforme a las disposiciones del *artículo 4 del Tratado de Washington*, constituir un foro transatlántico esencial en que los aliados puedan *consultarse sobre cualquier cuestión que afecte a sus intereses*

*vitales*, en particular en caso de acontecimientos que representen *un riesgo para su seguridad*, y *proceder a una coordinación apropiada de sus esfuerzos en los campos de interés común*.

- *Disuasión y defensa*: ejercer una función de disuasión y defensa contra cualquier amenaza de agresión dirigida contra cualquier país de la OTAN, de conformidad con las disposiciones de los *artículos 5 y 6 del Tratado de Washington*. Y con el fin de reforzar la seguridad y la estabilidad en la región euroatlántica.
- *Gestión de crisis*: estar dispuestos, caso por caso y mediante consenso, conforme al *artículo 7 del Tratado de Washington*, a contribuir a la *prevención* eficaz de los conflictos y a intervenir activamente en la gestión de las crisis, *incluidas las operaciones de respuesta a las crisis*.
- *Asociación*: promover amplias relaciones de asociación, de cooperación y de diálogo con otros países de la región euroatlántica, con el fin de incrementar la transparencia, la confianza mutua y la capacidad de acción conjunta con la Alianza.

En este contexto, y volviendo a la pirámide de Maslow, podríamos relacionar las *tareas* definidas por la Alianza con la satisfacción de los *intereses nacionales de seguridad* definidos en la RED. Las tareas de seguridad y disuasión y defensa, serían los que de manera directa satisfacen los intereses vitales de España como Nación, ya que la pertenencia a la Alianza aseguraría su soberanía, e independencia, y la libertad de su población contra amenazas externas; son por tanto estas tareas las que hacen de la pertenencia a la Alianza un interés estratégico de España. Las tareas de consulta y asociación perfeccionan aún más la satisfacción de los intereses estratégicos nacionales, al buscar extender el espacio de seguridad y facilitar la coordinación en caso de «percepción de riesgo» y dan un marco de participación internacional. Por fin la última tarea, de gestión de crisis, canaliza el legítimo deseo de autorrealización de la Nación por medio de la participación en operaciones de paz, al proporcionarle un inmejorable marco y estructura de actuación.

Con estas tareas la Alianza no sólo se define como una organización de seguridad y defensa colectivas para los Estados miembros, sino también como una herramienta a su disposición para poder actuar allí donde exista un *riesgo o amenaza que sea percibido como tal de forma colectiva*. Y es sobre este punto (gestión de crisis), donde radican las diferentes interpretaciones y la discusión sobre la posible evolución de la Alianza Atlántica y su nuevo Concepto Estratégico.

En efecto, cuando existe la percepción de que una situación, potencial o real, puede colisionar con un interés (riesgo o amenaza), comienza el proceso de «gestión de crisis». Tradicionalmente, en este proceso se establecen tres grandes grupos de medidas: preventivas, de resolución de la crisis y de gestión de consecuencias. Dentro de los tres grupos encontramos la posibilidad de utilizar herramientas diplomáticas, económicas, policiales, militares y sociales. Por su particular importancia, señalaremos que en la resolución de la crisis, *el empleo de medios militares* puede abordarse también desde tres perspectivas diferentes:

1. *Ignorarlas*: normalmente es consecuencia de haberla ya ignorado durante la fase preventiva, o haber sido incapaz de evitar la sustanciación de un riesgo o amenaza. Es la actitud que se achaca a la comunidad internacional respecto a la mayoría de las crisis en África Subsahariana: Ruanda y Burundi. Parte de la base de que su incidencia en los intereses a defender es escasa.
2. *Escalada desmesurada*: una respuesta desproporcionada por lo violenta, aunque muy limitada en el tiempo, puede provocar que ciertos riesgos no se materialicen en amenazas más serias (el ataque aéreo de Estados Unidos a Libia en el año 1994). Gana tiempo en la defensa de un interés, aunque deja el riesgo o amenaza latente.
3. *Implicarse en la contención o eliminación del riesgo o amenaza*: busca atender a las causas profundas del riesgo o amenaza al interés a defender. Supone la disposición al empleo de los medios disponibles, por un tiempo amplio, y a la asunción de los costes políticos y económicos que acarrea. Serían los casos de los Balcanes (1992-200?), en los que la seguridad de los países europeos se percibió como amenazada por la extensión de un viejo conflicto que había que solucionar.

Cuando la gestión de crisis se enmarca en el contexto de una organización internacional, se acentúan las diferencias en las *percepciones* del mismo, y consecuentemente la perspectiva de la *prioridad* del empleo de medios militares. La posición geográfica, condicionamientos económicos, demográficos, culturales u otros, hacen que los Estados miembros de las organizaciones internacionales perciban un riesgo o amenaza de manera muy distinta. Y así mientras unos preferirían ignorar un riesgo, o en todo caso proporcionar una respuesta corta en tiempo y escasa en medios (sobre todo militares), otros pueden ver una necesidad de implicación a largo plazo, o una oportunidad de promoción de su imagen que resulte en beneficio de otros intereses puramente nacionales.

A la percepción de la prioridad del riesgo o amenaza, se le suma la percepción de la *validez o adecuación* de la organización internacional para afrontar dicho riesgo o amenaza. Y esta percepción se complica aún más cuando hay varias organizaciones internacionales con capacidad de gestionar una misma crisis que afecta a un interés colectivo. La elección de una u otra organización para la defensa de los intereses colectivos (las llamadas *War of Choice*) cuando éstos no se perciben como vitales o estratégicos, dependerá, no sólo de las capacidades de estas organizaciones, sino fundamentalmente de la *voluntad colectiva* de sus miembros y de la percepción de *legitimidad* que ofrece, no sólo ante sus propios miembros, sino ante otros actores de la comunidad internacional.

En cualquier caso, es fundamental *equilibrar* la satisfacción directa de intereses nacionales vitales y estratégicos, a los que la pertenencia a una organización colectiva aporta seguridad adicional en el marco de una economía de escala, con la necesaria *solidaridad* para atender a otros riesgos o amenazas más percibidos por otros miembros de la organización.

En este contexto, dentro del marco de la gestión de crisis, será siempre más efectivo y económico actuar *preventivamente* sobre los riesgos detectados, que resolver amenazas consolidadas, aunque el desarrollo de la globalización haya hecho este proceso cada vez más difícil (15). Esta actuación preventiva, por sus características de indeterminación del riesgo y dificultad de aplicación de medidas (el método de ensayo y error se concentra fundamentalmente en esta fase de la gestión de crisis) encuentra de forma natural su aplicación más efectiva en la acción colectiva en el marco de las organizaciones internacionales de seguridad.

### **Intereses nacionales relacionados con la consecución de un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos**

España es, por superficie, demografía y economía un país desarrollado de tipo medio, con capacidad efectiva para defender sus intereses

---

(15) En palabras de Donald Rumsfeld, debido a la rapidez del cambio en un mundo globalizado, nos enfrentamos a tres tipos de riesgos o amenazas. Los que conocemos pero no sabemos cuando se pueden sustanciar *Unknown knows* (por ejemplo armas de destrucción masiva en manos de terroristas), los que adivinamos que desconocemos *Known unknowns* (por ejemplo consecuencias de la biogenética, cambio climático), y aquellos de los que ni siquiera adivinamos su existencia *Unknown unknowns* (por ejemplo nuevos riesgos y amenazas derivados del desarrollo tecnológico).

vitales en la actual situación mundial, pero con limitados medios para afrontar en soledad los nuevos riesgos y amenazas.

En este sentido, la Directiva de Defensa Nacional 1/2008 describe claramente cual es la situación de España en el contexto internacional de seguridad. El punto segundo *b*:

«Planteamientos estratégicos-marcos de actuación» debe servirnos de referencia obligada para desarrollar los intereses nacionales que tienen implicación internacional. Así, para España la legitimidad última en la consecución de la paz y seguridad internacional radica en Naciones Unidas, y, garantizada esta legitimidad, su desarrollo podrá hacerse a través de la propia Naciones Unidas, pero fundamentalmente de la Unión Europea y de la OTAN, organizaciones que le permiten desarrollar de forma colectiva y efectiva su vocación de apoyo a la seguridad internacional.»

Obviamente, habrá otros esfuerzos de seguridad que deberán afrontarse de manera individual, cuando la pertenencia a estas organizaciones de seguridad no garantice su cumplimiento. Estos esfuerzos vienen dados fundamentalmente por el contexto histórico español (Iberoamérica) o por nuestra posición geográfica (norte de África), pero en cualquier caso, deberán ser subsidiarios y complementarios del esfuerzo colectivo de estas Organizaciones.

En este sentido, podemos apuntar los siguientes intereses nacionales de seguridad derivados de la consecución de un orden internacional de paz, seguridad y respeto por los derechos humanos.

#### *Construcción europea del ámbito de la Política de Seguridad Común (PSC)*

España debe comprometerse fundamentalmente con el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) para conseguir una PSC. En la actualidad, la influencia europea en los asuntos globales se ve mermada por su escasa capacidad de proyectar poder militar. En este sentido podemos calificar el esfuerzo europeo como escaso e ineficiente. Escaso porque el nivel de gasto en defensa no llega ni siquiera al 2% en la mayoría de los países europeos (sólo cinco alcanzan este nivel); ineficiente porque la mayoría del gasto de defensa va al capítulo de personal, y no al de inversiones o entrenamiento.



Pero ello se debe a que naciones europeas de tamaño pequeño y medio pretenden mantener en sus Ejércitos todas las capacidades, aunque sean de baja calidad, que les permitan hacer frente, en su caso, a amenazas de forma autónoma. ¿Por qué? Ni el artículo 5 del Tratado de Washington, ni el actual *corpus legislativo* de la Unión Europea, garantizan de forma concluyente el apoyo militar de los aliados en caso de que un Estado miembro tenga que hacer frente a la defensa de sus intereses vitales. Los países miembros de la Unión Europea han renunciado a parcelas significativas de su soberanía en aras de una mayor integración (por ejemplo con la creación del euro como moneda única); si queremos seguir progresando en el ámbito de la PESD hacia una PSC, es absolutamente necesario que se establezca una cláusula de solidaridad lo suficientemente fuerte y creíble, como para permitir a los Estados miembros pequeños, la renuncia a la adquisición o mantenimiento de determinadas capacidades y estimular la especialización en determinadas capacidades en beneficio del conjunto, dotando así de eficiencia a la herramienta militar de la Unión.

En este sentido la aprobación del nuevo Tratado de Lisboa es fundamental, y con él, el desarrollo de la cooperación reforzada permanente en materia de seguridad, y el desarrollo de herramientas propias de la Unión Europea para conducir operaciones cívico-militares. Igualmente, es de interés nacional el apoyo a la Unión Europea en el desarrollo de una política exterior única o unificada, en especial en lo relativo a los riesgos derivados del entorno externo próximo y en particular del entorno del Mediterráneo y África Subsahariana, ya que en estas áreas no existen tanto amenazas de las que defenderse, cuanto serios riesgos a la seguridad.

#### *Potenciación de la Alianza Atlántica y del vínculo transatlántico*

La OTAN ha sido en sus 60 años de existencia, la principal herramienta para garantizar la ausencia de un conflicto interestatal en territorio de sus Estados miembros y, cuando ha sido necesario, ha sabido imponer la paz y buscar vías de expansión de seguridad y estabilidad a prácticamente todo el suelo europeo por medio de su ampliación a otros países, el establecimiento de partenariados y la Asociación para la Paz. Su validez como organización de defensa y seguridad colectivas está fuera de toda duda. Sin embargo, los nuevos riesgos y amenazas, exigen de los Estados miembros una decisión sobre su participación activa en los asuntos de la gobernanza global bajo el amparo y la legitimidad, siempre, de las resoluciones de Naciones Unidas.



El vínculo transatlántico que representa la Alianza es también la expresión de los valores que animan a sus Estados miembros: la democracia como forma de organización social, el respeto a la libertad individual sin distinción de sexo, raza o religión, el respeto a los derechos humanos tal y como se establecen en la Carta de Naciones Unidas y el desarrollo de las reglas del libre mercado que establezcan una competencia imparcial.

En este contexto, los nuevos riesgos y desafíos exigen la utilización de las herramientas a nuestra disposición, y las capacidades de la OTAN para hacer frente a muchas de ellas no pueden ser subestimadas. Como principal organización de *defensa colectiva*, la Alianza debe ser también la referencia para el desarrollo de sistemas en defensa contra las armas de destrucción masiva y ciberdefensa. Si bien la Alianza dispone de una herramienta específica para el desarrollo de la política nuclear de la Alianza como es el Grupo de Planes Nucleares, a la vista de la cada vez mayor dependencia cibernética de las sociedades occidentales, cabría preguntarse si la amenaza de un ataque de este tipo, las características peculiares de los medios de defensa necesarios y sus potenciales consecuencias, aconsejarían impulsar el desarrollo de un comité específico.

Como organización de *seguridad colectiva*, deben impulsarse a través de la Alianza en especial, las relaciones de seguridad con Rusia y con los nuevos actores globales: India, China, Japón, Brasil y regionales: Irán y Pakistán, el desarrollo de partenariados con otras naciones de mundo que comparten ideas y valores con el entorno euro-atlántico. En este aspecto, España tiene un papel específico que representar en la Alianza por sus lazos históricos y culturales con Iberoamérica para impulsar su participación en estos partenariados, apoyando el ingreso de aquellos países hispanoamericanos que lo deseen.

Por último, la pertenencia a la Alianza de algunas de las principales potencias militares, el desarrollo mantenido durante 60 años de las herramientas de gestión de crisis y estructura político-militar, unido a su gran bagaje procedimental y reciente experiencia operativa, califican a la OTAN como la organización en mejores condiciones de liderar operaciones de carácter militar para la intervención en la resolución de conflictos coadyuvando a la *gobernanza mundial*. Siempre que se cumplan las condiciones de legitimidad y legalidad internacional, y teniendo en cuenta las capacidades siempre limitadas de sus miembros (y otros partenariado), debería apoyarse esta nueva actividad de la Alianza en cuanto que su actuación ayuda a preservar la paz y seguridad internacionales en

un mundo donde, debido precisamente a la globalización, los acontecimientos en una parte (aunque alejada) del mundo, tienen una influencia directa en la seguridad y bienestar de los españoles.

### *Lucha contra la pobreza, ayuda al desarrollo y democratización*

Estos tres elementos, ayuda al desarrollo, lucha contra la pobreza y democratización se configuran como elementos fundamentales para la estabilización y seguridad en un mundo multipolar. Aunque son elementos independientes, van asociados unos a otros como los intereses de la pirámide de Maslow, por lo que es importante determinar cual es la situación de partida. Es difícil, por no decir imposible, pretender la democratización de una sociedad donde su población tiene un serio problema de subsistencia, o presenta una estructura social premoderna, donde los valores individuales están supeditados a los dictados de la familia, clan o tribu. Aunque sea cierto el paradigma de que las sociedades democráticas tienen una menor tendencia a la agresión que aquellas que están regidas por otros valores o principios, la democracia necesita de una base firme sobre la que asentarse, o rápidamente derivará hacia regímenes autocráticos o populistas impulsados por la propia población que ve en ellos la única salida a una situación de carencia continua. Si se desea tener éxito a largo plazo, es necesaria una aproximación gradual, progresiva y duradera al problema.

En cualquier caso, la experiencia reciente demuestra que en aquellos lugares donde se producen vacíos de autoridad por causa de la pobreza, la desestructuración social o la falta o ausencia de democracia, se generan riesgos que, a día de hoy, son fácilmente susceptibles de convertirse en amenazas.

Grupos radicales que utilizan el terrorismo como forma de acción, y elementos del crimen organizado transnacional utilizan sociedades débiles o corruptas y «Estados fallidos» para asentarse y disponer de un santuario seguro desde donde actuar. Las herramientas que proporciona la globalización, en especial las de información, comunicaciones, financieras y de compraventa del material necesario, combinadas con la impunidad que les garantiza la ausencia efectiva de autoridad, son terreno abonado para el planeamiento, adiestramiento y sostenimiento de su actividad terrorista o delictiva. Con frecuencia estas zonas se constituyen en depósitos o zonas de tránsito de droga, comercio ilícito de armas o tráfico de personas.

Estas zonas son también el origen de otro de los riesgos que han sido exacerbados por la globalización como lo son las migraciones masivas, facilitadas por el conocimiento global de las oportunidades en las sociedades más desarrolladas, y el abaratamiento y generalización de los medios de transporte. A su vez, esta circunstancia genera una oportunidad de negocio que es aprovechada por carteles del crimen transnacional para explotar la situación de desamparo del emigrante de muy variadas formas.

En la lucha contra la pobreza, ayuda al desarrollo y democratización deben implicarse todas las instancias del Estado, ya que todas tienen competencias específicas que son necesarias en este esfuerzo. El uso de la Fuerzas Armadas se concreta por medio de las operaciones de paz y ayuda humanitaria, que puede requerir la estabilización de zonas. Estas acciones, para ser efectivas, deben coordinarse en el marco de las organizaciones internacionales a las que pertenecemos, pero los factores geopolíticos e históricos deben ser tenidos muy en cuenta, pudiendo dar lugar a acciones puntuales de carácter autónomo o multilateral.

A España, por su situación geográfica, le interesa particularmente que el Magreb y en general el espacio del Mediterráneo sea un espacio estable. Por otra parte, cada vez con una mayor intensidad, entornos de inestabilidad que se generan en el África Subsahariana (fundamentalmente migraciones y establecimiento de rutas del crimen organizado), recorren la cornisa occidental africana para llegar al continente europeo vía España. Es por ello que uno de los mayores esfuerzos de carácter preventivo, pero también de resolución de conflictos en su caso, debe hacerse en esta dirección. Este esfuerzo diplomático, económico, policial y militar debe ser coordinado y sostenido, con una estrategia que defina los objetivos a corto, medio y largo plazo, y que atienda de forma secuencial a las tres cuestiones aquí planteadas.

La otra gran área de observación y apoyo debe ser Iberoamérica. Los lazos seculares que España mantiene con el continente americano deben servir para ayudar a la consolidación plena de las democracias en los países iberoamericanos que todavía mantienen serios problemas estructurales, en especial en el sector de la seguridad y defensa. En este sentido España debe ayudar a su participación en las organizaciones internacionales de seguridad más relevantes incluyendo el impulso a la participación de naciones iberoamericanas en un partenariado con la Alianza Atlántica (países de contacto). En el desarrollo de este esfuerzo debieran tenerse en cuenta las posibilidades de participación de Portugal.

*Regulación de la participación de actores no estatales  
en los conflictos y en el orden internacional*

Como ya hemos expuesto sobre la globalización, los Estados-Nación no son ya los solos actores de la escena internacional, las corporaciones económicas transnacionales, las ONG e incluso individuos aislados con intereses diversos influyen en el sistema internacional, a veces de forma decisiva. En palabras de Kofi Annan, anterior secretario general de Naciones Unidas:

«Naciones Unidas trabajaban antes sólo con gobiernos, pero ahora sabemos que la paz y la prosperidad no se pueden conseguir sin un esfuerzo colectivo que incluya a los gobiernos, las organizaciones internacionales, el mundo de los negocios y la sociedad civil. En el mundo de hoy todos dependen de todos.»

El Estado y el mercado son los dos principios de organización de la sociedad mundial, sin embargo, mientras los primeros están organizados por medio de su presencia constante en amplios foros internacionales, incluso los económicos, los segundos tienen escasa representación y por tanto no se sienten concernidos por la misma responsabilidad. Sin embargo, el poder actual de las corporaciones multinacionales desafía incluso la soberanía de algunos Estados, especialmente los más débiles o corruptos, determinando en algún caso la política de sus gobiernos. Aún manteniendo sus sedes principales en países desarrollados, su implantación y estructura internacional obedece fundamentalmente a la búsqueda de los menores costes y la obtención de los mayores beneficios, por lo que pueden entrar en colisión con los derechos humanos de sus trabajadores, ejerciendo sobre ellos diversas formas de explotación.

Si bien durante los últimos años se ha avanzado en la creación de una cultura social corporativa, sobre todo por parte de las compañías basadas en países occidentales, no es menos cierto que la creación de este tipo de empresas en países emergentes con una menor cultura social, y la necesidad de ser competitivas, propicia su funcionamiento con descuido o abandono de consideraciones relativas a los derechos de sus trabajadores, o al impacto social o ambiental que pueden tener en países no desarrollados.

Por tanto es necesario hacer sentir la necesidad de una responsabilidad corporativa a las multinacionales y ello no puede, por la propia naturaleza del problema, sino hacerse desde un esfuerzo colectivo e interna-

cional que aborde una regulación específica a riesgo de afectar a ciertos principios del concepto de libre mercado. Sin embargo, lo que está en juego: los derechos humanos, la seguridad económica, la prevención de conflictos, el acceso a los recursos naturales, la lucha contra la corrupción, la adecuada y justa distribución de la riqueza y el cuidado del medio ambiente, son valores superiores cuyo respeto da valor real al concepto de libre mercado.

Por otra parte, es necesario un control internacional más efectivo del comercio e intercambio de armamento y tecnología de doble uso, así como avanzar en la regulación del desarrollo de investigaciones en campos que, por su potencial, pudieran derivar en nuevos riesgos o amenazas para el hombre.

Dentro de estas corporaciones multinacionales existe un ámbito que tiene particular relación con la seguridad y defensa cual es el desarrollo de las Compañías de Seguridad Militar Privada (PMSC), que han crecido tanto en número como en competencias en los últimos años al amparo de las intervenciones internacionales (16). El principal problema que presenta su actividad es su inadecuada, o nula regulación en los convenios internacionales sobre Derecho de Guerra (Convenciones de Ginebra y otros).

Tampoco esta clara la calificación jurídica del «insurgente», del «pirata» y mucho menos del «terrorista» y la aplicación a los mismos por parte de los Estados del carácter de combatiente, espía, criminal común o civil desarmado. Es por tanto urgente una revisión completa de las leyes relativas a los conflictos armados y la Convención de la Ley del Mar para adecuarlas al momento actual evitando peligrosas zonas grises donde otros actores diferentes de los Estados puedan actuar interfiriendo su acción y poniendo en peligro la paz y seguridad mundiales.

Por su parte la sociedad civil ha tomado un protagonismo en los asuntos internacionales a través de la formación de ONG, que ejercen su influencia en múltiples ámbitos, desde el nivel local al internacional (17).

---

(16) Su número ha crecido hasta el punto que en el año 2006 el segundo contingente tras el de Estados Unidos en Irak lo constituían las PMSC con más de 45.000 personas trabajando para 181 contratistas.

(17) Aunque no hay cifras exactas, la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios estimaba que en el año 2006 existían entre 40.000 y 50.000 ONG en todo el mundo dentro del ámbito de la ayuda al desarrollo, derechos humanos, paz y seguridad. Sólo en ayuda humanitaria se calcula que manejan un presupuesto del orden de los 9.000 millones de dólares.

Si bien las ONG «de influencia», que buscan conformar las políticas de los gobiernos asesorándoles, advirtiéndoles o presionándoles por medio de campañas informativas, movilizaciones, actos públicos, etc. se regulan por las leyes relativas a asociación y manifestación de los Estados donde estén establecidas, las denominadas «operativas» trabajan muchas veces en zonas donde existe poca o nula autoridad y un conflicto latente o abierto. Su actividad se basa en tres principios: independencia, neutralidad e imparcialidad. Sin embargo, la mayor proporción de fondos manejados por las ONG provienen de ayudas de los gobiernos, bien de forma directa o indirecta, y su actividad operativa se esta «profesionalizando» cada vez más.

Por otra parte, a la hora de afrontar los nuevos tipos de conflictos y en especial aquellos que tienen su germen en la existencia de «Estados corruptos, débiles o fallidos», la sociedad internacional y en especial las organizaciones de seguridad buscan desarrollar una «aproximación integral» a los problemas, que incluye no sólo medios diplomáticos y militares, sino también económicos y sociales (ayuda humanitaria, educación, ayuda al desarrollo, reforma de la Justicia, etc.). Este esfuerzo, en el que tienen un papel fundamental las ONG, es también desarrollado por agencias nacionales o internacionales, produciendo duplicidades, interferencias y un uso ineficiente de los, por otra parte, escasos recursos.

Aunque Naciones Unidas han sido muy activas a la hora de hacer oír su voz y facilitar su acceso a las negociaciones multilaterales (18), y a los foros de opinión mundial, es necesario fomentar e impulsar los necesarios acuerdos entre los principales actores del sistema internacional (los Estados) y la sociedad civil representada por las ONG. Son precisamente las organizaciones internacionales, y en particular Naciones Unidas, las que tienen la legitimidad, estructura y organización necesaria para canalizar de forma efectiva la participación de las ONG en el sistema de gobernanza global tanto a nivel de influencia, como en el nivel operativo.

Dada la complejidad, gravedad y volumen de los viejos, y nuevos riesgos y amenazas desatados por la globalización, es imposible que España los afronte desde una perspectiva puramente nacional. Sin embargo, son éstos los que amenazando potencialmente la vida y la libertad de los es-

---

(18) Más de 1.500 ONG fueron convocadas a la Conferencia sobre Desarrollo y Medio Ambiente de Río de Janeiro en el año 1992. Se estiman en más de 2.500 las ONG que tienen estatus consultivo en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

pañoles, pueden resolverse únicamente por medio de una acción internacional concertada. En este sentido, podemos decir que la consecución de un orden internacional de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos ha pasado a ser, a causa de la globalización, un interés nacional tan vital como los del mantenimiento de la soberanía e independencia, o la protección de la vida y la libertad de la población española.