

# RELACIONES INTERNACIONALES

---

Número 9 - Octubre de 2008

## FUERZAS ARMADAS, SEGURIDAD Y RELACIONES INTERNACIONALES

### ARTÍCULOS

Carlos Ortiz  
José Antonio Vergara  
Sebastián Briones Razeto,  
Arnold Kammel y Franz Kernic  
Malgorzata Kotomska y  
Balder Hageraats  
Carlos De Cueto y Victoria Novoa

### FRAGMENTOS

Barry Buzan

### VENTANA SOCIAL

Sven Gunnar Simonsen

### REVIEW-ESSAY

Virginia Rodríguez  
Javier Mateo Girón

### RESEÑAS

Irene García Aguilera  
Roberto García Alonso  
Adolfo Calatrava  
Ana Planet



---

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

# RELACIONES INTERNACIONALES

---

## CONSEJO EDITOR

ESTHER BARBÉ  
MARK DUFFIELD  
CELESTINO DEL ARENAL  
PALOMA GARCÍA PICAZO  
CATERINA GARCÍA SEGURA  
JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO  
STEFANO GUZZINI  
PEDRO MARTÍNEZ LILLO  
FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN  
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO  
SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER  
ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIET  
DANILO ZOLO

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950



## ÍNDICE Número 9

### *Fuerzas armadas, seguridad y relaciones internacionales*

Coordinado por Antonio ÁVALOS y Marién DURÁN.

#### 1. Editorial

#### 2. Artículos

1. *Compañías militares privadas: hacia la transformación del estado y la nueva gerencia pública de la seguridad*  
Carlos ORTIZ
2. *Capacidades militares al servicio de la Estrategia Europea de Seguridad*  
José Antonio VERGARA
3. *¿Buscando un nuevo paradigma? La Unión Europea en busca de un nuevo concepto de seguridad en las Relaciones Internacionales*  
Sebastián BRIONES RAZETO, Arnold KAMMEL y Franz KERNIC
4. *La construcción de la paz y la guerra contra el terrorismo: ¿Conflicto de Intereses?*  
Malgorzata KOTOMSKA y Balder HAGERAATS
5. *Hacia unos ejércitos multiculturales Los casos de España, Reino Unido y Holanda*  
Carlos DE CUETO y Victoria NOVOA

#### 3. Fragmentos

“Introducción” y “Capítulo 10” en *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, ECPR Press Classic Series, no. 2, Colchester, Essex, Reino Unido, 2007  
Barry BUZAN

#### 4. Ventana Social

*Identidad desde la violencia: la nueva división este-oeste en Timor Oriental*  
Sven GUNNAR SIMONSEN

#### 5. Review-Essay

*La importancia de no ser idéntico a nadie para el mundo internacional*  
Virginia RODRÍGUEZ

*Zygmunt Bauman: una lectura líquida de la posmodernidad*  
Javier MATEO GIRÓN

## 6. Reseñas

1. ZIZEK, Slavoj, *En defensa de la intolerancia*, Sequitur, Madrid, 2007  
Irene GARCÍA AGUILERA
2. LUKES, Steven, *Power: A radical View*, Palgrave, Hunnsmill y Hamps, 2005  
Roberto GARCÍA ALONSO
3. JERCH, Martin, *Democracia, desarrollo y paz en el Mediterráneo. Un análisis de las relaciones entre Europa y el mundo árabe*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2007  
Adolfo CALATRAVA
4. THIEUX, Laurence, *Islamismo y democracia en Argelia. Francia y Estados Unidos frente al conflicto*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2008 y  
RODRÍGUEZ LÓPEZ, Carmen, *Turquía: la apuesta por Europa*, La Catarata, Madrid, 2007  
Ana PLANET

## Editorial Número 9

### Fuerzas armadas, seguridad y relaciones internacionales

La guerra en la disciplina de Relaciones Internacionales ha sido y continúa siendo la institución más importante para la reflexión. Con la aparición de la Teoría de Relaciones Internacionales tras la Primera Guerra Mundial, el control de la violencia se constituyó como el núcleo de numerosos trabajos en la academia. Temas como la guerra, la paz, la seguridad y las cuestiones estratégicas fueron captando cada vez en mayor medida la atención de los internacionalistas, hasta el punto de que ha sido muy significativo el número de grupos de investigación y *think-tanks* que han aparecido desde entonces.

Las consecuencias y evolución de la guerra durante el siglo XX no sólo han suscitado reflexión en la academia, sino que además han propiciado el contexto para la acción y respuesta a las consecuencias de la misma. Las respuestas e instrumentos que la comunidad internacional ofreció desde el final de la Segunda Guerra Mundial visualizaron de manera más aguda que los problemas relacionados con la seguridad en cualquier punto del planeta pueden afectar a la seguridad de la Humanidad en su conjunto.

El concepto de la seguridad, definido por Hans J. Morgenthau como “la integridad del territorio nacional y de sus instituciones”, ha evolucionado sobre todo en las últimas dos o tres décadas. La originalidad de los autores que han trabajado en este asunto, como Kenneth Waltz y Barry Buzan, reside en que abandonaron las posiciones sobre la naturaleza belicosa del hombre, combinando dimensiones interiores y exteriores de la seguridad. Esta aproximación les permitió, sobre todo, llegar a una serie de conclusiones, como que el estado no puede ser el mejor garante de la seguridad en todas las circunstancias; que la seguridad no puede ser objeto de una definición única, puesto que la naturaleza de las amenazas difiere dependiendo de las regiones; y, por último, que no puede ser vista estrictamente desde el punto de vista político y militar. Así, a estos dos criterios se sumaron la dimensión económica, los aspectos medioambientales y las consideraciones de tipo cultural.

También en la práctica, tanto para declararla, regularla o evitarla como para firmar armisticios, tratados de paz o alianzas entre estados, la guerra ha ocupado siempre una posición central en la actividad internacional, en la comunicación entre las unidades soberanas del sistema internacional, *i.e.* los estados. Para esta institución de las relaciones internacionales, tanto la creación y el mantenimiento de los ejércitos como el desarrollo de la diplomacia se han venido articulando como los instrumentos más importantes. Sin embargo, los peligros a los que se enfrenta la Humanidad hoy en día no consisten únicamente en protegerse de la violencia de la conquista o establecer lazos de amistad con los posibles enemigos de una futura guerra. Los valores que se deben y se quieren proteger son mucho más que la integridad territorial de un estado y, de hecho, las amenazas a la paz se ven ampliadas y superadas por las amenazas a la seguridad, un concepto escurridizo y tremendamente ideologizado. La seguridad no es ya sólo la seguridad nacional. Las amenazas no respetan las fronteras y atacan a la integridad de los seres humanos. El concepto de seguridad humana se ha desarrollado como consecuencia de los nuevos retos a los que la Humanidad tiene que hacer frente, así como a la construcción de valores comunes en los que asentar nuevas instituciones que protejan a la Humanidad de esas amenazas.

Ha sido, entre otras cuestiones, la respuesta a las emergencias complejas donde se ha puesto de manifiesto la multiplicidad de actuaciones ante la evidencia de que las necesidades manifestadas en estos contextos traspasan el concepto clásico de seguridad. La participación de las fuerzas armadas en estas emergencias bajo mandato de organizaciones internacionales, ha revelado una serie de problemas. En primer lugar, las necesidades de seguridad exteriorizadas ante las incertidumbres culturales, políticas, sanitarias, medioambientales, alimenticias, físicas..., o del terrorismo desterritorializado (artículo de Balder Hageraats y el de Sven Gunnar Simonsen en este número). Todo ello ha evidenciado que el estado adolecía de los recursos necesarios para responder a situaciones que superan las fronteras de los propios estados. Esto ha llevado a la construcción de instrumentos de carácter internacional, por ejemplo a través de Naciones Unidas (como SHIRBRIG, siglas en inglés para la Brigada multinacional de emergencia de actuación rápida para operaciones de Naciones Unidas, creada por recomendación del Secretario General de la ONU en 1995) o de organizaciones regionales (artículo de José Antonio Vergara y el de Sebastián Briones Razeto, Arnold Kammel y Franz Kernic en este número). Además, también han participado actores no estatales

como las organizaciones humanitarias, algunas de ellas con una larga historia de intervención en situaciones de guerra o posconflicto, como el Comité Internacional de la Cruz Roja y, por otra parte, de manera patológica, infectando las atribuciones exclusivas de los estados sobre el uso de la fuerza, han aparecido en el escenario las compañías privadas de seguridad (artículo de Carlos Ortiz en este número).

Asimismo, los valores que subyacen a los instrumentos de relaciones internacionales tienen que ver con la cultura de los estados y plantean problemas, en el caso de la guerra y de la diplomacia, cuando las culturas de los estados no son coherentes entre sí. Esto dificulta la cooperación y la construcción de las instituciones en las relaciones internacionales, en general, y del *ius cogens* como expresión normativa de tales instituciones, en particular. Esta controversia se expresa muy acertadamente en un artículo de Scott M. Thomas, publicado en el número 7 de esta revista: “las prácticas de “establecer y mantener ejércitos” y la diplomacia se ajustan, en otro sentido, a la visión de MacIntyre de las prácticas “densas” de la sociedad internacional porque los estados son *coparticipes* en las actividades cooperativas socialmente establecidas encajadas en las tradiciones morales y religiosas de su cultura o civilización y es de esta manera que las prácticas son esenciales para la identidad común. ¿Qué significó el encaje social de la guerra y de la diplomacia para esas sociedades? Significó que las prácticas tempranas en las relaciones internacionales fueron parte de una tradición religiosa teleológica que completó un propósito moral mayor para estos individuos, comunidades o estados. Fue inevitablemente así puesto que el encaje social de las concepciones sobre lo bueno es una característica de las sociedades premodernas. Sin embargo, cómo “surgen” las prácticas “densas” entre estados que son coparticipes de una tradición religiosa, cultura o civilización con una historia común y memoria colectiva – la visión de Anthony Smith de la cultura – es lo que puede hacerlas diferentes de aquellas prácticas “débiles” que se “construyen” de forma intersubjetiva dentro de la cultura mundial de la modernidad liberal”<sup>1</sup>.

El problema fundamental es el de la universalización de valores, valores que en el caso de las fuerzas armadas sólo ha sido posible que se construyan a través de la reflexión sobre la práctica (artículo de Carlos de Cueto y Victoria Novoa en

---

<sup>1</sup> Scott Thomas, “Afrontando seriamente el pluralismo religioso y cultural: el renacimiento mundial de la religión y la transformación de la sociedad internacional”, en Relaciones Internacionales, n.7.

este número). Y dentro de ese proceso ha sido fundamental el esfuerzo de conceptualización del término seguridad que se desarrolló principalmente durante la década de los ochenta y principios de los noventa gracias a las aportaciones de la Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales y a la Escuela Crítica de Copenhague. Ambas defienden que la seguridad no puede aprehenderse a partir de una definición única. En este sentido presentamos en este número la traducción al castellano, por vez primera, de la introducción y las conclusiones del clásico de Barry Buzan, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. Además, la práctica ha llevado a tener que explicitar el alcance de estas amenazas, tal y como puede verse en el documento sobre la doctrina de Seguridad Humana para Europa.

Queda así abierto a cambios sustanciales el papel de la guerra en la reflexión teórica de Relaciones Internacionales, empezando a difuminar las fronteras entre las fronteras de lo nacional y de lo internacional. Se abren cuestiones a resolver urgentemente como: ¿en qué consiste hoy crear y mantener ejércitos por parte de los estados? Y si los estados siguen siendo el sujeto fundamental de relaciones internacionales para regular la convivencia humana, ¿puede dejarse a las instituciones internacionales la gestión de los ejércitos? Además de que se plantea el problema de los valores nacionales e internacionales en confluencia en la construcción de las fuerzas armadas, para lo cual hay que tener en cuenta la existencia del impulso civilizatorio de Occidente y la resistencia de las otras culturas. ¿Crea valores compartidos el entrenamiento común con ejércitos de otros estados? Por ejemplo, ¿cómo cambian los ejércitos nacionales sus percepciones al interactuar con ejércitos de otros estados en el seno de las organizaciones internacionales de seguridad o regionales, como la OTAN? ¿Cómo deben formar los estados a sus ejércitos de acuerdo con la “nueva agenda de seguridad”? ¿Cuál es el resultado de la cooperación en la acción, como ocurre en las operaciones de paz? Y tantas otras preguntas que están sobre la mesa de la construcción de una sociedad universal.

Esperamos que este número dedicado a las fuerzas armadas, seguridad y relaciones internacionales provoque muchas más preguntas para un fructífero debate en el seno de las Relaciones Internacionales.

## ***Compañías militares privadas: hacia la transformación del estado y la nueva gerencia pública de la seguridad.***

**Carlos ORTIZ \***

Resumen: Las compañías militares privadas (CMPs) han generado muchas inquietudes en el público debido a su notoria participación en los conflictos de Afganistán e Irak. La amplia cobertura de sus actividades en los medios de comunicación ha contribuido a presentarlos como un nuevo fenómeno. Sin embargo, su surgimiento y proliferación se dan durante décadas de un proceso de transformación del estado y penetración gradual de su monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza. Este artículo discute que la Nueva Gerencia Pública ha enlazado dinámicas históricas importantes de una manera que ayuda a explicar la continua legitimación y expansión del mercado de los servicios militares privados en el nuevo milenio. Se espera que el enfoque técnico del artículo contribuya a la apertura de un debate constructivo, ya que las tendencias actuales apuntan a la expansión de las actividades de las compañías militares privadas en el mercado hispano parlante.

Palabras clave: Compañías militares privadas, Nueva Gerencia Pública, Mercenarios, Irak, Afganistán, Historia militar

Abstract: The involvement of Private Military Companies (PMCs) in the conflicts in Afghanistan and Iraq has engendered many concerns in the public. Although the wide coverage of their activities by the news media has contributed to present PMCs anew, their proliferation builds on decades of state transformation and the gradual penetration of the state monopoly of violence by private actors. This article argues that New Public Management has enmeshed historical dynamics in a way that helps explaining the apparently novel nature of the phenomenon and the broader consolidation of the market for private military services in the twenty-first century. It is hoped that the technical nature of the argument will contribute to open up a constructive debate at a time when unfolding trends suggest an expansion of the activities of PMCs in Latin America and beyond.

Key words: Private military companies, New Public Management, Mercenaries, Iraq, Afghanistan, Military history.

Las incursiones en Afganistán e Irak por parte de los Estados Unidos (EE.UU.) y sus aliados han motivado un renovado interés por los grupos militares privados en contexto de guerra. En particular, las Compañías Militares Privadas (CMPs) se han situado en el punto de mira de la opinión pública tanto a causa del importante papel que han jugado en estos conflictos, como de los abusos relacionados con los derechos humanos que ha llevado a cabo una relativa minoría de su personal<sup>1</sup>. Numerosos reportajes informativos continúan dando cuenta de las actividades de las cerca de 100 identidades corporativas y 10.000 contratistas involucrados en diversas actividades en el espectro militar y de seguridad, ámbitos de los que las CMPs obtienen sus beneficios. Esta amplia cobertura ha contribuido a presentar las CMPs como una novedad a un público insospechado. Sin embargo, un importante correctivo de esta visión es que el crecimiento y proliferación de estas compañías se apoya en años de transformación estatal y en la consolidación de su mercado para la provisión de servicios militares privados. Este artículo examina estas cuestiones.

Durante la operación de mantenimiento de la paz en Bosnia, aproximadamente uno de cada 10 norteamericanos desplegado era personal civil; en cambio, en la Guerra para liberar a Kuwait de la invasión iraquí en 1990-1991 la cantidad era de uno por cada 50<sup>2</sup>. Durante los años 90, los factores de oferta y demanda fueron propicios para la metástasis de las CMPs en el funcionamiento de la economía política global. Si bien es cierto que el giro neoliberal que acompañó al fin de la Guerra Fría favoreció una tendencia hacia la privatización de la seguridad desde finales de los años 80, ya incluso durante la propia Guerra Fría es posible identificar a los pioneros de las CMPs contemporáneas. La historia de la Guerra Fría proporciona el fundamento para teorizar acerca de una bifurcación en las prácticas mercenarias que desemboca en las empresas legalmente establecidas ahora comúnmente calificadas como CMPs, pero las Relaciones Internacionales abundan en ciertas condiciones geopolíticas que contribuyeron a la consolidación del mercado para los servicios militares privados en la década de 1990. Más allá de estas cuestiones, no obstante, y con el fin de explicar la permisividad cada vez más alta que las CMPs encuentran como agente paralelo a la tradicional seguridad provista por el Estado, se hace necesaria una lógica integradora que conecte estos marcos explicativos con una continua transformación estatal. El argumento que avanza en este artículo es que la Nueva Gerencia Pública (NGP), que favorece la participación del sector privado en el suministro de bienes públicos y servicios, se ha apropiado de los determinantes históricos y mercantiles, contribuyendo a

explicar la legitimación y el uso creciente de los CMPs en el nuevo milenio. La perspectiva ofrecida es técnica y no cubre aspectos críticos relativos a los derechos humanos comúnmente discutidos en la creciente literatura al respecto. Sin embargo, la intención aquí es generar una narrativa alternativa para los estudiosos que vuelven ahora su atención al estudio de las CMPs así como a aquellos que debaten las implicaciones humanitarias para la actividad militar privada.

Este artículo analiza los servicios militares privados y ofrece una definición funcional de las CMP. En segundo lugar, explora los orígenes de la CMP como unidad legal y corporativa durante la Guerra Fría. En tercer lugar, examina factores de oferta y demanda inherentes a la transición al escenario de la post-Guerra Fría que han fomentado la expansión del mercado de servicios militares privados. Con todo, se argumenta que esta lógica de mercado no explica por sí sola la naturaleza contemporánea del fenómeno. Por último, contra este telón de fondo, el artículo proporciona las bases teóricas y prácticas para la emergencia de una NGP de la seguridad, que modela cada vez más la privatización de la seguridad, a escala global. Dado que los EE.UU. y el Reino Unido (RU) lideran la transformación de la NGP en áreas de seguridad, hay un énfasis empírico que se sitúa en la trayectoria de ambos países. Las fuentes citadas son en lengua inglesa.

### **Compañías militares privadas**

Parece claro que las CMPs se benefician de ofrecer una capacidad militar y de seguridad que hasta hace relativamente poco tiempo era considerada como dominio del Estado. Sin embargo, se trata de entidades difíciles de definir. Por un lado, la amalgama de carteras de servicios, que varía de compañía a compañía, hace difícil enunciar una generalización aplicable a toda la industria privada militar en su conjunto. Mientras que algunas firmas se concentran en tareas discretas como servicios de seguridad o gestión del riesgo, otras ofrecen uno o ambos servicios a la vez combinados con, por ejemplo, limpieza de minas o entrenamiento militar. Por otro lado, la provisión de algunos servicios como seguridad y apoyo logístico vinculado a la asistencia en la reconstrucción de países de alto riesgo, es comparativamente novedosa. Al mismo tiempo, muchas empresas ofrecen servicios militares privados como complemento adicional a otros servicios que no tienen nada que ver con lo militar. Este es particularmente el caso de grandes corporaciones ampliamente diversificadas que no pueden considerarse enteramente

como CMPs. Como resultado de estas complejidades, los intentos de conceptualizar las CMPs toman comúnmente la forma de tipologías de servicios o empresas.

En el contexto de la evolución de la industria militar privada desde principios de los años 90, el enfoque tipológico convencional distingue servicios en cuatro amplias categorías: combate, seguridad, entrenamiento y apoyo<sup>3</sup>. Mientras que muy pocos contratos garantizarían “participación directa en combate terrestre”<sup>4</sup>, figuras como seguridad, entrenamiento y apoyo sí cubren las categorías de servicios más típicos para cuya satisfacción son contratadas las CMPs. Los servicios de seguridad a menudo comprenden la protección de activos y personal, particularmente en zonas de alto riesgo. El adiestramiento está generalmente dirigido a fuerzas militares y regulares y se ofrece sobre todo a fuerzas estatales. El segmento de apoyo cubre un amplio rango de actividades tales como soporte logístico en movilizaciones de contingentes, asistencia en inteligencia, así como asesoramiento militar y planificación. La lógica tras este ejercicio de clasificación está en la organización de servicios según una tasación general de su grado de letalidad, que se refleja en la tipología de las empresas. Singer, por ejemplo, clasifica la industria militar privada en tres tipos de compañías a través de marcos de referencia basados en la combinación de la analogía de la “punta de lanza” (según los niveles de fuerza que esa compañía ejerce en la provisión de servicios) y la organización del negocio de la subcontratación (proveedores de servicios, firmas consultivas, y subcontratación de servicios no principales): las compañías militares de suministro, de consulta y de apoyo<sup>5</sup>.

El modelo tipológico convencional nos permite identificar la especialización en el uso sistemático de la fuerza como una característica clave de las CMPs y de los servicios que ofrecen. Aunque la fuerza no se utiliza siempre de modo activo, esta base de conocimientos en los servicios prestados parece diferenciar a las CMPs de otras entidades empresariales. Por lo tanto, las CMPs pueden ser definidas como entidades comerciales legalmente establecidas que ofrecen servicios derivados de su conocimiento en el uso sistemático de la fuerza<sup>6</sup>. Estos servicios incluyen aspectos que caen dentro del ámbito del monopolio estatal sobre la legitimidad del uso de la fuerza<sup>7</sup>, que ahora en muchas ocasiones se gestiona con la asistencia de las CMPs. El resto del artículo tratará de determinar cómo nos hemos movido del concepto tradicional de este monopolio a uno que incorpora la aportación del sector privado en la gestión de la seguridad del Estado. Para facilitar el análisis, el artículo se organizará en un orden cronológico y acumulativo.

## Historia militar privada durante la Guerra Fría

Durante la Guerra Fría, la política exterior fue frecuentemente proyectada de manera encubierta, semi-oficialmente o por delegación por parte de las potencias principales. Si bien, en ocasiones, fue posible para los gobernantes abandonar este terreno ambiguo, las prácticas mercenarias o pseudo-mercenarias se convirtieron en una forma de conseguir los objetivos de la política exterior. Los EE.UU. simplemente pagaron a los gobiernos de Corea del Sur, Filipinas y Tailandia por el uso de sus tropas durante la Guerra de Vietnam<sup>8</sup>. En contraste, mercenarios con apoyo norteamericano y al menos una CMP fueron usados para asistir a los *contras* en su lucha contra el gobierno sandinista de Nicaragua durante los años 80. Políticas similares se pusieron en funcionamiento en conflictos de todo el mundo.

La actividad mercenaria fue ampliamente documentada en las “guerras por delegación” en África, América Latina, y el sudeste asiático. África, en particular, sufrió la peor parte de este resurgir mercenario. Los mercenarios llegaron a ser notorios por primera vez en el Congo Belga. El Congo (actual República Democrática del Congo) obtuvo su independencia de Bélgica en 1960. Pocos días después de la independencia, Katanga, una provincia en el sur del país, proclamó su secesión. Bélgica apoyó el movimiento y asignó a oficiales a los nuevos gendarmes katangeses<sup>9</sup>. Además, se contrataron mercenarios en un intento de repeler la amenaza que representaba el ejército congoleño, los rivales tribales, y posteriormente tropas de las Naciones Unidas (ONU). Tras el Congo, Angola se convirtió en una nueva frontera para las fuerzas mercenarias. La Angola que emergió tras la independencia en Noviembre de 1975 estaba dividida en tres frentes que proclamaban la soberanía sobre el país. Mientras Cuba proporcionaba apoyo al Movimiento Popular de Libertação de Angola (MPLA), los EE.UU. “proporcionaban dinero y equipo militar” al Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), y Sudáfrica apoyaba la *União Nacional para a Independência Total de Angola* UNITA<sup>10</sup>. Durante la Guerra civil nigeriana (1967-1970), los mercenarios lucharon en ambos bandos. En general, los mercenarios británicos y Gran Bretaña apoyaron las fuerzas de la Federación de Nigeria, mientras que Francia y los mercenarios franceses apoyaron a los de Biafra<sup>11</sup>.

Más allá de África, en Oriente Medio ya había en proceso un *boom* mercenario al final de los años 60<sup>12</sup>. Los gobiernos ricos en petróleo de la región se

volvieron hacia el Reino Unido, los EE.UU. y Francia en busca de asistencia militar para fortalecer sus regímenes. Mientras que es posible identificar la dinámica del conflicto de la Guerra Fría en la región, un estudio de 1976 de Halliday sobre la presencia militar extranjera en Omán ofrece un buen análisis de su composición. Además de mercenarios corrientes, Halliday identificó también personal británico de adiestramiento y mantenimiento de equipamiento militar exportado, oficiales británicos asignados a las fuerzas de Omán, y grupos militares involucrados en adiestramiento militar, operaciones especiales, y asistencia de comunicaciones (CMPs)<sup>13</sup>. En un principio, la tipología de Halliday desmitifica puntos de vista convencionales y estereotipados sobre los mercenarios de la Guerra Fría como una única categoría no diferenciada. Su clasificación también muestra tensiones y fluidez entre los ámbitos de lo público y lo privado en el ejercicio de la fuerza letal, que se remontan al menos hasta los años 70. El análisis también identifica la penetración en el monopolio estatal de la fuerza por parte de actores militares privados más allá de los mercenarios convencionales. Vinnell Corporation, por ejemplo, fue contratado en 1975 para “crear y operar un adiestramiento completo para el establecimiento de la Guardia Nacional de Arabia Saudí <sup>14</sup>”. En Vietnam, Vinnell Corporation estaba relacionada con la “construcción de bases militares, reparación de equipamiento y provisión de almacenes militares”, y Booz Allen en el diseño de un programa de adiestramiento para oficiales vietnamitas<sup>15</sup>. Ambos ejemplos incluyen compañías estadounidenses diversificadas que aún hoy están activas.

Incluso antes, aparece Watchguard International, que fue una CMP británica establecida en 1967 por el difunto Teniente Coronel Sir David Stirling, fundador de los Servicios Aéreos Especiales (SAS, por sus siglas en inglés)<sup>16</sup>. La empresa fue concebida como una firma comercial privada capaz de ofrecer “adiestramiento e instrucción y orientación militar<sup>17</sup>”. Los servicios disponibles consistían en “investigaciones militares y orientación, seguridad para el Jefe del Estado y el adiestramiento de fuerzas especiales para combatir la insurgencia y guerra de guerrillas<sup>18</sup>”. Sobre esta compañía, se documentaron operaciones tanto en África, como en los dominios de jeques y sultanatos en la Península Arábiga. Tras Watchguard, Defence Systems Ltd. (actualmente ArmorGroup International) y KMS figuraron entre las firmas británicas emergentes de los 80<sup>19</sup>. El precursor ArmorGroup llegó a convertirse un modelo para otras compañías implicadas en la provisión de servicios de seguridad en zonas de alto riesgo. Según se informó, KMS operaba en Sri Lanka y Nicaragua<sup>20</sup>. En Sri Lanka, KMS estaba aparentemente

vinculada a la lucha contra los separatistas Tamiés<sup>21</sup>. Tickler comenta que KMS desplazó parte del personal desde Sri Lanka hasta "Honduras para adiestramiento y misiones aéreas de los *contras* contra el gobierno Sandinista"<sup>22</sup>. En EE.UU., MPRI hizo su aparición en 1987 y continúa estando a la vanguardia de la instrucción para fines militares y del control en el cumplimiento de las leyes. La reproducción de compañías que ofrecen servicios que incluyen el combate activo alcanzó su cénit con la firma sudafricana Executive Outcomes (EO) y su participación en los conflictos en Angola y Sierra Leona en los años 90. Con EO como un caso típico de estudio, la materia relativa a las CMP emergió como un campo distintivo de la investigación académica<sup>23</sup>. Tras la desaparición de la EO, este tipo de servicios entraría en declive y el mercado militar privado se consolidaría en los 90 ofreciendo seguridad, adiestramiento, y servicios de apoyo. Paralelamente a este mercado, la práctica mercenaria convencional ha continuado con su trayectoria lineal.

### **El mercado militar privado después de la Guerra Fría**

Con el final de la Guerra Fría, las CMPs pasaron de existir en la sombra a convertirse en soluciones abiertas del mercado a las necesidades de los gobiernos. Las discontinuidades históricas y las tendencias vinculadas a la retirada de las superpotencias de la periferia del mundo fueron asunto dominante en esta transición. Las principales corrientes de discusión identifican entre otros la supresión del patrocinio político-militar del que muchos países del tercer mundo se beneficiaban, el progresivo deterioro del perfil de seguridad de esos estados, la reducción de los ejércitos, las deficiencias de las misiones de paz, y las tendencias hacia la privatización<sup>24</sup>. Estos aspectos suelen organizarse en torno a una lógica de oferta y demanda favoreciendo la consolidación de un mercado para la fuerza privada y afectando principalmente a los estados frágiles<sup>25</sup>. A pesar de que los elementos inherentes a la transición de la post-bipolaridad ofrecen un fundamento consistente para explicar la proliferación de las CMPs, tal y como se discute más abajo, esta tesis falla cuando hay que aplicarla a la actual inestabilidad global. Esto es importante porque las CMPs son actores globales y tanto su mercado de servicios como el actual clima de inseguridad permean por igual a estados frágiles y fuertes.

Durante la Guerra Fría, la estabilidad de muchos países llegó a depender de la implicación directa de las superpotencias y sus aliados en sus asuntos políticos, así como de la pericia militar y de la seguridad que se ofrecían a cambio del

alineamiento. El final de la Guerra Fría llevó al drástico declive de este patronazgo político-militar. En el caso de los EE.UU., para el año fiscal de 1983 el personal militar desplegado en zonas del extranjero rondaba los 520.000 efectivos; para 1992, el número había descendido hasta 344.000<sup>26</sup>. Con la ausencia del patrocinio de la Guerra Fría, los Estados se han visto obligados a "asumir una mayor responsabilidad en su propia seguridad"<sup>27</sup>. En este contexto, los gobiernos han contratado a CMPs para salvaguardar o incrementar su autoridad. Al mismo tiempo, la reducción de tropas proporcionó una copiosa cantidad de candidatos de alta disponibilidad para gestionar o poner en marcha CMPs y satisfacer la creciente demanda <sup>28</sup>. La consiguiente alianza público-privada, a menudo entre empresas Occidentales y las autoridades de Estados frágiles, es reconocida por otros gobiernos que prefieren "tratar con mandatarios que reivindicar el manto de la soberanía estatal globalmente reconocida, en lugar de intentar organizar relaciones con hombres fuertes en competencia recíproca o cuya influencia es, en conjunto, rechazada"<sup>29</sup>. Estos acuerdos se convirtieron en una característica de los Estados frágiles, particularmente en aquellos de África subsahariana. Hacia el final del siglo XX, la contratación de las CMPs era esencial para el funcionamiento diario de varias organizaciones públicas y privadas. Clayton identifica la presencia de CMPs norteamericanas, europeas, israelíes o sudafricanas como una característica fundamental en el perfil de los conflictos emergentes del continente<sup>30</sup>.

La intervención efectiva por parte de organizaciones internacionales, fundamentalmente bajo la égida de la ONU, es una alternativa que podría haber disuadido a gobiernos en dificultades a la hora de contratar o permitir a CMPs operar en su territorio. Esta es una proposición que debe ser analizada en relación al papel más prominente que la ONU ha desempeñado desde el final de la Guerra Fría en el mantenimiento de la paz. De las 49 misiones de paz de la ONU establecidas en este periodo, 36 (el 73 por ciento) de ellas fueron ejecutadas entre 1988 y 1998<sup>31</sup>. Ello representa el mayor incremento en el número de misiones desde que la ONU se fundase. En 1993, los costes de las operaciones anuales de paz alcanzaron un pico más allá de los 3.600 millones de dólares, reflejando el gasto de las operaciones en la antigua Yugoslavia y Somalia: los costes cayeron en 1996 y 1997 hasta aproximadamente 1.400 y 1.300 millones de dólares respectivamente<sup>32</sup>. Con la reaparición de operaciones a mayor escala, los costes subieron hasta los 3.000 millones en 2001. Teniendo en cuenta este dato, es interesante señalar que durante la década en la que el número de misiones de paz de la ONU experimentó su incremento más drástico, también se registró una

proliferación de las CMPs. Por lo tanto, el papel jugado por la ONU en la transición hacia la post-bipolaridad parece no haber afectado a la viabilidad de la alternativa de las CMPs. En cambio, fue aparentemente corroborado a los ojos de algunos de sus empleadores.

Es precisamente un incremento en conflictos de baja intensidad en la periferia del mundo *vis-à-vis* con el deterioro del perfil de seguridad de los estados frágiles lo que la tesis de la oferta y la demanda identifica comúnmente como el principal factor de demanda. En otras palabras, la inseguridad y la contratación de milicias privadas parecen validarse la una a la otra. La oferta, por otro lado, se origina en la disminución de las tropas y en el ambiente de permisividad creado en la transición a la post-bipolaridad. El mutuo y constitutivo refuerzo de los subconjuntos de oferta y las variables de demanda que cada autor enfatiza aporta infalibilidad a la tesis. El hecho de que éstas sean tendencias establecidas y cuantificables refuerza el argumento. No obstante, la tesis no es lo suficientemente flexible en términos espaciales y temporales como para explicar consistentemente por qué las CMPs continúan proliferando toda vez que las variables han menguado o mutado desde los años 90. Por ejemplo, se ha llevado a cabo una reducción a gran escala de las fuerzas armadas y los nuevos reclutas de las CMPs parecen encontrar su origen sobre todo en las tropas relevadas de sus deberes como resultado del ciclo normal de servicio así como en la internacionalización del mercado de trabajo militar privado para cubrir cada vez más, por ejemplo, las entradas latinoamericanas y de Europa del este.

En primer lugar, la tesis está geográficamente justificada. África subsahariana constituye un primer caso de estudio donde se aplica la lógica de la demanda y la oferta. Es más, las CMPs de la nueva era fueron detectadas primero en África. Sin embargo, a pesar de algunas excepciones, otros países en transición en el ámbito de América latina y Asia no experimentaron un resurgir de la actividad de las CMPs en los 90. En la Península Arábiga, aparte de la ola de contratos que acompañó a la guerra para liberar Kuwait, los contratos de las CMPs continuaron creciendo orgánicamente desde sus bases de la Guerra Fría. La tesis no explica la creciente penetración en la seguridad y la defensa del Estado en Occidente por parte de las CMPs, ya en marcha en los años 90, y con tareas tales como instrucción militar, selección, vigilancia de bases militares y apoyo logístico para movilizaciones militares llevadas a cabo en colaboración con CMPs.

En segundo lugar, el hecho de basar la tesis alrededor de una ruptura histórica particular hace complicado validar el cambio cuanto más nos alejemos de su punto de origen. Los cambios históricos unidos a la ruptura de la Guerra Fría ciertamente ayudan a entender el aumento de las CMPs. El final de la Guerra Fría, no obstante, no ofrece una explicación completa del fenómeno. Para empezar, disponibilidad no significa necesariamente permisividad. De otro modo, estaríamos contemplando a las CMPs como entidades legales surgidas en la estela de esa ruptura, no anteriormente. Tampoco explica por qué algunos proveedores de servicios militares privados bien establecidos tales como ArmorGroup, DynCorp, MPRI y Vinell fueron incorporados con anterioridad a los años 90. Los años que van de 1970 a 1985 parecen ser el período en que el mercado de los servicios militares privados se encontraba en estado embrionario de formación. Las CMPs operaban en la sombra de la política de la Guerra Fría. Este escenario no se caracterizaba por la intuición global sistemática engendrada por la aplicación de los mecanismos del mercado a la gestión de la defensa y seguridad del estado.

Es más, los datos de privatización aparecen como determinantes primarios en el uso de las CMPs en la lógica de la oferta y la demanda, generalmente como factor de oferta. Sin embargo, la privatización se aborda generalmente como una fuerza tan innegable que existe la idea de que no hay necesidad de llevar más allá el examen de su lógica de funcionamiento<sup>33</sup>. Esta aproximación aporta algunos atributos monolíticos a la privatización que rayan en el dogmatismo y actúan ocultando el actual proceso de privatización. Barzelay nos previene de los riesgos de ver la privatización como una tendencia innegable. Él opina que una tendencia “no conduce al progreso en la investigación”, ya que en primer lugar “pone el énfasis en el hecho de discernir similitudes entre casos y, en segundo lugar, tiende a arrojar explicaciones en términos de fuerzas motrices”<sup>34</sup>.

Las CMPs han respondido claramente a las especificidades de las condiciones de la oferta y la demanda, que, por lo demás, son determinaciones del mercado. No obstante, hemos de tener en cuenta que la proliferación de las CMPs marca también un cambio profundo en el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza. Tal monopolio, considerado por Max Weber como uno de los criterios de definición del estado, ha sufrido, junto con la propia gestión de la seguridad, un cambio y un acercamiento al mercado. Ello representa una desviación significativa desde las prácticas anteriores que apuntan hacia una transformación del Estado. A pesar de que el fin de la Guerra Fría no puede explicar plenamente la transformación del

Estado, contamos con la guía que nos ofrece la teoría y la práctica de la administración pública. Por lo tanto, propongo que para entender mejor esta transformación es necesario incorporar las perspectivas alternativas de privatización que encontraremos mirando el proceso a través de la NGP. Esto nos permitirá conectar los cambios históricos de la Guerra Fría y los determinantes del mercado a la dinámica actual en la que las CMPs continúan proliferando.

### **La nueva gerencia pública y la seguridad**

La NGP modela la extensión de la ortodoxia de la administración pública. Con el objetivo de aumentar la eficacia gubernamental y minimizar costes, la NGP favorece la participación de empresas privadas en el suministro de bienes y servicios públicos. Esta aproximación a la organización y la gestión del gobierno está "caracterizada y valorada tanto como un campo de estudio como de práctica"<sup>35</sup>. A través de la guía de este enfoque, las relaciones contractuales y de gestión median cada vez más la relación establecida entre los sectores públicos y privados para el eficiente suministro de los servicios públicos por parte de estos últimos<sup>36</sup>. La eficiencia deriva de la idea de que la intensa competencia del sector privado fomenta la selección óptima y rentable de compañías para la provisión de servicios públicos. Desde servicios sociales hasta defensa, los contratistas privados se convierten, por lo tanto, en "socios en la oferta de bienes y servicios públicos"<sup>37</sup>. Durante los años 90, el movimiento de la NGP ganó fuerza. Esto ocurrió al mismo tiempo en que se identificó una proliferación de las CMPs. Inevitablemente, la oferta y contratación de servicios militares privados han sido fácilmente adaptadas a las estrategias de la NGP.

Los cimientos de la construcción de este desarrollo paradigmático se encuentran en el gradual cambio de la política económica global hacia el neoliberalismo, fomentado por una agenda de fuerte privatización a lo largo de los años 80 y durante los 90 y completado con la desaparición del sistema soviético. Aunque la agenda neoliberal contiene elementos ideológicos, ha llegado a representar una respuesta pragmática a la necesidad de transformar la estructura centralizada y burocratizada del gobierno. Por tanto, necesitamos comprender la articulación variable de la privatización como una técnica de gestión pública y no meramente como una fuerza. En particular, porque esto ha contribuido al desmantelamiento de

la perspectiva convencional de que la seguridad colectiva debería ser sólo satisfecha por el sector público<sup>38</sup>.

Bajo el paraguas de la NGP, los políticos identifican y especifican objetivos y, acto seguido, dan instrucciones a los gestores en el sector público para que éstas sean implementadas. Una vez los gestores determinan que el sector privado está mejor cualificado para satisfacer la provisión de bienes públicos y servicios concretos, la competición que se establece en la economía de mercado da como resultado teóricamente una provisión de servicios óptima<sup>39</sup>. Los gestores ponen en marcha procesos blandos para la selección de empresas y contratan las mejores alternativas del mercado. Los contratos emanan de la competición entre compañías para la provisión de un servicio de seguridad concreto que sea juzgado como válido para una privatización total o parcial. Al usar contratos, que contienen parámetros como costes, objetivos, y obligaciones, se supone que las autoridades deben "especificar metas y objetivos claramente"<sup>40</sup>, reflejando de este modo los objetivos de eficiencia tal y como están concebidos por el gobierno e implementados por sus gestores.

La decisión de llevar a cabo la contratación externa se determina comúnmente a través de un ejercicio para determinar si un uso del sector privado alcanzaría mayor eficacia respecto de los criterios públicos aplicados para la ejecución de los servicios que se tiene como meta<sup>41</sup>. La tendencia actual hacia un gobierno más pequeño pero efectivo determina una comprensión económica de la eficiencia en el ejercicio comparativo público-privado. En efecto, "muchos análisis de los resultados de la introducción de la NGP aluden a la reducción de costes para el gobierno"<sup>42</sup>. Dados los objetivos seleccionados para la provisión de servicios por parte de los gobiernos, se asume que con frecuencia el mejor mecanismo para su satisfacción es el que brindan las empresas del sector privado que, una vez sometidas a examen, se constata que ofrecen las tarifas más bajas. Esta maximización de rendimiento producido por inversión, comúnmente denominada como "eficacia X" en la Teoría Económica, está también informada por lo que los políticos determinan que representa unos niveles sociales deseables de producción, o "eficiencia de designación"<sup>44</sup>. Por lo tanto, las CMPs se convierten en la ecuación técnica para la mejora de una cantidad eficiente de seguridad colectiva, dado que su participación implica una eficacia alternativa mayor que la ofrecida por una exclusiva provisión pública. La disminución de los presupuestos de defensa tras el final de la Guerra Fría en espera de unos dividendos de la paz que nunca se

materializaron, más adelante proporcionó el fundamento para implementar este modelo económico dirigido hacia la privatización de la seguridad.

Desde principios de los años 90, la NGP ha sido aplicada sistemáticamente por los gobiernos occidentales en la reforma de áreas convencionales como servicios sociales, salud y gobierno local. La experimentación en estas áreas ha abierto el camino para el ensanche del enfoque de las NGP a la hora de cubrir la participación de las CMPs en la defensa y la seguridad del Estado, en términos generales<sup>45</sup>. Toda la seguridad asociada, el adiestramiento, y las tareas de apoyo subcontractados con las CMPs, incluidos los cada vez más relevantes campos de la seguridad nacional y la lucha antiterrorista, se han convertido en integrales para la estrategia de reforma de la NGP. La reinención de las Fuerzas Armadas en maquinarias más especializadas, que comenzaron a surgir en los cambios hacia la post-bipolaridad, ha ampliado las tareas susceptibles de ser subcontractadas junto a la expansión y diversificación de los servicios que se ofrecen por parte de la industria militar privada.

A la vanguardia de la NGP de la seguridad están los EE.UU. y Reino Unido, que también son los principales proveedores de CMPs. En el Reino Unido, desde finales de los 90 se ha venido registrando una creciente implementación del programa de Asociación Público-Privado, que ha aumentado de manera relevante el alcance del sector privado en actividades de apoyo asociadas con el suministro de equipamiento en escenarios militares y el adiestramiento de tripulación aérea<sup>46</sup>. Australia, Canadá y muchos países occidentales europeos han puesto en marcha políticas similares. Tal y como sugiere el examen histórico visto más arriba, en el caso de los EE.UU., el despliegue de contratos en operaciones militares ha sido la norma y su penetración en los campos de batalla probablemente se expandirá en el futuro<sup>47</sup>. La extendida práctica de contratación de CMPs por el gobierno de los EE.UU. para los conflictos en Irak y Afganistán y la creciente Guerra contra el Terror documenta esta tendencia. Sin embargo, han existido importantes divergencias entre la teoría y la práctica en la contratación eficiente de CMPs que probablemente provocarán que su utilización en futuros conflictos esté sujeta a un mayor escrutinio<sup>48</sup>.

La infraestructura gubernamental en estados frágiles, en contraste, es muy pobre en su nivel de desarrollo como para poner en marcha adecuadamente la infraestructura contractual y de gestión que permea la reforma del Estado en

Occidente. Aún así, en muchas ocasiones, los servicios militares privados son contratados de manera competitiva por donantes occidentales como parte de una mayor iniciativa de reconstrucción implementada por gobiernos y organizaciones internacionales, lo que representa otra modalidad en la contratación eficaz de compañías para la provisión de seguridad<sup>49</sup>. Además, a largo plazo, las democracias emergentes y los países que se benefician del apoyo financiero y político occidental tienden a seguir la línea marcada por este último. A pesar de que algunas funciones de defensa y seguridad permanecerán siempre como prerrogativas exclusivas del estado, es posible discutir sobre una tendencia global bastante clara hacia el modelo de gobierno y seguridad de la NGP en el que los países convergen de modo variable. Incluso si la NGP ha creado muchas oportunidades para mejorar la provisión de servicios públicos, también ha generado de modo evidente muchos problemas y paradojas. En ámbitos de seguridad del Estado, las divergencias entre las aspiraciones de eficacia y el resultado, la falta de transparencia en la contratación de las CMPs y la naturaleza subdesarrollada de las regulaciones orientadas a ocuparse de los servicios de las CMPs continúa siendo objeto de auténtica preocupación y crítica. La omisión de su discusión no debería ser malinterpretada como un intento de minimizar su relevancia. Al contrario, debería ser vista como una estrategia orientada a arrojar nueva luz sobre la transformación del estado, la evolución de la alternativa de las CMPs, y su convergencia hacia un paradigma para la seguridad del estado basado en políticas de NGP.

## **Conclusiones**

La Nueva Gerencia Pública de la Seguridad implica la participación competitiva de empresas legalmente establecidas en el suministro eficaz de servicios que derivan de la gestión del monopolio estatal sobre la fuerza. Este particular proceso de privatización permea la privatización de la seguridad y caracteriza el mercado contemporáneo para servicios militares privados. El examen histórico ofrecido muestra cómo una bifurcación del mercado mercenario dio origen a un espíritu empresarial militar privado durante la Guerra Fría. El hecho de que una muestra representativa de las compañías que operaban durante esa época permanezca activa confirma la longevidad e irrevocabilidad del desarrollo. Mientras que desde la discusión sobre las teorías de la post Guerra Fría era posible discernir asuntos sustantivos referidos a la privatización de la seguridad, la NGP se encuentra comparativamente ausente del debate sobre la proliferación de las CMPs desde el inicio de los años 90 en adelante. Sin embargo, este artículo ha mostrado cómo hay

importantes conexiones entre la privatización, la transformación estatal y las CMPs que abundan en las razones por las que las CMPs continúan proliferando en el nuevo milenio. He enfatizado una comprensión técnica del fenómeno frente a las cuestiones problemáticas que genera. No obstante, esta aproximación sienta las bases para una discusión constructiva en el momento actual, en el que las tendencias para la transformación del gobierno y la persistente inestabilidad global probablemente amplíen la huella de los ejércitos privados en el mercado hispano.

\* **Carlos Ortiz** es investigador en el Centro de Política Global de Economía en la Universidad de Sussex (Reino Unido). Ha publicado y presentado diversos artículos sobre la estructura contemporánea de las compañías militares privadas así como su evolución corporativa e histórica.

Artículo traducido por **Vicente MANJAVACAS**.

#### **Notas**

1. Las Compañías Militares Privadas son comúnmente designadas en lengua Inglesa como Private Military Companies (PMCs). Una simple búsqueda del término en cualquier servicio de noticias de Internet ofrecerá al lector una síntesis actualizada de las últimas controversias y las empresas involucradas.
2. McIntire Peters, Kathryn, "Civilians at War", in *Government Executive*, 1 Julio 1996.
3. Véase por ejemplo Davis, James R., *Fortune's Warriors. Private Armies and the New World Order*, Douglas & McIntire, Vancouver, 2000, p. 29; y Shearer, David, "Private Armies and Military Intervention", in *Adelphi Papers*, nº 316, 1998, ps. 25-26.
4. Avant, Deborah D., *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 16.
5. Singer, Peter, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press, New York, 2003, p. 91.
6. Ortiz, Carlos, "The Private Military Company: an entity at the centre of overlapping spheres of commercial activity and responsibility", en Jäger, Thomas and Kümmel, Gerhard (eds), *Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007, p. 60.
7. El origen de la idea del monopolio estatal de la fuerza se le atribuye a Max Weber, quien en su obra de 1918 *Politik als Beruf* aseguraba que el "estado es una comunidad humana que (con éxito) reclama el monopolio del uso legítimo de la

*fuerza dentro de un territorio dado*". Las nociones weberianas han potenciado la idea de que los estados son las únicas entidades que pueden ejercer la fuerza de modo legítimo. Véase Weber, Max, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Routledge, London, 1991, p. 78.

8. Thompson, Janice E., *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns. State-building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1994, ps. 94-95.

9. Mockler, Anthony, *The New Mercenaries*, Corgi Books, London, 1986, ps. 61-63.

10. Clayton, Anthony, *Frontiersmen: Warfare in Africa since 1950*, UCL Press, London, 1999, p. 118. El FNLA fue perdiendo peso, dejando como únicos contendientes a la UNITA y el MPLA durante el resto de la década, durante los años 80, y en los años 90. En los años 90, la CMP sudafricana Executive Outcomes fue contratada por el gobierno angoleño para entrenar a sus fuerzas e interceptar a la UNITA.

11. Arnold, Guy, *Mercenaries. The Scourge of the Third World*, Macmillan Press, London, 1999, p. 22.

12. Tickler, Peter, *The Modern Mercenary. Dog of War, or Soldier of Honour?*, Patrick Stephens, Wellingborough, 1987, p. 122.

13. Halliday, Fred, *Mercenaries*, Russell Press, Nottingham, 1977, ps. 15-23.

14. Adams, Thomas K, "The New mercenaries and the Privatization of Conflict", in *Parameters*, Summer 1999, manuscrito disponible en <http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/> (consultado en 10 Julio 2000).

15. Avant, Deborah D., *The Market for Fore...*, *op.cit.*, p. 114.

16. Véase por ejemplo Davis, *Fortune's Warriors...*, *op.cit.*, ps. 26-27; y Spicer, Tim, *An Unorthodox Soldier. Peace and War and the Sandline Affair*, Mainstream Publishing, London, 1999, ps. 151-152.

17. Hoe, Alan, *David Stirling. The Authorised Biography of the Creator of the SAS*, Warner Books, London, 1994, ps. 367-372.

18. Arnold, Guy, *Mercenaries...*, *op.cit.*, p. 67.

19. O'Brien, Kevin, "Private Military Companies and African Security 1990-98", en Musah, Abdel-Fatau and 'Kayode Fayemi, J. (eds), *Mercenaries. An African Security Dilemma*, Pluto Press, London, 2000, p. 47.

20. Spicer, Tim, *An Unorthodox Soldier...*, *op.cit.*, ps. 151-152.

21. Aparentemente, antes del contrato en Sri Lanka trabajaron para el Sultán de Omán. Véase Tickler, Peter, *The Modern Mercenary...*, *op.cit.*, p. 127.

22. *Ibid.*, ps. 127-128.

23. Véase por ejemplo Howe, Herbert M., "Private security forces and African stability: the case of Executive Outcomes", in *Journal of Modern African Studies*, n° 36/2, ps. 307-331.
24. Véase por ejemplo Clapham, Christopher, "African Security Systems: Privatisation and the Scope for Mercenary Activity", in Mills, Greg y Stremlau, John (eds), *The Privatisation of Security in Africa*, South African Institute of International Affairs, Johannesburg, 1999, ps. 38-42; and Singer, Peter, "Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry", en *International Security*. n° 26/3, Winter 2001/2002, ps. 186-220.
25. Véase por ejemplo Avant, Deborah D., *The Market for Force...*, *op.cit.*, p. 30; y Nossal, Kim Richard, "Global Governance and National Interests: Regulating Transnational Security Corporations in the post-Cold War Era", in *Melbourne Journal of International Law*, n° 2/2, Octubre 2001, ps. 473-474.
26. Departamento de Defensa, *Annual Report to the President and the Congress*, Washington, D.C., Febrero 1995, parte v.
27. Howe, Herbert M, *Ambiguous Order. Military Forces in African States*, Lynne Rienner, Boulder, 2001, p. 111.
28. En el caso de los EE.UU., para el año 2000 su fuerza activa fue estimada en 1.38 millones de soldados, lo que representaba el 64 por ciento del total de 1989. Por lo que se refiere al R.U., hacia 1999 los componentes activos fueron reducidos a los 212.000 efectivos, representando esta cifra una reducción del 31,8 por ciento. Véase Departamento de Defensa, *Annual Report to the President...*, *op.cit.*; y International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1999-2000*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 75.
29. Reno, William, "African Weak States and Commercial Alliances", en *African Affairs*, n° 96/383, April 1997, p.167.
30. Clayton, Anthony, *Frontiersmen...*, *op.cit.*, ps. 155-156.
31. Naciones Unidas, *50 Years of United Nations Peacekeeping Operations, 1948-1998*, United Nations, Octubre 1998, informe disponible en <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/50web/1.htm> (visto el de 10 Septiembre 2003).
32. United Nations, "Questions and Answers on United Nations Peacekeeping", en *Overview of United Nations Peacekeeping Operations*, New York, informe disponible en <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ques.htm> (visto el 14 de Abril 2004).
33. Véase por ejemplo Nossal, Kim Richard, "Bulls to bears: the privatization of war in the 1990s", in *Forum*, n° 2, February 2000, ps. 36-39; and Singer, Peter, *Corporate Warriors...*, *op.cit.*, ps. 67-68.

34. Barzelay, Michael, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley, 2001, p. 9.
35. Gray, Andrew and Jenkins, Bill, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?", in *Public Administration*, nº 73/1, 1995, p. 75.
36. Véase por ejemplo Lane, Jan-Erik, *New Public Management*, Routledge, London, 2000; y Walsh, Kieron, *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting, and the New Public Management*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1995.
37. Rosenbloom, David H., y Kravchuck, Robert S., *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 5ª edición, McGraw-Hill, New York, 2002, p. 501.
38. Pueden encontrarse comentarios técnicos sobre la privatización en las tesis de oferta y demanda. Sin embargo, el objetivo final es normalmente transmitir los aparentes perjuicios de la privatización de la seguridad más que discernir su lógica técnica subyacente. Véase por ejemplo Markusen, Ann, R., "The Case Against Privatizing National Security", in *Governance*, nº 16/4, 2003, ps. 471-501; and Singer, Peter, *Corporate Warriors...*, *op.cit.*, ps. 151-168.
39. Lane, Jan-Erik, *New Public Management*, *op.cit.*, p. 10.
40. Christensen, Tom y Lægreid, Per, "New Public Management - Undermining Political Control?", in Christensen, Tom and Lægreid, Per (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate, Hampshire, 2002, p.104.
41. En el R.U., por ejemplo, en la implementación de la Iniciativa Financiera Privada normalmente se crea un 'Public Service Comparator' para estimar el coste de un proyecto en el caso de que se hayan utilizado métodos públicos. De modo similar, en los EE. UU. diversos equipos de expertos establecen una comparativa similar denominada 'Most Efficient Organization'.
42. Lane, Jan-Erik, *New Public Management*, *op.cit.*, p. 143.
43. Rosenbloom, David H. y Kravchuck, Robert S., *Public Administration...*, *op.cit.*, p. 350.
44. Hartley, Keith, "The Economics of Military Outsourcing", en *Defence Studies*, nº 4/2, 2004, p. 200.
45. Véase por ejemplo Krahnmann, Elke, "Private Military Services in the UK and Germany: Between Partnership and Regulation", *European Security*, nº 14/2, 2005, ps. 277-295; y Taylor, Trevor. "Contractors on Deployed Operations and Equipment Support", in *Defence Studies*, nº 4/2, Verano 2004, ps. 184-98.

46. Uttley, Matthew R. H., "Private Contractors on Deployed Operations: the United Kingdom Experience", en *Defence Studies*, nº 4/2, Verano 2004, ps. 145-165.

47. Taylor, Trevor. "Contractors on Deployed Operations...", *op.cit.*, p. 184.

48. Véase por ejemplo Government Accountability Office, *Guidance Needed to Promote Competition for Defense Task Orders*, Government Accountability Office, Washington D.C., 2004.

49. Por ejemplo, literalmente cualquier programa de reconstrucción multilateral implica una gama de servicios de logística y protección ofrecidos por contratistas privados, muchos de los cuales son CMPs. Además, las misiones policiales internacionales, que son generalmente implementadas bajo los auspicios de iniciativas de mantenimiento de la paz y mandatos, son en muchas ocasiones parcialmente subcontratadas a CMPs.

## ***Capacidades militares al servicio de la Estrategia Europea de Seguridad***

**José Antonio VERGARA MELERO\***

**Resumen:** La aprobación de la primera Estrategia Europea de Seguridad (EES) a finales de 2003, fue seguida de un importante programa sobre el desarrollo de las capacidades militares a disposición de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), conocido como "Objetivo principal 2010". Este documento ha venido orientando desde entonces los esfuerzos de la UE para lograr antes de ese horizonte temporal varios objetivos sustanciales, algunos de los cuales ya se han alcanzado. Entre los objetivos propuestos, figuraban dos de especial relevancia: la creación de la Agencia Europea de la Defensa (EDA), en funcionamiento desde 2004 y la generación de unas fuerzas militares de respuesta rápida, los *battlegroups*, operativos desde 2007.

Este artículo pretende abordar el triángulo que, con base en la EES, forman los *battlegroups* y la EDA como elementos dinamizadores de todo el desarrollo de capacidades militares de la Unión Europea y fórmulas para impulsar una creciente convergencia en su dimensión de seguridad y defensa.

**Palabras clave:** Estrategia Europea de Seguridad, Agencia Europea de la Defensa, *battlegroups*, ESDP, "Objetivo principal 2010".

**Abstract:** The passing of the first European Security Strategy (ESS) at the end of 2003 was followed by the "Headline Goal 2010", an important programme concerning the development of the military capacities of the ESDP. This document has since worked as a headlight, orienting the efforts of the EU to accomplish before that deadline several substantial targets, some of which have already been fulfilled. Among the proposed tasks, two stand in the forefront: the creation of the European Defence Agency (EDA), operational since 2004, and the generation of an armed forces system capable of rapid response, the *battlegroups*, operational since 2007.

This article aims to address the triangle based on the ESS and completed by the *battlegroups* and the EDA as dynamizing elements of the whole development of the military capacities of the European Union, and as means to boost a growing convergence in its security and defence dimensions.

**Key Words:** European Security Strategy, European Defence Agency, *Battlegroups*, ESDP, Headline Goal 2010.

## **Introducción**

Desde que la Unión Europea decidió en 1999 iniciar el desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se han producido importantes avances cuyo propósito evidente y declarado es respaldar una acción exterior propia de un actor de seguridad global, con una autonomía estratégica y con unas capacidades suficientes para resultar creíble y eficaz.

En este desarrollo, podemos identificar dos binomios que van a caracterizar la visión estratégica europea: el binomio “gestión de crisis-prevención de conflictos” y el binomio “capacidades militares-capacidades civiles”. Si añadimos un tercer factor, la actuación bajo mandato de Naciones Unidas, tendremos la ecuación completa que ha conducido el desarrollo de la PESD hasta hoy.

Desde 2003, nos encontramos con un escenario más coherente: la UE ya dispone de una estrategia de seguridad propia, a partir de la cual se ha definido un objetivo de capacidades a medio plazo con unas prioridades claras, dirigidas a la creación de una fuerza de respuesta rápida y de una agencia europea de defensa.

En este trabajo nos centraremos en el desarrollo de capacidades militares a partir de la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), teniendo en cuenta que este proceso se ha superpuesto sobre las iniciativas adoptadas con anterioridad. Por ello, lo iniciamos con una síntesis de los principales hitos alcanzados desde que se activa una verdadera política común de seguridad y defensa. Continuamos con un breve análisis de la EES para identificar el contexto de actuación y las misiones de seguridad que deben considerarse, seguido de una presentación del Objetivo 2010, actual referente en el desarrollo de las capacidades militares. A partir de este marco, profundizaremos en los denominados *battlegroups*, unidades militares ya operativas que constituyen la base de la respuesta rápida de la UE, y en la aportación de la Agencia Europea de Defensa a la definición de una visión a más largo plazo para el desarrollo de las capacidades militares. Para finalizar, ofrecemos unas conclusiones que valoran lo conseguido y lo que aún falta para que la UE disponga de unas capacidades a la medida de sus aspiraciones.

## **Perspectiva general**

El Tratado de la Unión Europea (TUE), en vigor desde mayo de 1999, sentó las bases políticas para el desarrollo de una dimensión de seguridad y defensa, hasta entonces

inexistente, en el seno de la propia UE, vinculándola en todo momento al servicio de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que enumeramos<sup>1</sup>:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional.
- El fomento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Más adelante, el TUE se refería a la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir, cuando el Consejo Europeo lo determinara, a una defensa común. Estas ambiciosas declaraciones, se matizaban más adelante en su alcance, al afirmar que la política de defensa común se concretaría en el desempeño de las conocidas como "*misiones Petersberg*"<sup>2</sup>.

Pocos meses más tarde, el Consejo Europeo de Colonia (junio 1999) declaraba abiertamente que la Unión necesitaba contar con una capacidad militar para la gestión de crisis, considerándola un aspecto sustancial y prioritario en el desarrollo de la política de defensa común<sup>3</sup>. De esta forma, sin renunciar al papel de la Alianza Atlántica como "cimiento" de la defensa colectiva, la UE reconocía su aspiración a dotarse de una capacidad de acción exterior autónoma respaldada por unos recursos militares creíbles. Este será el punto de partida para el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que se ha producido desde entonces.

El Consejo Europeo siguiente, celebrado en Helsinki (diciembre 1999), embarcará a la UE en la consecución de un objetivo general, conocido como "*Helsinki Headline Goal*", definido en los siguientes términos: "de aquí al año 2003, cooperando voluntariamente entre sí, [los estados miembros] estarán en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas capaces de realizar todas las misiones de Petersberg fijadas en el Tratado de Amsterdam, incluso las que exijan mayores medios, en operaciones que impliquen como máximo la intervención de un cuerpo de ejército (hasta quince brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas). Estas fuerzas deberían ser autónomas desde el punto de vista militar y tener las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando sea necesario, con elementos aéreos y navales. Los Estados miembros

deberían estar en condiciones de desplegar totalmente fuerzas de esta magnitud en un plazo de sesenta días, y en ese mismo plazo, aportar elementos de reacción rápida más pequeños que puedan estar preparados y desplegarse en muy breve plazo. También deberán poder mantener un despliegue de esta magnitud al menos durante un año, para lo cual se precisará una reserva adicional de unidades (y elementos de apoyo) de menor grado de disponibilidad para sustituir a las fuerzas iniciales”<sup>4</sup>.

Los Consejos Europeos posteriores irán adoptando una serie de decisiones dirigidas a crear mecanismos de generación de fuerzas militares a disposición de la UE basados en compromisos voluntarios de los estados miembros. Estas capacidades serán recogidas en los correspondientes catálogos de fuerzas y, en el camino, se irán incorporando a la PESD los aspectos civiles de la gestión de crisis, incluyendo unas capacidades *ad hoc*, así como una atención creciente a la prevención de conflictos.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos, darán lugar a una reorientación en el desarrollo de la PESD, al decidir la UE que la lucha contra el terrorismo será, más que nunca, un objetivo prioritario, y que, como parte de su respuesta, acelerará resueltamente la aplicación de la PESD<sup>5</sup>. Esta decisión se materializa en el Consejo Europeo de Laeken (diciembre 2001), que acuerda la Declaración de operatividad de la PESD<sup>6</sup>, aún reconociendo que existen carencias significativas. Para solucionarlas, en esta misma Cumbre se decide poner en marcha el *European Capabilities Action Plan* (ECAP), basado en la constitución de un cierto número de grupos de expertos nacionales (19 paneles) especializados en cada una de las áreas en las que se habían detectado carencias<sup>7</sup>.

Con el ECAP se inicia una importante línea de trabajo dentro de la PESD dirigida a fortalecer la cooperación y buscar la convergencia entre los estados miembros en materia de equipamiento militar. En marzo de 2003, se crea un nuevo instrumento, el *Capability Development Mechanism* (CDM), para el seguimiento y evaluación de los objetivos de capacidades y de los compromisos de los estados miembros<sup>8</sup>.

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó el documento del Secretario General “Una Europa segura en un mundo mejor”, conocido desde entonces como Estrategia Europea de Seguridad; para entonces, la UE ya cuenta con experiencia en la dirección política y estratégica de operaciones de paz y dispone de una serie de estructuras fundamentales para la toma de decisiones operativas que afecten a la PESD,

tales como el Comité Militar, el Estado Mayor y el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis.

En mayo de 2004, el Consejo dará un nuevo impulso al desarrollo de capacidades militares aprobando el conocido como “Objetivo principal 2010”. Este nuevo planteamiento responde a lo establecido en la Estrategia Europea de Seguridad, definiendo como uno de sus elementos clave la capacidad de la UE para desplegar combinaciones de fuerzas de despliegue rápido (*battlegroups*) en respuesta a una crisis, bien como una fuerza autónoma o bien como parte de una operación más extensa. De esta forma, el Objetivo 2010 traslada la prioridad a la respuesta rápida, ya enunciada en el Objetivo Global de Helsinki.

Otros dos aspectos sustanciales definidos en este Objetivo son la creación de estructuras de mando y control para la dirección de operaciones y la mejora cualitativa de las capacidades militares. Con este propósito, se crea en junio de 2004 la Agencia Europea de Defensa (EDA), con importantes competencias en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y la adquisición de armamento. Su aportación desde entonces en los trabajos del ECAP ha sido muy relevante y con implicaciones importantes en la conformación de una base tecnológica e industrial de la defensa europea, además de proporcionar elementos de carácter prospectivo para orientar la toma de decisiones a largo plazo.

### **La Estrategia Europea de Seguridad. Contexto y misiones**

La lectura de la Estrategia Europea de Seguridad<sup>9</sup> (EES) nos proporciona datos importantes para definir, al menos cualitativamente, las capacidades militares que requiere la UE. Estos datos se refieren especialmente al contexto geopolítico, a las amenazas más probables, a la naturaleza preventiva de sus misiones, a la cooperación internacional bajo la primacía de las Naciones Unidas y, finalmente, a las prioridades en el desarrollo de capacidades. Se trata pues de la base obligada para cualquier estudio actualizado de capacidades, por lo que la someteremos a un breve rastreo.

La EES comienza reafirmando que Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor; en consecuencia, la UE se ve a sí misma como un actor de seguridad global, sin restricciones geográficas, aunque reconociendo que no hay país (ni siquiera los Estados Unidos) que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy. En relación con el contexto, afirma que se caracteriza por la apertura

cada vez mayor de las fronteras, que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad y añade, además, que la seguridad es una condición para el desarrollo humano. Ambas afirmaciones van a modular muy significativamente los esfuerzos para adquirir capacidades, buscando la integración de todos los instrumentos que afectan al binomio “seguridad-desarrollo”.

Las amenazas más probables que la UE deberá afrontar son de una naturaleza más diversa, menos visible y menos previsible que en otras épocas. Estos nuevos parámetros van a demandar un nuevo perfil de instrumentos de seguridad: su diversidad obligará a disponer de capacidades múltiples y variadas; su opacidad, aumentará el valor de la inteligencia, finalmente, su imprevisibilidad, requerirá sistemas de alerta temprana y de respuesta rápida.

Explícitamente, la EES identifica estas amenazas:

- El terrorismo, que representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa.
- La proliferación de armas de destrucción masiva, la amenaza potencial más grave que incluye la posibilidad de una nueva carrera armamentística centrada en ellas, sobre todo en Oriente Próximo.
- Los conflictos regionales, tanto en escenarios próximos como lejanos, que además del daño que producen, ofrecen oportunidades y ventajas para otras amenazas (terrorismo, descomposición de Estados, delincuencia organizada).
- La descomposición de Estados, que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional.
- La delincuencia organizada, amenaza interna que convierte a Europa en su objetivo primordial.

Entre estas amenazas pueden darse multitud de vínculos y relaciones, de forma que la unión de todas ellas colocaría a la UE, frente a una amenaza muy radical, la hipótesis más peligrosa.

Al plantear su estrategia para afrontarlas, la UE enuncia un principio: “pensar a escala mundial y actuar a escala local”, del que se derivan tres objetivos estratégicos:

- a) *Hacer frente a las amenazas*, con todo tipo de instrumentos: políticos, diplomáticos, financieros, judiciales, militares, policiales, económicos, etc. En cualquier lugar, ya que las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas, lo que puede obligar a la UE a situar su primera línea de defensa en el extranjero. Cuanto antes, ya que las amenazas son de naturaleza dinámica y se benefician de la inacción; por ello, hay que estar preparados para actuar antes de que se produzca

una crisis. “Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas”.

- b) *Crear seguridad en los países vecinos*, para lo cual “la UE se esforzará en promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, y en mantener con ellos relaciones estrechas y de cooperación”.

La resolución del conflicto árabe–israelí es una prioridad estratégica para Europa, por ello, la UE debe seguir interviniendo y estar dispuesta a comprometer recursos hasta que se resuelva el conflicto.

Los intereses de la Unión Europea exigen un compromiso continuo con los socios mediterráneos, incluyendo una cooperación más eficaz en el ámbito de la seguridad, considerando también la posibilidad de establecer una asociación más amplia con el conjunto del mundo árabe.

- c) *Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz*, ya que el objetivo de la UE es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho. Por ello, el fortalecimiento de las Naciones Unidas y en particular de su Consejo de Seguridad, responsable de mantener la paz y la seguridad internacionales, es una prioridad europea. Es fundamental dotar a esta organización de los medios necesarios para que pueda cumplir sus cometidos y la UE debe asumir la obligación de actuar cuando se vulneren las normas del sistema internacional.

Uno de los elementos centrales del sistema internacional son las relaciones transatlánticas, dentro de las cuales la OTAN desempeña un importante papel. Así mismo, la UE reconoce la importancia de la contribución a la mayor estabilidad mundial de otras organizaciones internacionales, como la OSCE, el Consejo de Europa, la ASEAN, el MERCOSUR y la Unión Africana.

Enunciados los objetivos estratégicos, se extraen varias implicaciones para la UE:

En primer lugar, la necesidad de *ser más activa* en las políticas la consecución de sus propios objetivos estratégicos. Las implicaciones más directas de esta necesidad serían:

- La puesta a punto de todos los instrumentos necesarios, también los de naturaleza militar, y su empleo coherente con una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, si es necesario, contundente.
- La capacidad para poder realizar varias operaciones simultáneamente, con el valor añadido de combinar tanto capacidades militares como civiles.
- El apoyo a la ONU, cooperando con especial intensidad en la asistencia a los países que emergen de un conflicto, y en situaciones de gestión de crisis a corto plazo.
- Capacidad para la intervención preventiva en los casos que lo requieran.

En segundo lugar, la UE ha de *incrementar sus capacidades*. La EES presta una especial atención al desarrollo de las capacidades militares y civiles, considerando las siguientes medidas:

- La creación de una agencia en el ámbito de la defensa.
- Transformar sus ejércitos haciéndolos más móviles y flexibles para afrontar las nuevas amenazas.
- Dedicar más recursos a la defensa y mejorar la eficacia de su uso. Una solución adecuada sería el recurso sistemático a medios en común y compartidos.
- Mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis y posteriores a las crisis.
- Mayor comunicación entre los servicios de inteligencia para llevar a cabo una evaluación conjunta de las amenazas.
- Reforzar la asociación estratégica UE-OTAN, utilizando sus dispositivos permanentes de cooperación.

La EES considera que el incremento de capacidades de todo tipo debe ir acompañado de un *aumento del espectro de misiones*, incluyendo las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad.

En tercer lugar, la UE tiene que *ser más coherente* actuando con unidad en los ámbitos de la PESC y de la PESD, condición básica para actuar con eficacia en las crisis. Esto implica desarrollar, entre otras, las siguientes acciones:

- Integrar los distintos instrumentos, estructuras, políticas y capacidades que se han ido desarrollando en el seno de la UE a lo largo del tiempo y que pueden contribuir a la seguridad en su sentido más amplio.
- Lograr una mayor coherencia en las actuaciones exteriores de cada uno de los Estados miembros.
- Diseñar políticas de la UE a escala regional para abordar las crisis y conflictos con una perspectiva geopolítica más global.

En cuarto lugar, la UE debe *colaborar con sus socios* para afrontar las amenazas comunes. La cooperación multilateral se convierte así en un imperativo, siendo insustituible la relación transatlántica en forma de asociación eficaz y equilibrada con los Estados Unidos, y de considerable importancia la asociación estratégica con Rusia, Japón, China, Canadá y la India.

### **Una aproximación al Objetivo principal 2010**

La aprobación de este Objetivo<sup>10</sup>, al que abreviadamente nos referiremos como Objetivo 2010, pocos meses después de la EES supuso un respaldo importante para su credibilidad y puesta en práctica. El mismo documento reconoce que es reflejo de la Estrategia Europea de Seguridad, de la evolución del entorno estratégico, de la tecnología y de las lecciones aprendidas en las operaciones dirigidas por la UE. En coherencia con este fundamento, amplía las *misiones de Petersberg* con las misiones consideradas en la EES y asume la importancia de un enfoque preventivo y la posibilidad de intervenciones simultáneas.

El esfuerzo se dirige a lograr la interoperabilidad, la capacidad de despliegue y la sostenibilidad, que permitirán a las fuerzas armadas europeas colaborar entre sí y con las de otras organizaciones, interrelacionarse con otros instrumentos de carácter civil, ser capaces de trasladar material y personal al teatro de operaciones y, finalmente, prestarse apoyo logístico mutuo una vez desplegadas.

Un elemento clave en la gestión de crisis es la disponibilidad de fuerzas de despliegue rápido. Estas fuerzas, denominadas *battlegroups* o agrupaciones tácticas, se conciben como una combinación de fuerzas, de diferentes armas, del tamaño de un batallón, con apoyo de combate y apoyo logístico de combate, reforzadas por las correspondientes capacidades navales y aéreas y en su caso por fuerzas de reserva. El procedimiento de toma de decisiones y de planeamiento prevé que la UE sea capaz de adoptar una decisión para iniciar una operación dentro de los 5 días siguientes a la aprobación del Concepto de gestión de crisis por el Consejo y que las fuerzas empiecen a desempeñar su misión sobre el terreno en un plazo máximo de 10 días después de la decisión de la UE de lanzar la operación. En el epígrafe siguiente se analizará con detalle este aspecto del Objetivo 2010.

Esta capacidad de respuesta rápida debe incluir una capacidad de transporte que garantice los plazos establecidos; por ello, otro objetivo parcial será la coordinación conjunta del transporte estratégico de la UE, con especial atención al transporte aéreo.

Elemento esencial del Objetivo 2010 es la Agencia Europea de la Defensa, cuya creación se produjo en el mismo año 2004. Su papel será relevante para permitir a los estados miembros armonizar en el horizonte de 2010 sus respectivas necesidades de equipamiento y programas de desarrollo, buscando satisfacer de manera convergente

estas necesidades. Merece destacarse la referencia a la futura política espacial europea, que contribuirá al desarrollo de capacidades vitales como la observación y las comunicaciones, así como la previsión de que basándose en el Objetivo 2010 se formulará un panorama a más largo plazo que vaya más allá de esta fecha con el objetivo de definir las tendencias en el desarrollo, los requisitos de las futuras capacidades y el aumento de la convergencia y coherencia.

El objetivo 2010 presenta de forma detallada calendarios y procedimientos para alcanzar sus objetivos parciales, aplicando un enfoque sistémico al desarrollo de las capacidades militares necesarias. En este enfoque resulta esencial que progresivamente se alcance un alto grado de interoperabilidad, no sólo en los aspectos técnicos y procedimentales, sino también en los conceptuales y en los planes de defensa, llegando a afirmar que es preciso impulsar una “cultura de la seguridad común”.

### **Los *battlegroups*, la solución de la UE a la respuesta rápida**

Las primeras referencias conceptuales a la necesidad de una capacidad de reacción rápida basada en pequeños elementos desplegables con un alto grado de disponibilidad las encontramos, como ya hemos visto, en el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999) con el que arranca el progreso de la PESD. Pero habrá que esperar algo más de cuatro años para que aparezca una propuesta concreta formulada conjuntamente por tres Estados: Alemania, Francia y Reino Unido<sup>11</sup>. El verano anterior, la UE había sido capaz de responder con la *Operación Artemis* a una petición de las Naciones Unidas desplegando en poco más de veinte días un contingente multinacional próximo a los 2.000 efectivos en la República Democrática del Congo, proporcionando con ello al Consejo de Seguridad el tiempo necesario para acordar un mandato y para generar una fuerza internacional más amplia. Esta experiencia satisfactoria será el referente para el desarrollo futuro de las capacidades de respuesta rápida.

La propuesta germano-franco-británica instaba a los estados miembros a crear un cierto número de unidades de entidad de agrupación táctica (en adelante, usaremos el término original *battlegroup*) disponibles para llevar a cabo operaciones autónomas con un corto tiempo de reacción, bajo mandato de las Naciones Unidas. Para generarlas, se recomienda la elaboración de un catálogo de fuerzas de altas prestaciones, de carácter nacional o multinacional, constituidas mediante aportaciones voluntarias de los estados miembros. Su diseño modular y la consideración de elementos terrestres, navales y aéreos, permitiría configurar rápidamente estas unidades para cumplir misiones específicas. A título orientativo, se apunta un núcleo básico de 1.500 efectivos más los

refuerzos necesarios, capaces de completar su despliegue en 15 días y de sostenerse en la zona de operaciones durante un período entre 30 y 120 días.

Los estudios preliminares bajo la autoridad del Consejo de la UE se llevaron a cabo a buen ritmo, de forma que en junio de 2004, ya se dispone del documento "*Concept of the EU battlegroup*"<sup>12</sup>, que fue refrendado por el Consejo Europeo incorporándolo, según hemos visto, como un elemento clave del Objetivo principal 2010. Dado que la difusión de este documento es restringida, la información que utilizamos se ha obtenido fundamentalmente de un reciente trabajo de Gustav Lindstrom, publicado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE<sup>13</sup>.

Sin detenernos en los pormenores de su desarrollo, hay que reseñar que en enero de 2007, los *battlegroups* alcanzan su plena capacidad operativa, proporcionando a la UE la posibilidad de asumir hasta dos operaciones de respuesta rápida simultáneas, cada una con una fuerza de entidad *battlegroup*. Para hacerlo posible, dos *battlegroups* se encuentran en turno de alerta durante un período de seis meses, rotando entre todos los disponibles. La coordinación necesaria para mantener este sistema se consigue en las Conferencias de Coordinación de *battlegroups* que se celebran semestralmente, en las que los Estados miembros indican la composición de sus potenciales contribuciones y su disponibilidad temporal con un horizonte de planeamiento de cinco años.

Los Estados que ofrecen un *battlegroup* son responsables de la generación de las fuerzas para conformarlo íntegramente, incluyendo todos sus refuerzos. Aunque algunos *battlegroups* son de carácter nacional, la mayoría se genera sobre una base multinacional con un Estado líder. La responsabilidad incluye la financiación de los costes de mantenimiento, y en su caso de empleo en operaciones, no incluidos en los mecanismos de financiación de gastos comunes.

El catálogo actual de *battlegroups* es el siguiente:

Núm	Battlegroup	Estados participantes	Efectivos
1	BG francés	Francia	
2	BG italiano	Italia	
3	BG español	España	
4	BG británico	Reino Unido	
5	BG franco-germano	Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y España	
6	BG franco-belga	Francia y Bélgica	
7	BG 107	Alemania, Finlandia y Holanda	1500

8	BG germano-checo-austríaco	Alemania, Austria y Rep. Checa	
9	BG italo-húngaro-esloveno	Italia, Hungría y Eslovenia	
10	BG anfíbio hispano-italiano	España, Italia, Grecia y Portugal	1500
11	BG liderado por Polonia	Polonia, Alemania, Eslovaquia, Letonia y Lituania	
12	BG nórdico	Suecia, Finlandia, Noruega, Irlanda y Estonia	2800
13	BG britano-holandés	Reino Unido y Holanda	
14	BG balcánico	Grecia, Bulgaria, Chipre y Rumanía	
15	BG checo-eslovaco	Rep. Checa y Eslovaquia	
16	BG liderado por España	España, Alemania, Francia y Portugal	
17	BG italo-rumano-turco	Italia, Rumanía y Turquía	
18	BG sueco	Suecia	

Malta y Dinamarca no participan en ningún *battlegroup*.

¿Cuál es la composición-tipo de un *battlegroup*? De acuerdo con el concepto original, esta unidad puede asimilarse a un “paquete de capacidades militares”, que integra módulos de diferentes armas y servicios organizados en los siguientes bloques:

- un cuartel general de la fuerza, con un estado mayor y un equipo CIS (comunicaciones e información).
- unos componentes básicos, integrados por una compañía de cuartel general, tres compañías de infantería, apoyos de combate (artillería, ingenieros, defensa antiaérea) y apoyos logísticos.
- un paquete *ad hoc* de apoyos operacionales y estratégicos (logísticos, navales, aéreos, fuerzas especiales).

Los apoyos de combate, logísticos, operacionales y estratégicos se configuran en función de la misión específica que se asigne al *battlegroup*.

Además de la fuerza propiamente dicha, hay que tener en cuenta que el desarrollo de una determinada operación requiere el establecimiento de un Cuartel General de la Operación (OHQ), no incluido entre los componentes del *battlegroup*. Para cubrir esta necesidad, puede recurrirse al Centro de Operaciones de la UE en Bruselas o a uno de los cuarteles generales nacionales que algunos países han puesto a disposición de la Unión. Éstos son:

País	Localización del OHQ
Reino Unido	Northwood, Londres
Francia	Mont-Valérien, París
Alemania	Postdam

Italia	Centocelle, Roma
Grecia	Larissa

En este punto, parece obligado referirnos al concepto genérico de mando y control de la UE, según el cual la cadena de mando militar operativo se distribuye en tres niveles jerárquicos:

- En el más alto, el Cuartel General de la Operación (OHQ), que supervisa la ejecución de una operación de la PESD en el nivel estratégico. Se activa caso por caso en función de la decisión del Consejo y recibe directrices estratégicas del CPS. El OHQ se genera sobre uno de los cuarteles generales matrices (los del cuadro anterior) reforzado con efectivos ("*augmentees*") de los Estados participantes. Su plazo de reacción es de 5 días.
- En un escalón intermedio, el Cuartel General de la Fuerza (FHQ) es responsable del nivel operacional, proporcionando mando y control sobre las tropas desplegadas, por lo que se sitúa en la zona de operaciones o en sus proximidades. De acuerdo con el concepto del EU *battlegroup*, cada unidad de este tipo ha de asociarse a un FHQ, que contará con unas capacidades operacionales y estratégicas predefinidas. El volumen del FHQ variará en función de las necesidades del *battlegroup*, contando aproximadamente con un centenar de personas.
- Por último, en el nivel táctico, podemos encontrar un cuartel general centralizado (BGHQ) o varios cuarteles generales de componentes (CCHQ) terrestre, naval, aéreo, fuerzas especiales, etc., en función de la naturaleza de la operación y composición de la fuerza.

En cuanto a las misiones de los *battlegroups*, todas tienen el denominador común de la respuesta rápida para la que fueron concebidos. Un *battlegroup* ha de ser capaz de llevar a cabo, con una acción rápida y decisiva, las tareas o misiones derivadas del Tratado de la Unión Europea (*misiones de Petersberg*) y de la Estrategia Europea de Seguridad, que se resumen en el siguiente cuadro:

<b>Misiones del TUE (Petersberg)</b>	Ayuda humanitaria y rescate
	Mantenimiento de la paz (" <i>peacekeeping</i> ")
	Misiones de combate en gestión de crisis, incluyendo las de imposición de la paz (" <i>peacemaking</i> ")
<b>Misiones de la EES</b>	Operaciones conjuntas de desarme
	Apoyo a terceros Estados en la lucha contra el terrorismo
	Reforma del Sector de Seguridad, como parte de una reconstrucción amplia de las instituciones

El conjunto de estas misiones es muy amplio, por lo que, dada la pequeña entidad de los *battlegroups*, su cumplimiento debería quedar restringido a operaciones de duración e intensidad limitadas. Para ayudar a definir el Catálogo de Requerimientos de los EU *battlegroups*, se consideraron cinco potenciales escenarios de actuación, que venían a operativizar las misiones anteriores y que se muestran en el cuadro siguiente.

Escenarios	Potenciales misiones
Separación de partes en conflicto por la fuerza	Seguridad de áreas clave
Prevención de conflictos	Despliegue preventivo
Estabilización, reconstrucción y asesoramiento militar a terceros países	Punto de despliegue inicial
Operaciones de evacuación en un ambiente hostil	Evacuación de no combatientes
Apoyo a operaciones humanitarias	Distribución de ayuda humanitaria

Para completar el análisis de las misiones, se contemplan tres categorías de situaciones de empleo de los *battlegroups*:

- operaciones de refuerzo ("*bridging operations*"), en la que el *battlegroup* desplegaría para apoyar a otra fuerza que ya se encuentra desplegada, con el propósito de reforzarla o permitirle ganar tiempo para su reagrupamiento o redespiegue.
- operaciones de respuesta rápida para un despliegue inicial, en las que el *battlegroup* establecería una "cabeza de puente" preparando el terreno y ganado tiempo para el despliegue posterior de una fuerza principal.
- operaciones autónomas de pequeña escala donde es prioritaria la rapidez de respuesta.

Estas misiones, escenarios y categorías no tienen porqué ser mutuamente excluyentes, al contrario, puede darse el caso de que una tarea comparta características de diferentes categorías.

En principio, los *battlegroups* están concebidos para su empleo fuera de la UE sin limitaciones geográficas. Sin embargo, es frecuente referirse a un círculo de 6.000 kilómetros de radio con centro en Bruselas como referencia para el planeamiento de operaciones. Se trata de la distancia entre Bruselas y la región africana de los Grandes Lagos, lo que es coherente con algunas declaraciones que tienden a centrar la atención europea en el continente africano.

Un aspecto determinante de los *battlegroups* es la certificación de su operatividad. Se trata de un proceso de evaluación que permite a los responsables militares determinar si el conjunto de la fuerza cuenta con la formación, el equipamiento y el entrenamiento necesarios para cumplir sus potenciales misiones. Para normalizar el proceso de certificación, la UE ha desarrollado orientaciones y criterios relativos a nueve categorías de capacidades: disponibilidad, flexibilidad, empleabilidad, despleabilidad, tiempo de reacción, conectividad, supervivencia, protección médica e interoperabilidad. La primera responsabilidad en este proceso recae sobre el país que lidera un *battlegroup*, siendo supervisado por el Comité Militar auxiliado por el Estado Mayor de la UE.

Un aspecto importante de esta evaluación es la coordinación de las orientaciones, estándares y criterios de la UE con los de la OTAN para fomentar la interoperabilidad y evitar duplicidades. De esta forma se trata de aproximar los procesos de certificación aplicados a los *battlegroups* y a la NRF (*Nato Response Force*) de la OTAN.

En cuanto al entrenamiento, los estados miembros tienen libertad para conducirlo según sus necesidades y criterios, siendo habitual la realización de ejercicios que simulan condiciones reales dentro del espectro de misiones de los *battlegroups* y que permiten activar las cadenas de mando y la aplicación de los procedimientos normalizados.

Para finalizar, haremos una breve referencia a los costes derivados del mantenimiento y empleo de los *battlegroups*. En principio, para las operaciones militares que implican a una de estas agrupaciones, son de aplicación los procedimientos normalizados vinculados a las operaciones militares en el ámbito de la PESD. Actualmente, el mecanismo *ATHENA* sirve para administrar los costes comunes de una operación<sup>14</sup>. Otros gastos, como el transporte de tropas desde los países participantes hasta el área de operaciones, son responsabilidad de cada Estado. A título orientativo, disponemos de las estimaciones de Suecia relativas al *battlegroup* Nórdico, que lidera: los gastos de creación y mantenimiento de este *battlegroup* supondrán un total de 240 millones de euros en el período 2005-2008. El período de alerta de seis meses genera un gasto aproximado de 38 millones de euros, que podrían elevarse hasta los 169 millones de euros en caso de que se produzca un despliegue del *battlegroup*.

### **Más allá del 2010: la Agencia Europea de Defensa y su visión a largo plazo**

Como se ha dicho, uno de los objetivos parciales que formuló el Objetivo 2010 fue la "creación de una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y la adquisición de armamento (Agencia Europea de la Defensa) en 2004, lo

*que también redundará en apoyo, en su caso, de la solución de las carencias generalmente observadas en el ámbito del equipo militar*". En pocos meses la Agencia Europea de Defensa fue una realidad<sup>15</sup>, proporcionando así a la UE uno de los instrumentos con mayor potencial de transformación de la defensa europea y proyección de futuro.

Uno de los primeros trabajos de la Agencia ha sido la definición de una visión inicial a largo plazo para definir las aptitudes y capacidades de la defensa europea, con un alto grado de consenso entre los Estados miembros. Más adelante comentaremos las líneas generales de esta visión prospectiva.

Las últimas directrices del Consejo a la EDA ponen de manifiesto las estrategias y prioridades europeas en el desarrollo de capacidades de defensa<sup>16</sup>. La estrategia básica es mantener un doble enfoque consistente en diseñar estrategias a largo plazo que estimulen la convergencia de los programas y prioridades nacionales, y, al mismo tiempo, plantear iniciativas a más corto plazo para que los estados miembros aúnen sus esfuerzos y pongan en común sus recursos. En este momento, el mayor esfuerzo de la EDA se está dedicando a varias estrategias a largo plazo, dirigidas a proporcionar a la UE una sólida base tecnológica e industrial en el ámbito de la defensa, y a remediar las carencias estratégicas identificadas.

La primera de estas estrategias es el Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC), cuyas primeras conclusiones deberían librarse en el verano de 2008. Este Plan proporcionará orientaciones y planteamientos generales, identificando las posibilidades de colaboración sobre una base de transparencia informativa entre los estados miembros en lo relativo a sus planes y requisitos nacionales. Entre los trabajos más recientes están la identificación de tendencias a largo plazo más allá del Objetivo 2010 y la recopilación de planes y programas nacionales en una base de datos común a fin de determinar con suficiente antelación las oportunidades de cooperación.

La segunda estrategia se refiere a la base tecnológica e industrial de la defensa europea, que incluye planes de trabajo sobre aspectos tales como la seguridad de abastecimiento, el aumento de la competencia y de la cooperación, la determinación de las capacidades industriales clave que han de desarrollarse o mantenerse en Europa, etc.

La tercera afecta al marco estratégico de investigación y tecnología en materia de defensa europea, que tiene en cuenta tanto los fines como los medios. Este marco

proporciona herramientas tales como una lista de tecnologías clave para las futuras capacidades militares e industriales europeas, modelos y procedimientos de colaboración en materia de investigación y tecnología, un observatorio de investigación y tecnología. El siguiente objetivo de la Agencia es la definición de una estrategia integral de investigación y tecnología para la defensa europea.

Finalmente, la estrategia en materia de armamento, permitirá incrementar la normalización y la colaboración en las cuestiones relacionadas con el desarrollo de equipos, definiendo un programa cooperativo a partir de necesidades de capacidad previamente consensuadas.

En la definición de las estrategias que hemos visto, la EDA lleva a cabo una coordinación dual: por un lado, trabajando en estrecha coordinación con la Comisión Europea, busca sinergias y garantizar la complementariedad entre los esfuerzos militares y civiles. Por otro, ayuda a optimizar la coordinación y el refuerzo mutuo con la OTAN y otras iniciativas europeas relacionadas con la industria de la defensa (OCCAR, LOI).

Como adelantamos al comienzo de este epígrafe, una de las primeras aportaciones de la EDA ha sido la elaboración de un marco prospectivo capaz de proporcionar una visión de la naturaleza futura de las operaciones PESD. Esta perspectiva a largo plazo sobre las aptitudes y capacidades de la defensa europea, ayudará a la toma de decisiones a corto plazo, permitiendo la configuración del escenario futuro.

El documento LTV (Visión Inicial a Largo Plazo) <sup>17</sup> que comentamos en los próximos párrafos, reconoce que el contexto global es preocupante, con unas predicciones demográficas y económicas que anuncian una Europa más vieja, menos próspera y rodeada de regiones, como África y Oriente Medio en lucha para hacer frente a las consecuencias de la globalización. La Defensa tendrá que competir en los presupuestos públicos con la presión de los gastos en pensiones, las reservas de reclutamiento para los ejércitos serán reducidas y las sociedades serán cada vez más reacias a apoyar operaciones de intervención militar, sujetas a cuestiones de legitimidad en el uso de la fuerza, y estarán a favor de los gastos en “seguridad” más que de los de “defensa”.

La Defensa tendrá que seguir adaptándose a dos condiciones esenciales: el cambio en el papel de la fuerza y la revolución tecnológica. Frente a la visión tradicional de ejércitos enfrentados, ya desde hoy la actuación de la fuerza estará fuertemente

condicionada por la evolución política y mediática, bajo vigilancia de los medios de comunicación, y operando en circunstancias opacas y contra un enemigo difuso. El continuo desarrollo de las nuevas tecnologías proporcionará grandes ventajas a las modernas fuerzas armadas, aunque, paralelamente, el adversario se esforzará en adquirir y explotar nuestras propias ventajas para aplicarlas a su favor contra nosotros. Crecerá y se generalizará el recurso de la Defensa a los progresos tecnológicos civiles.

Las operaciones PESD serán expedicionarias, multinacionales y multiinstrumentos, encaminadas a conseguir la seguridad y la estabilidad más que la "victoria". La importancia de la información será crítica, tanto para conducir la "guerra de las ideas" en el ciberespacio, como para proporcionar eficacia a las decisiones del mando. La "asimetría", tan característica de los actuales conflictos, se producirá no sólo en las tácticas del adversario, sino también en sus objetivos y valores. En este escenario, la fuerza militar será sólo uno entre los múltiples instrumentos que se utilizarán para alcanzar los objetivos finales de la operación. Las características clave de la fuerza y de sus capacidades serán éstas:

- La sinergia, resultante de la adecuada coordinación de la acción militar con los efectos procedentes de actores no militares.
- La agilidad, obtenida por la velocidad de reacción y la despleabilidad, tanto como por la capacidad para reconfigurar óptimamente la composición y el volumen de la fuerza y para desplazarla en el escenario táctico.
- La selectividad, que requiere un amplio espectro de capacidades y los recursos necesarios para garantizar la elección adecuada de los medios en cada fase de la operación.
- La sostenibilidad, mediante el apoyo logístico adecuado y garantizando el acceso a la zona de operaciones.

Estas características generales se han tenido en cuenta para definir el denominado *Future Capability Profile*, aplicándolas en cada una de las seis áreas de desarrollo de capacidades sobre las que trabaja la UE: Mando, Información, Combate, Protección, Despliegue y Apoyo. Para alcanzar este perfil deseado de capacidades, los responsables militares tendrán que concentrarse en una serie de aspectos prioritarios, como son:

- La explotación del conocimiento, mejorando la inteligencia, la información y el análisis en todos los niveles y desarrollando procedimientos adecuados de trabajo en red.
- La interoperabilidad, conseguida preferentemente mediante el uso común de equipos y de sistemas, así como con capacidades compartidas.
- La reducción de personal, sustituyendo el que no sea imprescindible por tecnología.

- La rápida adquisición, a través de una explotación más inmediata de las nuevas tecnologías.
- La política industrial, para reconducir la continuada reducción y el declive de la industria de defensa europea mediante un incremento de las inversiones. Esto permitiría consolidar la base industrial y tecnológica europea, aprovechando así todo el potencial de Europa y priorizando lo que se desea conservar y desarrollar.
- La flexibilidad, para afrontar los imprevistos derivados de las limitaciones para ver lejos entre la incertidumbre del futuro.

La visión a largo plazo, la definición de estrategias y el establecimiento de instrumentos jurídicos, administrativos y comerciales más ágiles están confirmando las expectativas generadas con la creación de la EDA y su función como motor de cambio en un campo donde los progresos anteriores han sido escasos, condicionando en gran medida los avances en el desarrollo de capacidades.

### **Últimos progresos en capacidades militares**

El último Informe de la Presidencia sobre la PESD<sup>18</sup> da cuenta de la situación en el ámbito de las capacidades militares, señalando que durante 2007 se ha actualizado el Catálogo de Progresos derivado del Objetivo 2010. Este Catálogo, de difusión restringida, se elabora periódicamente confrontando otros dos: el de Necesidades 2005, que incluye las capacidades necesarias para cumplir el Objetivo 2010, y el de Fuerzas, actualizado anualmente con las aportaciones voluntarias de los estados miembros. El citado Catálogo de Progresos confirma que la UE cuenta con capacidad suficiente para llevar a cabo la totalidad de las operaciones militares PESD contempladas en el planeamiento estratégico, aunque, al persistir ciertas carencias, deben asumirse determinados niveles de riesgo.

La resolución de estas carencias se encomienda al Plan de Desarrollo de Capacidades ya en marcha bajo la tutela de la EDA y del Comité Militar de la UE, cuyas propuestas servirán para orientar las inversiones de los estados miembros en el ámbito de la defensa. El informe certifica que se ha completado la transferencia de los grupos de proyecto del Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP) a la EDA, con lo que en breve plazo todas las iniciativas en curso quedarán integradas en la Agencia, que asumirá plenamente sus funciones.

En el momento actual, y en tanto no se modifiquen la EES o el nivel de ambición militar de la UE, no se considera necesario establecer nuevos procesos de planeamiento

de capacidades, sino concentrar los esfuerzos en el que se viene desarrollando a partir del Objetivo 2010.

En el campo conceptual, se está procediendo a la revisión del concepto de reacción rápida militar de la UE, dado que el actualmente en vigor data de 2003 y no está adaptado al Objetivo 2010 y su desarrollo posterior. En su definición, se tendrá en cuenta la coherencia con el marco conceptual de la OTAN, así como otros dos nuevos conceptos de la UE que se encuentran en fase de elaboración referidos a la respuesta rápida marítima y aérea.

Los compromisos adquiridos por los estados miembros garantizan la disponibilidad de dos *battlegroups* en alerta hasta el primer semestre de 2010. Estas agrupaciones tácticas están inmersas en un proceso de normalización dirigido por el Comité Militar de la UE.

En relación con la EDA, el Informe destaca su amplia actividad en múltiples frentes que combinan los proyectos de realización inmediata con iniciativas a más largo plazo, poniendo el énfasis en promover la cooperación multinacional en el desarrollo de programas para la adquisición de nuevos equipos.

Por último, en el plano estratégico, subraya la convergencia entre los objetivos de las operaciones PESD y los de las políticas de desarrollo y cooperación que lleva a cabo la UE, vinculando así íntimamente el desarrollo y la seguridad en coherencia con los planteamientos de la EES. Se refuerza también la importancia de la prevención de conflictos, pasando de la alerta temprana a la pronta intervención en la gestión de crisis, y aumentando el esfuerzo por identificar amenazas a más largo plazo.

### **Conclusiones**

El proceso de desarrollo de la PESD iniciado por la UE en 1999 se centró en la adquisición de capacidades civiles y militares que permitieran hacer frente a unas misiones básicas de proyección exterior. Este proceso permitió la puesta en marcha de procedimientos de trabajo y la generación de órganos y estructuras especializados; este hecho, unido al lanzamiento de las primeras operaciones bajo control político y dirección estratégica de la UE, impulsó la elaboración de un marco conceptual que culminó en la aprobación de la primera estrategia europea de seguridad, donde se identifican amenazas y escenarios prioritarios y se plantea un nivel de ambición concreto para la Unión.

En nuestra opinión, la EES ha tenido una importancia decisiva para realimentar el propio desarrollo conceptual y el proceso de generación de capacidades ya iniciado. Desde esta perspectiva, se justifica el lanzamiento del Objetivo 2010, con resultados muy concretos, evaluables y a corto plazo, como han sido la creación de los *battlegroups* y de la Agencia Europea de Defensa. Ambas iniciativas se refuerzan mutuamente y dan coherencia y credibilidad a una serie de soluciones y de mecanismos ya existentes, pero faltos de integración.

Con los *battlegroups* se racionaliza el esfuerzo para crear unas fuerzas militares asequibles, organizadas, equipadas y entrenadas para proporcionar a la UE la capacidad de respuesta rápida que está en el fundamento de la gestión de crisis. A pesar de su escasa entidad cuantitativa, la creación de los *battlegroups* ha obligado a los estados miembros a avanzar en la búsqueda de soluciones concretas y operativas, propiciando la identificación de carencias y el fomento de la cooperación multinacional.

Por su parte, la Agencia Europea de Defensa, está haciendo un trabajo de vertebración de las diferentes iniciativas que se venían proponiendo para establecer un mercado común de la defensa que, sin duda, reforzará en su momento la necesidad de avanzar hacia una defensa común, ya intuida como una aspiración por la mayoría de los ciudadanos europeos.

Con todo, los resultados alcanzados son tan modestos como las misiones que pretenden materializar, que hasta ahora permanecen en el nivel de la “baja intensidad”. Desde nuestra visión, es cierto que la búsqueda de la “capacidad” antes que de la “identidad” se ha revelado, con la perspectiva de casi una década, como un eficaz estímulo para avanzar en el logro de una autonomía estratégica, aunque sea de mínimos. En este sentido, el balance de lo expuesto someramente en este artículo es alentador...si nos olvidamos de los plazos invertidos y de lo que se podría haber hecho en el ámbito de la seguridad europea, factores que manifiestan a nuestro juicio un cierto conformismo o que sugieren dificultades más profundas de las que se transparentan.

En efecto, se han desarrollado numerosos aspectos conceptuales y doctrinales, se han diseñado mecanismos de generación de fuerzas y procesos de toma de decisiones, se trabaja en la armonización de equipamientos, se realizan ejercicios y se evalúan sus resultados, se dirigen incluso operaciones sobre el terreno,..., pero persiste la impresión de que lo realizado hasta el momento está cuantitativamente muy por debajo de las

aspiraciones de la UE como actor global tal como reflejan las declaraciones sobre la PESD y la propia EES.

Los *battlegroups*, declarados operativos en pocos años, representan un esfuerzo cualitativamente importante y suponen un avance notable en la integración funcional y operativa de fuerzas de diferentes estados miembros, pero no dejan de ser cuantitativamente escasos para apoyar la puesta en práctica de todos los objetivos de seguridad de la PESD, y desde luego insuficientes como expresión de lo que pretende ser la PESD. No olvidemos que el Objetivo General de Helsinki no ha llegado a materializarse operativamente y que los *battlegroups* representan apenas un tercio de la fuerza prevista, mucho más reducida en la práctica si tenemos en cuenta que el potencial actual de respuesta rápida de la UE es de sólo dos batallones reforzados.

Por otro lado, aún admitiendo que la intervención de este tipo de unidades en operaciones de alcance limitado puede ser eficaz, su valor real quedará finalmente supeditado a la voluntad política presente en la toma de decisiones a nivel político-estratégico. Es aquí, a nuestro juicio, donde nos encontramos con el eslabón más débil del sistema: de poco sirven las capacidades si no existe una firme decisión de emplearlas y esto es lo que parece reflejar la vigente EES con la imprecisión, y en ocasiones ambigüedad, de su redacción actual, con un evidente contraste entre los objetivos declarados y los medios puestos a su servicio.

La importancia de una EES coherente se acentúa si admitimos que la UE está aplicando un emergente paradigma de seguridad, en el que este concepto va íntimamente ligado al de desarrollo humano, y en el que las capacidades militares son sólo uno más entre los instrumentos de todo tipo que se contemplan para llevarla a la práctica. Es vital integrar eficazmente todas estas capacidades tan heterogéneas, militares y no militares, para que la UE adquiera una verdadera ventaja en la resolución de conflictos y sobre todo en su prevención.

Mientras tanto, valoramos como un activo muy importante el papel de la EDA porque está llamada a ser el eje en torno al cual giren todas las iniciativas para respaldar la adquisición de capacidades, y el indicador del grado de cohesión y de calidad de la defensa europea. Su función en el ámbito de la seguridad y defensa podría ser equivalente al de la Comisión, promoviendo una verdadera cultura de seguridad europea.

\* **José Antonio VERGAR MELERO**, Teniente Coronel del Ejército de Tierra destinado en la Dirección de Investigación y Análisis del MADOC. Colabora con el Centro de Análisis de Seguridad de la Universidad de Granada. Máster por la UNED y Diploma de Estudios Avanzados por la UGR en paz, seguridad y defensa, especializándose en temas relacionados con la Política Europea de Seguridad y Defensa.

#### NOTAS:

---

<sup>1</sup> Tratado de la Unión Europea, Art. 11.

<sup>2</sup> *Ibidem*, Art. 17.

<sup>3</sup> Cf. Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Colonia, 3 y 4 de junio de 1999.

<sup>4</sup> Cf. Anexo 1 al Anexo IV en Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999.

<sup>5</sup> Cf. Consejo Europeo, *Informe de la Presidencia sobre la PESD*, Laeken, diciembre 2001.

<sup>6</sup> Cf. Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, diciembre 2001.

<sup>7</sup> Cf. Capítulo III del Anexo I de Consejo Europeo, *Informe de la Presidencia sobre la PESD*, Laeken, diciembre 2001. Entre otras, se consideraron las áreas de helicópteros, protección NBO, fuerzas de operaciones especiales, transporte aéreo y naval, armas con guía de precisión, cuarteles generales, vehículos aéreos no tripulados, etc.

<sup>8</sup> Puede encontrarse una síntesis sobre el desarrollo del ECAP en Schmitt, Burkard, *European Capabilities Action Plan (ECAP)*, Análisis, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, París, septiembre 2005.

<sup>9</sup> Consejo Europeo, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

<sup>10</sup> Consejo de la UE, *Objetivo principal para 2010*, documento 6309/6/04 REV 4, Bruselas, 4 de mayo de 2004.

<sup>11</sup> Declaración Trilateral de 10 de febrero de 2004.

<sup>12</sup> En la elaboración de este documento, de difusión restringida, participó activamente el Estado Mayor de la UE, bajo la dirección del Comité Militar.

<sup>13</sup> LINDSTROM, Gustav, *Enter the EU Battlegroups*, Cahiers de Chaillot, núm. 97, Instituto de Estudios de Seguridad, París, febrero 2007.

<sup>14</sup> Decisión Común del Consejo

<sup>15</sup> Acción Común del Consejo 2004/551/PESC, de 12 de julio de 2004, DO L 245 de 17 de julio de 2004.

<sup>16</sup> Consejo de la UE, *Directrices del Consejo para las actividades de la Agencia Europea de Defensa en 2008*, Doc núm. 15413/07, Bruselas, 19 de noviembre de 2007.

<sup>17</sup> EDA, *An Inicial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, Levi, 3 de octubre de 2006.

<sup>18</sup> Consejo de la UE, *Informe de la Presidencia sobre la PESD*, Doc. núm. 16426/07, Bruselas, 11 diciembre 2007.

## ***¿Buscando un nuevo paradigma? La Unión Europea en busca de un nuevo concepto de seguridad en las Relaciones Internacionales***

**Sebastián BRIONES RAZETO, Arnold KAMMEL y Franz KERNIC\***

Resumen: Este artículo presenta un análisis de los cambios fundamentales en la orientación teórica de la seguridad europea en el mundo post-Guerra Fría. El objetivo fundamental es investigar el desarrollo de nuevos conceptos de la seguridad europea en el contexto de la integración europea y analizar las principales posibilidades de establecer un nuevo paradigma de seguridad respecto al futuro desarrollo de la política de seguridad de la Unión Europea (UE). El punto de partida del análisis es el discurso social sobre nuevos riesgos y desafíos de la seguridad europea y la relación entre la percepción de una lista de nuevas amenazas y la formulación y formación de una nueva política de seguridad. El foco del análisis es la Unión Europea y los discursos contemporáneos en cuanto a la génesis de un nuevo paradigma de seguridad a escala de la UE y su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Palabras claves: Seguridad europea, conceptos de seguridad, Unión Europea, PESC y PESD.

Abstract: This article presents an analysis of the fundamental changes affecting the theoretical orientation of the European security in the post-Cold War World. The main objective is to investigate the development of new European security concepts in the context of European integration and to analyze the chief possibilities of establishing a new security paradigm with regard to the future development of the security policy of the European Union (EU). The starting point of the analysis is the social discourse on new risks and challenges for the European security and the relation between the perception of a list of new menaces and the formulation and formation of a new security policy. The focus of the study is the European Union and the contemporary discourses concerning the genesis of a new security paradigm fit to scale of the EU and its Common Foreign and Security Policy (CFSP).

Key Words: European Security, Concepts of Security, European Union, CFSP and ESDP.

Los cambios fundamentales en el sistema de las Relaciones Internacionales en la época de la post-Guerra Fría han hecho de la seguridad una de las primeras preocupaciones políticas no sólo en los EEUU sino también en Europa y en todo el mundo. Sobre todo, los ataques terroristas de los últimos años así como la aparición de nuevas formas de conflictos violentos y guerras han tenido un impacto significativo en las percepciones sociales de los mayores riesgos y desafíos a la seguridad a escala internacional y nacional. Los atentados del 11-S y pocos años después, en Londres y Madrid provocaron en un nuevo debate sobre la seguridad internacional y europea y sobre los mayores riesgos y amenazas en nuestra sociedad contemporánea. En general, estos discursos sociales sobre temas de la seguridad europea han seguido un concepto amplio de la seguridad que no se limita a aspectos militares.

Sin duda, estos discursos sociales sobre temas de seguridad así como los ataques terroristas y la aparición de nuevas formas de violencia en las relaciones internacionales tuvieron también un impacto directo en la formulación y creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). El foco de este análisis será el nuevo discurso europeo sobre la seguridad y la búsqueda de la Unión Europea de un nuevo paradigma y concepto para su política de seguridad. Este artículo tiene como objetivo principal analizar y conceptualizar la relación existente entre los discursos sociales sobre nuevos riesgos y amenazas a escala europea, la creación de una nueva política de seguridad en el contexto de la UE y la búsqueda de un paradigma o concepto principal que podría dirigir la política práctica de la Unión en este ámbito.

Primero, analizamos el nuevo discurso social a escala europea respecto a la percepción de nuevos riesgos y amenazas en la sociedad europea. En este contexto, investigamos también los nuevos desafíos no militares, particularmente respecto al desarrollo democrático de nuestra sociedad global, la seguridad energética y el cambio climático. Intentamos identificar las suposiciones más importantes en las percepciones públicas en cuanto a las mayores amenazas a la seguridad de la UE. Segundo, tratamos de analizar los cambios fundamentales en la orientación pública respecto a la seguridad europea en el mundo post-guerra fría y describimos con mayor detalle la génesis de los nuevos conceptos a escala de la UE. De nuevo, el foco principal de nuestro análisis será la UE y su discurso social. Es decir que excluimos, por razones metodológicas, todos los discursos paralelos o solapados sobre el tema de la seguridad europea en otros contextos

(como, por ejemplo, en el contexto de la OTAN). Tercero, desarrollamos una discusión sobre las ventajas y desventajas de los distintos conceptos de seguridad que hoy día influyen en el debate público de los países europeos. Finalmente, tratamos de investigar las principales posibilidades de un nuevo paradigma de seguridad respecto al desarrollo futuro de la política de seguridad de la UE.

### **El “nuevo discurso” sobre la seguridad europea**

En cada sociedad existen discursos públicos sobre temas de seguridad e inseguridad. Estos discursos desempeñan también un papel fundamental en la constitución y la evolución de la sociedad misma. Sin duda, las percepciones de amenazas y riesgos influyen sustancialmente el contenido de estos discursos. Hoy día, en nuestra “sociedad global” tenemos discursos paralelos con puntos de referencia distintos. El desafío para el individuo es el de construir y reconstruir permanentemente su propia identidad con referencia a los demás y a marcos o sistemas abstractos para hacer frente a las amenazas de seguridad que percibe, las cuales son también construidas o transformadas mediante los discursos públicos.

Hoy día, la mayoría de los discursos sobre la seguridad europea tiene un foco nuevo y menos militar que durante los tiempos de la Guerra Fría. Varios estudios empíricos (Eurobarometer) indican un cambio fundamental en las percepciones de las amenazas más importantes a la seguridad europea. Primero, esta literatura marca una ampliación hacia una percepción en que se solapan y se influyen mutuamente amenazas militares y no militares. Segundo, estos estudios indican una ampliación de la noción de seguridad por lo que la seguridad europea se encuentra ante una gran variedad de nuevas amenazas. Además, hay un cambio en la relación o en la percepción de la “distancia”, es decir que en nuestra época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas.

En la UE, el nuevo discurso sobre cuáles son las mayores amenazas se refiere sobre todo a tres nuevos desafíos con extensas implicaciones en su seguridad: democracia, seguridad energética y cambio climático. Por lo tanto, empezamos el análisis con una investigación más detallada de la percepción actual de estas amenazas. En este contexto, es necesario mencionar que el análisis se refiere sobre todo a las percepciones expresadas en textos y documentos oficiales de la UE en el marco de la PESC. Por

supuesto, estos textos también reflejan aspectos fundamentales del discurso público en Europa.

### *Democracia*

Uno de los objetivos de la PESC es el desarrollo y la consolidación de la democracia y del 'estado de derecho', así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>1</sup>.

Dentro del marco de sus acciones externas, la UE expresa su punto de vista de la legitimidad del gobierno democrático a otros países y actúa a la vez como promotor de la democracia. El desarrollo democrático es una prioridad en las relaciones internacionales, abriendo una oportunidad mejor para la estabilidad a largo plazo, la prosperidad y la protección de derechos humanos. Además, el desarrollo democrático contribuye a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible a largo plazo. La UE ha sido absolutamente activa en el apoyo a la democracia en su vecindad. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en las fronteras, plantean problemas a Europa. Por lo tanto y después del fallo político en Yugoslavia en los años noventa, la UE se ha dedicado a promocionar un conjunto de países bien gobernados al este de la UE y en las orillas del Mediterráneo, con los que la UE pueda mantener unas relaciones estrechas y de cooperación. Desde la declaración de operabilidad del Consejo Europeo de Laeken en 2001, la UE ha dirigido múltiples operaciones civiles y civiles-militares en los Balcanes, África, Asia y Oriente Medio intentando ayudar a esas regiones en la reforma de la policía, del sector de la seguridad, del estado de derecho y del sistema de fronteras. En años recientes, tanto la UE como sus estados miembros se han comprometido con el objetivo de la democracia y del buen gobierno. Con la UE como líder, la defensa del trinomio derechos humanos, democracia y estado de derecho, se ha convertido en un objetivo verdadero de las Relaciones Internacionales y tendrá mayor importancia en el futuro por la política de seguridad.

### *Seguridad energética*

La energía ha sido el motor de la transformación de la naturaleza por el ser humano. Sin embargo, la ubicación espacial de las sociedades y su organización productiva no coincide con la formación geológica de las energías fósiles. La posesión de recursos

energéticos es hoy más estratégica que nunca y de interés nacional para todos los poderes internacionales.

Entre 1900 y 2000, el consumo de energía mundial aumentó más de diez veces, mientras que la población del mundo se cuadruplicó de 1.600 millones a 6.100 millones. La mayoría de los pronósticos predicen un crecimiento considerable en la demanda de energía en las décadas futuras debido a coeficientes crecientes del desarrollo económico en el mundo pero especialmente en países en vías de desarrollo. Durante el período 1972 y 1990, el crecimiento medio anual era de 2,4% por año, cayendo a 1,4% por año entre 1990 y 2004 debido a la disminución dramática del consumo de energía en la Unión Soviética y a la mejora de la eficiencia energética en los países de la OCDE. El coeficiente de crecimiento más alto de los últimos 14 años fue en Asia<sup>2</sup>, con un 3,2% por año. Es muy probable que la demanda energética global suba hasta un 57% entre 2004 y 2030<sup>3</sup>. Además, el consumo global de petróleo ha aumentado un 20% desde 1994 y se estima que la demanda global de petróleo crecerá un 1,6% por año<sup>4</sup>. Actualmente, Europa es tan dependiente del petróleo importado como los Estados Unidos y es aún más dependiente en cuanto al gas natural. A diferencia de Europa que depende a largo plazo de Rusia, los EEUU no concentran sus importaciones en una región específica<sup>5</sup>. La dependencia energética es motivo de especial inquietud en Europa, siendo el mayor importador de petróleo y de gas del mundo.

Han surgido tres desafíos importantes en el debate energético, a saber: cómo resolver el crecimiento cada vez más acelerado de la demanda y del consumo, cómo asegurar el suministro de energía y las consecuencias para el medio ambiente.

#### *El crecimiento en el consumo y la demanda de energía*

Es un hecho que el uso de la energía se ha triplicado en los últimos 50 años. Si las tendencias actuales continúan, el ser humano utilizará más energía que en toda su historia<sup>6</sup>. Según el 'World Energy Outlook 2006' publicado por la Agencia de Energía Internacional de la OCDE, si las tendencias actuales y las políticas gubernamentales continúan, el mundo está frente a un aumento del 57% en el consumo global de energía para 2030. Además el 70% del crecimiento futuro de esta demanda se originará en los países en vías de desarrollo. Como consecuencia de estas tendencias y por la creciente demanda, las exportaciones de petróleo y de gas de los países en vías de desarrollo a los países desarrollados aumentarán perceptiblemente, conduciendo a una situación de

dependencia aguda de las importaciones de energía. En 2025, se prevé que el 90% del petróleo y el 80% del gas que Europa necesita, dependan de suministros externos<sup>7</sup>. Estas cifras aumentarán hasta el 94% y el 84% respectivamente hacia el año 2030<sup>8</sup>.

### *Asegurando el suministro de energía*

Estas tendencias del crecimiento exacerban el segundo desafío, las limitaciones del suministro de energía, que llevan a intentar asegurar el suministro y a la competición por los recursos. Asegurar el suministro es tanto una preocupación retórica como una cuestión de política doméstica y un factor en Relaciones Internacionales<sup>9</sup>. La volatilidad creciente de los precios internacionales, el agotamiento de los recursos y el rápido crecimiento de la demanda energética a largo plazo, se reflejan a menudo en la dependencia de la importación de algunos proveedores unida a la competición por los recursos de combustible existentes. La disponibilidad de la energía en las cantidades y precios deseados no está garantizada. Las amenazas pueden ser económicas, logísticas, naturales, políticas o el resultado de guerra. Por lo tanto, cada nación y actor global tiene la tarea de asegurar con diversas estrategias sus propios canales de suministro. Muchos países enfocan la diversificación de sus proveedores y fuentes de la energía como un parachoques contra las fluctuaciones de los precios del mercado y contra la posible inestabilidad de las relaciones políticas con los productores de petróleo y de gas natural<sup>10</sup>. La protección contra interrupciones del suministro es por lo tanto una parte importante del desafío actual de la energía. En consecuencia, los grandes países consumidores de energía se preocupan cada vez más de la vulnerabilidad de sus suministros. Puesto que la independencia energética no es realista para ningún país consumidor, la única respuesta tiene que ser el mantenimiento de una amplia gama de alternativas, es decir suministros de diversas regiones y de diversas fuentes de energía<sup>11</sup>.

### *El impacto para el medio ambiente*

El tercer desafío relacionado con el asunto de energía son las consecuencias para el medio ambiente. En el siglo pasado las fuentes de energías se basaron principalmente en los combustibles fósiles; sobre todo en el petróleo, el carbón y el gas natural. Esto no va a cambiar en un futuro cercano. Sin embargo, teniendo en cuenta las preocupaciones ambientales, utilizar principalmente los combustibles fósiles para satisfacer la demanda energética parece poco deseable. Las desventajas de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los

combustibles fósiles incluyen los efectos de la contaminación y del cambio climático que podrían resultar en el calentamiento global, el aumento de los niveles del mar, unas sequías prolongadas, una tormentas violentas más frecuentes y una amenaza a muchas especies. Además, las reservas limitadas de gas natural y de petróleo así como su concentración en ciertas áreas son fuente de posibles conflictos<sup>12</sup>. Por eso parece muy importante ampliar el uso de las fuentes alternativas de energía para reducir la combustión de combustibles fósiles durante las décadas próximas. Sin embargo, es poco realista asumir que solamente estas opciones pueden satisfacer la altísima demanda energética global y al mismo tiempo reducir la dependencia de los combustibles fósiles<sup>13</sup>.

### *Cambio climático*

El cambio climático constituye un desafío con implicaciones tremendas para el mundo entero. Se estima que en el año 2025 las temperaturas aumentarán entre 0,4° C y 1,1° C dependiendo de la región del mundo. El calentamiento global es un fenómeno a largo plazo que se puede aliviar, pero no frenar<sup>14</sup>. En relación con estos potenciales cambios, habrá grandes alteraciones en los ecosistemas globales. Si los efectos predichos se materializan, la geoestrategia se volverá un factor importante en las relaciones internacionales<sup>15</sup>. Ampliamente discutido, el cambio climático constituye un desafío ambivalente que conlleva enormes ventajas para diversas regiones del mundo y al mismo tiempo problemas drásticos para otras. En el pasado, pequeños cambios climáticos tenían impactos sustanciales en la agricultura, las rutas del comercio y los tipos de productos y materias, mientras que cambios climáticos más grandes han sido el catalizador para el auge y la caída de sociedades enteras<sup>16</sup>. Por lo tanto hay que preguntarse cuáles son los impactos estratégicos del calentamiento global y qué tipos de amenazas pueden llegar a producirse por ellos.

### *Violencia y los conflictos armados*

Es un hecho que el cambio climático alterará la distribución y la calidad de recursos naturales tales como agua fresca, tierra de labranza, territorio costero y recursos marinos. Los cambios climáticos regionales junto con otras causas de degradación ambiental podrían probablemente crear conflictos armados. Dicho escenario podría ocurrir si las tensiones étnicas se exacerban debido a la disminución de las precipitaciones que conducen a la escasez de alimento. O por el tiempo inestable y los procesos geológicos que causan alternadamente subidas en los niveles de mar,

inundaciones y desertificación, dando lugar a una migración masiva de “refugiados ambientales”<sup>17</sup>. Los impactos negativos también incluirán riesgos mayores de inundaciones en áreas costeras y las erosiones crecientes (debido a tormentas y la subida del nivel del mar). Además, la gran mayoría de organismos y de ecosistemas tendrá dificultades para adaptarse al cambio climático. Por ejemplo, si la superficie nevada en el Himalaya continúa derritiéndose, se reducirá dramáticamente el suministro de agua en muchas partes de Asia<sup>18</sup>. Además hay algunos desafíos económicos y geopolíticos que ya son evidentes como consecuencia del cambio climático y que requerirán respuestas internacionales. Mirando al caso de Spitsbergen, teniendo grandes depósitos de gas y de petróleo debajo de una plataforma continental congelada, las tensiones entre Noruega y Rusia podrían aumentar. Si el calentamiento global permite que este tesoro actualmente cubierto se convierta en una fuente viable de energía, podría emerger un conflicto serio entre Rusia y Noruega ya que la delimitación de la plataforma continental todavía se disputa. La crisis tendría implicaciones en el área del Círculo Polar Ártico. EEUU, Rusia, Canadá y Dinamarca podrían competir por grandes y viables fuentes de energía y de materias primas<sup>19</sup>. Sin embargo, también habrá otras consecuencias geopolíticas si el cambio climático permite que la orilla norte de Rusia, actualmente un área de permafrost, esté abierta a la navegación. Lo mismo ocurriría si la orilla norte de Canadá estuviese abierta a la navegación durante todo el año, permitiendo la navegación y el comercio con Asia.

#### *Los desastres naturales y la crisis humanitaria*

Es obvio que el calentamiento global generará desastres naturales y por lo tanto crisis humanitarias. Los ciclones tropicales serán cada vez más intensos forzando el realojamiento de la gente de áreas costeras en diferentes partes del mundo y teniendo consecuencias económicas y políticas significativas. Esto conduce por lo tanto a un número mayor de refugiados y de personas desplazadas internamente. La mayor preocupación será el movimiento de aquellos que busquen asilo y de los refugiados que, debido a la devastación ecológica, se transformen en colonos<sup>20</sup>. Esto podría también afectar la estabilidad de una región, generando severas tensiones políticas con enormes impactos para el gobierno global.

#### *Fuerzas desestabilizadoras*

Las consecuencias de la sequía, de las enfermedades y del estancamiento económico podrían alcanzar niveles críticos o cierto punto sobre el que la descomposición o el colapso del estado podrían llegar a ser más probables. Sobre todo, la extensión de las enfermedades resultantes del cambio climático podría tener enormes efectos, especialmente en los estados menos desarrollados o en los estados débiles que no podrían prevenir o reaccionar a los desastres humanitarios. Los países en desarrollo en las zonas tropicales serían especialmente afectados ya que harían frente a los impactos más severos del cambio climático, incluyendo los vaivenes extremos del tiempo atmosférico, la sequía y las enfermedades. Además, el impacto del calentamiento global sería cada vez más notable en ciertas áreas áridas y semiáridas de África y Asia, donde el ambiente se ha dañado ya y los efectos de la contaminación son particularmente visibles<sup>21</sup>. Sin embargo, esto podría afectar también a países desarrollados, como por ejemplo Israel que ya carece extremadamente de agua y por lo tanto es probable que en el futuro pase a ser dependiente de Turquía en cuanto a su abastecimiento. Situado en el curso superior del Tigris y del Eufrates, Turquía es el único país en Oriente Medio que es independiente en el abastecimiento de agua. Por lo tanto, la posición regional de Turquía se podría consolidar como resultado de una crisis de agua<sup>22</sup>. Una relación turco-israelí posiblemente reforzada en Oriente Medio podría tener enormes efectos frente al mundo árabe. Con la mayoría del petróleo mundial situado en Oriente Medio y las naciones industrializadas compitiendo por este recurso, el potencial para tensiones, la interrupción económica y el conflicto armado parece grande<sup>23</sup>.

De todos los desafíos globales, es el cambio climático el que pondrá un énfasis renovado en la geoestrategia. El calentamiento global y sus problemas relacionados, desde la contaminación ambiental hasta el deterioro del desarrollo económico, también tendrán un impacto creciente en otros poderes globales tales como EEUU, Rusia, China, India y Brasil y pueden dar argumentos para el estallido de conflictos. Por lo tanto, el desarrollo de nuevas estrategias para hacer frente a las amenazas parece inevitable para la política exterior y de seguridad común de la UE.

### **El desarrollo de la PESC y la búsqueda para un nuevo concepto de seguridad**

El cambio fundamental del marco político internacional al final de la Guerra Fría incidió en el proceso de integración europea resultando en la creación de la Política Exterior y de la Seguridad Común (PESC) como “segundo pilar” de la UE. En efecto, el Tratado de Maastricht (1992) fue el primer paso importante de la comunidad europea por incluir

aspectos de la seguridad y defensa en su proyecto de integración ya que contenía disposiciones sobre la responsabilidad de la Unión en este ámbito político. En consecuencia, esta innovación provocó también el establecimiento de nuevas instituciones y estructuras de ámbito internacional así como de nuevos instrumentos políticos en la mano de la UE.

El Título V del Tratado de la UE (1992) instauró como objetivos principales de la PESC la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional; el fomento de la cooperación internacional; y finalmente, el desarrollo y la consolidación de la democracia. Esta definición parte de una concepción bastante amplia de la seguridad. Sin duda, el objetivo global también refleja una nueva prioridad en el concepto de la seguridad, es decir, la idea de la "prevención de los conflictos"<sup>24</sup>. Por lo tanto, esta definición significa un cambio fundamental: Ni las amenazas militares ni las posibilidades de un choque militar entre naciones se encuentran en el centro de la noción de seguridad, sino la "prevención" literal, es decir la intención de cambiar todas las estructuras de las Relaciones Internacionales antes (prevenir) de que ocurra cualquier conflicto violento. De este modo contribuye la PESC al mantenimiento de la paz y seguridad internacional, sin necesidad de crear un ejército europeo.

Desde este punto de vista, el origen de la PESC partió de otro concepto de seguridad permitiéndole una evolución diferente del de la OTAN o de los conceptos clásicos de la seguridad nacional. Sin embargo, el concepto general de la PESC según el Tratado de Maastricht incluyó también elementos tradicionales, particularmente una definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir, llegado el momento, a una defensa común de todos los miembros de la Unión<sup>25</sup>. En resumen, el concepto de la seguridad europea según el espíritu del Tratado fue una combinación ampliada de elementos tradicionales con un nuevo paradigma de la seguridad que dejó atrás la principal orientación en conflictos militares.

Durante los años noventa, la UE veía florecer nuevos conflictos violentos, sobre todo en el sudeste de Europa, que afectaban a la concepción e implementación de su PESC. Por lo tanto, la tarea de la gestión de las crisis ganó importancia provocando un deseo de mejorar todas las capacidades de la UE en los ámbitos de la prevención de los conflictos y de la gestión de las crisis con medios militares y civiles. Finalmente, con el

Tratado de Ámsterdam (1999) se incluyeron nuevas misiones operativas en la PESC/PESD, llamadas "misiones de Petersberg", es decir, las misiones humanitarias y de evacuación, las misiones de mantenimiento de la paz, así como las misiones de las fuerzas de combate para la gestión de las crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. Al mismo tiempo, el Consejo Europeo de Helsinki (1999) acordó mejorar hasta el inicio del año 2003 la capacidad de la Unión para desplegar, en el plazo de 60 días y durante al menos un año, hasta 60.000 hombres. A partir de entonces, la UE ha llevado a cabo varias misiones de la PESD fuera de su territorio<sup>26</sup>.

En 2003, la crisis de Iraq tuvo un impacto significativo en el desarrollo conceptual de la política de seguridad de la UE. La incapacidad de ésta para hablar con una sola voz, las diferentes opiniones entre la UE y los EEUU sobre la necesidad de intervenir en Iraq y sobre otras preguntas estratégicas, llevó a la elaboración de un nuevo documento estratégico o "doctrina de seguridad" de la UE. En efecto, la Unión se dotó en 2003 de una doctrina de seguridad que preconiza las "acciones preventivas" ("Una Europa Segura en un Mundo Mejor: Estrategia Europea de Seguridad"<sup>27</sup>). Pero también se puede ver este paso, como un importante acto de la UE para distanciarse de la doctrina estratégica de EEUU del 2002 de acciones militares preventivas. De todos modos, la estrategia europea excluye cualquier referencia al uso de la fuerza o ataques militares preventivos. Aunque la doctrina insiste en la prevención como idea principal, su concepto detallado representa más un "compromiso" de manera que, por un lado, se habla del objetivo de establecer una nueva cultura estratégica y de seguridad, pero por otro lado, preconiza que la UE debe ser más activa en la consecución de sus objetivos estratégicos pudiendo incluso abarcar una intervención temprana, rápida y, cuando sea necesaria, fuerte.

En fin, según esta doctrina de seguridad, la UE adaptó un compromiso en su paradigma de seguridad: ni solo militar ni solo civil, ni solo preventiva ni solo reactiva, sino una combinación según la cual Europa no renuncia al uso de la fuerza militar, pero ésta solamente se debe utilizar como último recurso. Aunque sea necesario agotar todos los medios pacíficos antes de y durante una crisis internacional o un conflicto, también es importante modificar el borrador de la PESC/PESD de manera que permita disponer a Europa de una fuerza militar autónoma. Indudablemente, con esta nueva doctrina, la UE respondió a las preocupaciones de todos sus miembros sobre los nuevos riesgos y amenazas que existen para la seguridad europea, estableciendo una PESC/PESD con la posibilidad de llevar a cabo operaciones militares europeas con los países que lo

deseen<sup>28</sup>. Así, hoy día la UE también está cambiando su característica de “poder blando” en las relaciones internacionales.

### **¿Cuál es el concepto de seguridad ideal para la UE?**

En el ámbito teórico o en el de la formulación de estrategias políticas, este desarrollo ha resultado en una amplia búsqueda por desplegar un nuevo paradigma, un nuevo “concepto” de la seguridad. Las construcciones teóricas y los conceptos antiguos de la “seguridad internacional” de la época de la Guerra Fría perdieron su valor con el fin de la confrontación bipolar y el colapso de la Unión Soviética. Los años noventa aportaron varias iniciativas con una reformulación y una orientación nueva pero con resultados muy limitados respecto al establecimiento de un nuevo paradigma o concepto fundamental, particularmente en el caso de la UE y su PESC. En general, todos los analistas políticos estaban conformes con la prognosis que la evolución social y política en las Relaciones Internacionales había creado un entorno de seguridad cambiante en el que los nuevos riesgos y amenazas desconocen las fronteras estatales y son más diversos y menos visibles. Pero sólo pocos autores trataron realmente de elaborar sistemáticamente un nuevo concepto de la seguridad europea coherente con el siglo XXI<sup>29</sup>.

Según muchas declaraciones, la UE tiene el objetivo de crear una nueva “cultura europea común de seguridad” ¿Pero cuál es el paradigma de seguridad ideal o adecuada? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de todos los distintos conceptos respecto a nuestra seguridad en el mundo de hoy y de mañana? ¿Cuál es el concepto global que debemos seguir en nuestras actividades políticas en el contexto de la integración europea y de las relaciones internacionales? Indudablemente, estas preguntas parecen bastante complejas y difíciles. Este artículo tiene, en la siguiente parte, el objetivo de contribuir al debate estratégico europeo. Su objeto principal es llevar a cabo una breve discusión de los principales conceptos de seguridad y sus implicaciones políticas y estratégicas en el contexto de las relaciones internacionales y la política exterior de la UE.

Durante los últimos años, el debate público sobre los principales aspectos de seguridad y defensa que revisten importancia para la UE ha señalado varios conceptos influyentes. Desde los inicios de la PESC en 1992, con el Tratado de Maastricht, el concepto de una “seguridad global” o “seguridad extensa” ha ganado influencia progresivamente en la escena internacional. A este respecto, es clave para la seguridad de una entidad política como la UE hacer frente a los nuevos desafíos. Estos desafíos se

refieren a varios puntos vulnerables que son diversos y menos visibles. Además, no son exclusivamente de naturaleza militar. Por el contrario, su característica fundamental es su naturaleza ambigua ya que pueden contener elementos militares pero mucho más en la periferia que en el centro<sup>30</sup>. Por supuesto, estos nuevos riesgos amenazan los intereses europeos dentro y fuera del territorio de la UE. Por lo tanto, los nuevos desafíos requieren acciones y sobre todo, medidas preventivas en todos los ámbitos de nuestra sociedad global. Es decir, la UE necesita sobre todo una sucesiva ampliación del foco de su seguridad, adquiriendo un peso mayor en aspectos sociales y económicos. En otras palabras, una noción de seguridad que no esté limitada a la esfera militar.

Por consiguiente, los procesos de la globalización no sólo llevan a nuevas formas de amenazas y a un espectro de variados riesgos de tipo no militar sino también a una nueva estructura de las Relaciones Internacionales y a la desaparición de la importancia tradicional de las fronteras estatales<sup>31</sup>. Este cambio provoca la aparición de nuevos tipos de actores en las relaciones internacionales, de nuevas redes transnacionales y con un radio de alcance bastante amplio en cuanto a lo que a acciones humanas se refiere. El cambio del sistema de estado-nación y la disminución de su importancia como órgano principal de las relaciones internacionales afectan también al concepto tradicional de la seguridad o defensa nacional. Por eso, todos los estados miembros de la UE han ejecutado reformas radicales de sus fuerzas armadas y de sus respectivas doctrinas de seguridad, llevando al establecimiento de conceptos como el de la "seguridad general" o "seguridad extendida". Simultáneamente, la idea de la prevención ha ido adquiriendo un peso mayor en las Relaciones Internacionales, la política exterior y de seguridad, y la diplomacia (con el nacimiento de nuevos conceptos como, por ejemplo, la "diplomacia preventiva"<sup>32</sup>). En general, se trata de un paradigma de seguridad que tiene su orientación principal en la sociedad, particularmente en una sociedad globalizada.

Al mismo tiempo, los atentados terroristas en Europa señalan la necesidad de mejorar la seguridad de todos los ciudadanos. Sin duda, el fenómeno del terrorismo moderno ha contribuido significativamente al desarrollo de nuevos conceptos de una "seguridad ciudadana" en Europa. Por lo tanto, el paradigma de seguridad diseñado en la Estrategia de Seguridad de la UE (2003) define como principales amenazas para Europa las siguientes: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, debilitamiento de los estados y finalmente, delincuencia organizada. Todas estas amenazas muestran efectos del cambio hacia la supremacía de una noción bastante amplia de la seguridad con el marco de referencia principal en la sociedad global y la

sociedad europea como una parte integrada en ella. La gran ventaja de esta orientación es la amplitud del concepto de seguridad. Así se ve la seguridad de nuestra sociedad menos como un “producto” y más como un “proceso” integral. Por otro lado, esta amplitud por supuesto tiene la gran desventaja de que es bastante difícil hacer operativo este concepto y transformarlo en una política coherente.

Finalmente, durante los últimos años se ha discutido mucho el concepto de la “seguridad humana” en el contexto de la PESC como nuevo paradigma de la UE a largo plazo. Este concepto tiene su origen en una discusión sobre el tema de la seguridad que existe desde hace casi dos décadas en el marco de la ONU y en otros foros regionales. En principio es la visión de un mundo humano donde todas las personas pueden vivir sin amenazas serias, en una sociedad justa, pacífica, sin pobreza, violencia y desesperanza. El foco de este paradigma es el ser humano y su vida social. Esencialmente, la seguridad humana significa una vida libre de temores, violencia y desigualdad, es decir, una vida en dignidad, sin amenazas serias y basada en los derechos humanos. En este sentido no sólo es un nuevo paradigma en las Relaciones Internacionales respecto a la seguridad, sino también una visión política general, quizá un “sueño” muy atractivo, que se quiere realizar por medio de cambios fundamentales de todas las estructuras de nuestra sociedad mundial y de nuestro medio ambiente. En el fondo de este paradigma se encuentra la idea del desarrollo social, político y económico a escala mundial, hacia un nuevo mundo con paz y seguridad<sup>33</sup>.

Sin embargo, las implicaciones de una política basada en el concepto de seguridad humana son particularmente complejas. Ewan por ejemplo, cita dos grupos de dificultades: las asociadas a la falta de un límite definido del término<sup>34</sup>; y los riesgos inherentes a su politización<sup>35</sup>, entre los cuales se cuenta la utilización de los medios excepcionales asociados a la seguridad en una amplia gama de nuevos ámbitos. Entre esos ámbitos se encuentran: seguridad económica (por ejemplo el acceso a empleos y/o oportunidades de negocios), seguridad alimentaria (como el acceso a fuentes de alimentación), seguridad de la salud (por ejemplo el acceso a servicios médicos), seguridad ambiental (como podría ser el acceso a un ambiente sin contaminación), seguridad personal (por ejemplo las garantías esenciales sobre el propio cuerpo no sólo de agresiones directas sino incluso de condiciones susceptibles de causar daño), seguridad comunitaria (como la preservación de comunidades culturales) y seguridad política (como los derechos civiles y políticos) (UNDP). Aunque se supone que cada uno de estos diferentes aspectos de la seguridad no debe perseguirse a expensas de otro, por

ejemplo la provisión de seguridad personal mediante la privación de derechos políticos, lo cierto es que es difícil no concebir algún grado de tensión al intentar satisfacer al mismo tiempo tantos criterios. El uso de otras clasificaciones o definiciones dista mucho de resolver el problema, sólo lo repite con otra configuración<sup>36</sup>.

El dilema puede ilustrarse por la relación entre las necesidades establecidas por cada definición y los agentes que han recibido un mandato del estado para cumplirlo. A las definiciones restringidas de seguridad como "seguridad estatal", orientada hacia el ámbito externo se le podían anteponer los controles y límites propios del uso de la fuerza por parte de las organizaciones de defensa. Las definiciones más amplias de seguridad que incorporan elementos internos dentro de la "seguridad estatal" se enfrentaban a cierto nivel de control en la medida en que los funcionarios dedicados a su aplicación (por ejemplo, funcionarios de inteligencia y policías) estaban también sometidos a formas más o menos definidas de control. La noción de "seguridad internacional" también posee un conjunto definido de agentes orientados a su aplicación, que va desde los funcionarios de seguridad hasta los diplomáticos y altos dignatarios cuyas competencias están claramente reguladas. Pero en el caso de la seguridad humana, los amplios ámbitos de competencia plantean dudas tanto sobre las prioridades como sobre las responsabilidades incorporadas: ¿Quién es el responsable de la "seguridad alimentaria"? ¿Qué instrumentos deben usarse para garantizarla y por parte de quiénes? Sin embargo el tamaño del desafío no es razón para el abandono del concepto: por el contrario, la experiencia de la UE es un ejemplo empírico de la posibilidad real de asegurar las condiciones de seguridad humana mediante la edificación de "estructuras seguras". Esto, asumiendo que el grado de seguridad, derechos y bienestar que los países miembros de la UE proveen a sus ciudadanos constituye un estado satisfactorio de seguridad humana.

Una dificultad adicional a las anteriores surge en el marco del papel que la UE puede representar en el mundo ¿Cuáles son las obligaciones que una región debe adoptar respecto a otra? Más específicamente: ¿Qué obligaciones se derivarían para la UE respecto al resto del mundo de la adopción de una PESC y una PESD basadas en la seguridad humana, habida cuenta de que el amplio abanico de carencias a nivel mundial no puede ser resuelto por la organización? ¿Qué y dónde priorizar? En ese sentido la Estrategia Europea de Seguridad<sup>37</sup> si bien se extiende más allá de las tareas tradicionales de seguridad al enfatizar aspectos como la proactividad e integralidad de sus políticas, no parece explicitar claramente el alcance de los mismos. En ese sentido, la noción de seguridad humana podría dotar a la PESC y a la PESD de un sentido orientador.

En el marco de la ONU, este paradigma de seguridad se ha transformado tanto en una nueva medida de la seguridad global e internacional como en un nuevo plan para las acciones políticas en varias regiones del mundo, con el objetivo de establecer “estructuras seguras” más que reaccionar directamente ante amenazas concretas. Además, se podría vincular el proceso de la integración europea con esta tarea de la seguridad humana, transformando así continuamente el proyecto de la UE de una integración primeramente económica hacia la construcción de un nuevo espacio de paz y seguridad humana. El “Informe de Barcelona” de septiembre de 2004, liderado por Mary Kaldor y solicitado por Javier Solana, concluyó en “Una Doctrina para la Seguridad Humana en Europa”. Este documento sugirió que el futuro paradigma de la PESC incluyese la seguridad humana. Aunque se trata de una expresión bastante compleja, los autores de este informe afirmaron la posibilidad de crear una nueva cultura de seguridad por medio del establecimiento de nuevos instrumentos como, por ejemplo, la creación de una “fuerza de respuesta de seguridad humana” a escala europea. Los factores fundamentales para iniciar un cambio serían, según este informe, la colaboración con personas en primera línea en zonas de crisis o conflicto, es decir un proceso continuo de consulta o diálogo con la población local, así como acciones civiles de prevención. El foro de Barcelona de noviembre de 2007 sobre la seguridad humana y globalización, así como Javier Solana en otra conferencia en Madrid<sup>38</sup>, indicaron que este paradigma ha generado atracción en todos los países de Europa. ¿Pero es posible ver este concepto de la seguridad humana como eje de la mirada al futuro de la UE en su política exterior, interior y de seguridad? Para encontrar una respuesta adecuada a esta pregunta es necesario analizar brevemente todo el espectro de nuevas amenazas a escala global que la UE intenta a afrontar.

### **¿En camino hacia un nuevo paradigma? - Conclusiones**

En resumen, la UE cuenta hoy día con una serie de instrumentos de acción exterior especialmente bien adaptados para responder a los desafíos tradicionales, pero peor para los actuales a escala global. Pero el potencial de la PESC para contribuir a la seguridad global depende mucho de estos últimos. Aunque las diferentes operaciones llevadas en nombre de la PESC muestran claramente que la UE es capaz de organizar una gran variedad de misiones de naturaleza civil y militar fuera de su territorio, todavía faltan estructuras e instrumentos para afrontar efectivamente estos nuevos riesgos de nuestra sociedad global.

Sin embargo, los nuevos desafíos muestran la necesidad de adaptar los conceptos estratégicos de la Unión (como la Estrategia Europea de Seguridad) y de poner los instrumentos necesarios a disposición de las estructuras de la PESD. Para que la acción exterior de la UE sea más eficaz, es necesario que cuente con todos los instrumentos para hacer frente a los nuevos desafíos de seguridad y defensa y para defender los intereses y valores de la UE. En este contexto, es importante que se tome nota que no solo los instrumentos militares o “poder duro”, en términos de Joseph NYE, son necesarios, sino tienen que ser empleados conjuntamente con los de carácter político, económico y de carácter civil o “poder blando” según NYE<sup>39</sup>, para lograr un enfoque global de la gestión de crisis. Es decir, es importante que cada política de seguridad sea diseñada con vinculación a todas las esferas de las acciones humanas y sea construida sobre la base de una orientación principal al ser humano y a su vida cotidiana.

Aunque es muy difícil formular las recomendaciones necesarias para la aplicación y futuro desarrollo de la política de seguridad de la UE, hay de todos modos algunos aspectos bastante importantes. Primero, cada definición amplia de seguridad provoca dificultades de planificación y operación, especialmente para el establecimiento de una estrategia o política práctica. Al contrario, no se excluyen aspectos posiblemente bastante importantes o riesgos no tradicionales a nuestra compleja sociedad. Un paradigma amplio de seguridad lleva a un pensamiento abierto respecto a los riesgos y amenazas sin poner demasiado peso en el aspecto militar. Por consiguiente, cuestiones de política exterior e interior tienen la misma prioridad que cuestiones relacionadas con las esferas económicas, sociales, técnicas o militares. En otras palabras, una sociedad bastante compleja e integrada también requiere un concepto complejo, integrado y extenso. Segundo, el énfasis en las acciones preventivas cambia la dirección principal, la programación del concepto de seguridad hacia una acción dirigida a la eliminación de las causas de una situación potencialmente inestable o indeseada. Las acciones preventivas siempre apuntan a reducir la probabilidad que se produzcan conflictos violentos, crisis o problemas potenciales actuando sobre las estructuras, razones o causas que los podrían generar. En este respecto, el paradigma de la seguridad humana ofrece una alternativa bastante atractiva a los conceptos tradicionales de la seguridad.

Por tanto, para ejecutar toda la serie de grandes tareas en el ámbito de la PESD/PESC, la UE necesitaría el desarrollo de un amplio diálogo sobre todos los aspectos de seguridad: no sólo con todos los estados miembros o con sus vecinos y las grandes

potencias, sino también con todas las regiones del mundo, especialmente con países con alta probabilidad de crisis o conflicto. Además, es necesario iniciar un diálogo con la gente en estos lugares, con redes locales así como con organizaciones estatales y no estatales. En este contexto, la tarea principal debe ser establecer nuevas formas de cooperación e interacción. Por consiguiente, el objetivo primario de la política de seguridad de la UE debe ser intensificar las relaciones y enriquecer los planteamientos en materia de seguridad, diálogo y cooperación con los otros. Desarrollar una red de acuerdos bilaterales y multilaterales, crear nuevas instituciones multilaterales que abarquen la mayoría de las regiones del mundo y mantener intensas relaciones pacíficas con todos los miembros de la comunidad internacional son necesidades imperativas. La dimensión económica adquiere así un papel relevante en la escena internacional de modo tal que la UE realmente podría ejecutar una política de seguridad global, sin basar toda su política exterior de manera exclusiva o siquiera fundamental en una nueva fuerza militar europea.

Las ideas básicas de este artículo podrían contribuir al futuro desarrollo de la PESC y ayudar a cambiar el camino. Pero hay que mencionar también que un paradigma de seguridad no militar conlleva unos riesgos importantes. En el caso de un fracaso de la política de prevención, o incluso en el aún peor escenario de un ataque militar, la Unión no tendría los instrumentos necesarios para vencer a su enemigo. Pero por otro lado, cada cambio respecto al “poder duro” de la UE también influye en su capacidad como “poder blando”. ¿Pero no es el “modelo europeo” de una integración progresiva el ejemplo ideal de una transformación pacífica y una prueba significativa de que se pueden evitar confrontaciones o guerras por medio del establecimiento nuevas estructuras de interacción y cooperación?

A partir de los años cincuenta, el proyecto de la integración europea siempre ha sido también un proyecto de paz y seguridad. A pesar de las graves divergencias entre los poderes y países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, la UE ha logrado mantener la paz y la seguridad en Europa y ha evitado una profunda división entre sus estados miembros. ¿Cuál es la probabilidad de que la Unión pueda continuar este camino y conseguir un acercamiento importante con otras potencias mundiales? De nuevo, sólo podemos resaltar la importancia del paradigma de seguridad que forma el fundamento de su PESC. Cuando este paradigma logre ser bastante atractivo a escala global y cuando realmente resida en la capacidad de atraer y convencer más que de coaccionar, tendremos al menos la posibilidad de evitar nuevos conflictos violentos, contribuyendo

así a la seguridad global e internacional. Por lo tanto, es inevitable que la UE siga un concepto de seguridad que no se limite a la fuerza militar y que no se oriente principalmente hacia los posibles enfrentamientos y choques militares. De todos modos, la seguridad significa más que la ausencia o la amenaza de una confrontación militar. La verdadera seguridad siempre necesita centrarse en los seres humanos y en su vida social.

\* **Sebastián BRIONES RAZETO** es sociólogo e investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Santiago de Chile, Chile;

**Arnold KAMMEL** es investigador en el Instituto Austriaco de la Política de Seguridad Europea en Maria Enzersdorf, Austria;

**Franz KERNIC** es catedrático en la Försvarshögskolan en Estocolmo, Suecia, y profesor de la Universidad de Innsbruck, Austria.

## Notas

- <sup>1</sup> Véase Artículo 11.5 del *Tratado de la Unión Europea*, Versión consolidada.
- <sup>2</sup> IPCC, 2007: "Summary for Policymakers" en *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, UK, 7-22, 2007, p. 261.
- <sup>3</sup> ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (ed.), *International Energy Outlook 2007*, p. 5.
- <sup>4</sup> Comisión Europea, Green Paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, COM(2006) 105 final.
- <sup>5</sup> EU INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025?*, Paris, 2006, p. 150.
- <sup>6</sup> EL BARADEI, Mohamed, Director General de la OIEA, *Nuclear Power and the Global Challenges of Energy Security*, Londres, el 6 de Septiembre de 2007.
- <sup>7</sup> EU INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, *The New Global Puzzle...*, *op.cit.*, p. 63.
- <sup>8</sup> *Íbidem*, p. 57.
- <sup>9</sup> ROGNER, Hans-Holger et.al. (eds.), *The Costs of Energy Supply Security*, OIEA, Diciembre de 2006, p. 2.
- <sup>10</sup> EL BARADEI, Mohamed, Director General de la OIEA, *Nuclear Power ...*, *op.cit.*
- <sup>11</sup> Véase: SHELL, *The energy challenge*, Sustainability Report 2006.
- <sup>12</sup> EURATOM, Scientific and Technical Committee, *The Energy Challenge of the 21st Century. The role of Nuclear Energy*, 2003.
- <sup>13</sup> *Íbidem*.
- <sup>14</sup> EU INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, *The New Global Puzzle...*, *op.cit.*, p. 75.
- <sup>15</sup> NAUMANN, Klaus et al., *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World: Renewing the Transatlantic Partnership*, Lunteren: Noaber Foundation, 2007, p. 34.
- <sup>16</sup> EASTERBROOK, Gregg, "Global Warming: Who Loses and – Who Wins?" en *Atlantic Monthly*, Abril de 2007.

- 
- <sup>17</sup> NAUMANN, Klaus et al., *Towards a Grand Strategy...*, *op.cit.*, p. 34.
- <sup>18</sup> CNA Corporation, *National Security and the Threat of Climate Change*, Alexandria, 2007, p.15.
- <sup>19</sup> NAUMANN, Klaus et. al., *Towards a Grand Strategy...*, *op.cit.*, p. 35.
- <sup>20</sup> CNA Corporation, *National Security...*, *op.cit.*, p. 18.
- <sup>21</sup> EU INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, *The New Global Puzzle...*, *op.cit.*, p. 75.
- <sup>22</sup> PODESTA, John y OGDEN, Peter, "The Security Implications of Climate Change" en *The Washington Quarterly*, Winter 2007/2008, ps. 115-138.
- <sup>23</sup> CNA Corporation, *National Security...*, *op.cit.*, p. 30.
- <sup>24</sup> KRONENBERGER, Vincent y WOUTERS, Jan (eds.), *The European Union and Conflict Prevention*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- CARMENT, David y SCHNABEL, Albrecht (eds.), *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?*, Tokio-Nueva York-Paris: United Nations University Press, 2003.
- FRASER, Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, Londres-Nueva York, Routledge, 2007.
- MASON, David y MEERNIK, James David (eds.), *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies: Sustaining the Peace*, Londres-Nueva York: Routledge, 2006.
- COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación relativa a la prevención de conflictos*, de 11 de abril de 2001, COM (2001) 211 final.
- <sup>25</sup> SMITH, Michel E., *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- REGELSBERGER, Elfriede et al. (eds.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997.
- PETERSON, John y SJURSEN, Helene (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998.
- HOLLAND, Martin (ed.), *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms*, London, Pinter, 1997.
- HAUSER, Gunther y KERNIC, Franz (eds.), *European Security in Transition*, Aldershot, Ashgate, 2006.
- SHEARMAN, Peter y SUSSEX, Matthew (eds.), *European Security After 9/11*, Aldershot, Ashgate, 2004.
- <sup>26</sup> LINDSTROM, Gustav, "The Headline Goal", European Union Institute for Security Studies (version de 2007), documento no oficial.
- <sup>27</sup> "Una Europa Segura en un Mundo Mejor: Estrategia Europea de Seguridad", Bruselas, 12 de diciembre de 2003:  
Hhttp://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdfH [Consultado el 1 de abril de 2008].
- <sup>28</sup> BISCOP, Sven, "In Search of a Strategic Concept for the ESDP" en *European Foreign Affairs Review* N° 4, 2002, ps. 473-490.
- BENDIEK, Annegret, "Cross-Pillar Security Regime Building in the European Union: Effects of the European Security Strategy of December 2003" en *European Integration Online Papers*, vol. 10, no. 9 (Septiembre 8, 2006):  
Hhttp://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006\_009a/30H [Consultado el 1 de abril de 2008].
- BAILES, Alyson J. K., "The European Security Strategy: An Evolutionary History", en *SIPRI Policy Paper N°. 10* (Stockholm, en febrero de 2005). Disponible online:  
Hhttp://www.sipri.org/contents/publications/Policypaper10.htmlH [Consultado el 1 de abril de 2008]
- <sup>29</sup> LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.), *On Security*, Nueva York: Columbia University Press, 1995.
- GÄRTNER, Heinz et al. (eds.), *Europe's New Security Challenges*, Boulder, Lynne Rienner, 2001.

- 
- <sup>30</sup> BUZAN, Barry et al. (eds.), *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder. 1998.  
CALLIESS, Jörg (ed.), *Die Verflochtenheit und Verflechtung von äußerer und innerer Sicherheit*, Loccumer Protokolle 55/03, Loccum, 2003.  
CHA, Victor D., "Globalization and the Study of International Security" en *Journal of Peace Research* N°. 3, 2000, ps. 391-403.  
CROFT, Stuart et al. (eds.), *Critical Reflections on Security and Change*, Londres, 2000.  
HELD, David et al. (eds.), *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Cambridge, 1999.
- <sup>31</sup> SPILLMANN, Kurt R. y KRAUSE, Joachim (eds.), *International Security Challenges in a Changing World*, Bern, 1999.  
SPILLMANN, Kurt R. y WENGER, Andreas (eds.), *Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*, Bern, 1999.
- <sup>32</sup> CAHILL, Kevin M. (ed.), *Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start*, Nueva York-Londres, Routledge, 2000.
- <sup>33</sup> GLASIUS, Marlies y KALDOR, Mary (eds.), *Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*, Nueva York, Routledge, 2005.  
FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo, *Seguridad Humana*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Junio 2005:  
Hhttp://www.tesisenxarxa.net/TESIS\_UAB/AVAILABLE/TDX-0620106-153920/jcfp1de1.pdfH [Consultado el 1 de abril de 2008].
- <sup>34</sup> EWAN, Pauline, "Deepening the Human Security Debate: Beyond the Politics of Conceptual Clarification" en *Politics* N°. 3, 2007, p. 182.
- <sup>35</sup> *Ibidem*, p. 183.
- <sup>36</sup> PARIS, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" en *International Security*, Vol. 26 No. 2, 2001, ps. 87-102.
- <sup>37</sup> "Una Europa Segura en un Mundo Mejor: Estrategia Europea de Seguridad" op.cit.
- <sup>38</sup> CIDOB, noticias: *Javier Solana y Mary Kaldor dialogan sobre seguridad humana en Madrid*:  
Hhttp://www.cidob.org/es/noticias/seguridad/javier\_solana\_y\_mary\_kaldor\_dialogan\_sobre\_seguridad\_humana\_en\_madridH [Consultado el 1 de abril de 2008].
- <sup>39</sup> NYE, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.  
LEONARD, Mark, *Why Europe Will Run the 21<sup>st</sup> Century*, Nueva York, Public Affairs, 2005.  
RIFKIN, Jeremy, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, Nueva York, Jeremy P. Tarcher, Penguin, 2004.  
PETITEVILLE, Franck, "Exporting 'values'? EU external cooperation as a 'soft diplomacy'" en KNOTT, Michèle/PRINCEN, Sebastiaan (eds.), *Understanding the European Union's External Relations*, ps. 127-141.  
HYDE-PRICE, Adrian, "'Normative' Power Europe: A Realist Critique" en *Journal of European Public Policy* N°. 2, 2006, ps. 217-234.  
MATLARY, Janne Haaland, When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible? en *Security Dialogue* N°. 1, 2006, ps. 105-121.

## ***La Construcción de la Paz y la Guerra contra el Terrorismo: ¿Conflicto de Intereses?***

**Malgorzata KOTOMSKA y Balder HAGERAATS\***

Resumen: La Guerra Global Contra el Terrorismo (GGCT) ha sido uno de los temas más importantes dentro de la política internacional. Hasta la fecha su impacto en la seguridad internacional ha sido abrumadoramente negativo. En un intento de analizar sus debilidades, los responsables políticos de Estados Unidos están incorporando cada vez más actividades de la Construcción de la Paz y conceptos similares a la GGCT. Esto es, en parte, una reacción a sus fracasos actuales, y refleja un entendimiento de la importancia a largo plazo de soluciones sostenibles. Sin embargo, la combinación de la GGCT y la Construcción de la Paz es peligrosa ya que amenaza con afectar a la efectividad y legitimidad de la última. La verdadera seguridad internacional requiere enfoques que no estén contaminados por la GGCT y debe frenar una mayor integración de la Construcción de la Paz y conceptos similares a sus doctrinas. Los casos de Afganistán y AFRICOM en la región del Sahel ilustran los problemas potenciales si la comunidad internacional fracasa a la hora de separar suficientemente los dos.

Palabras clave: guerra, terrorismo, Construcción de la Paz, Afganistán, Sahel, AFRICOM.

Abstract: The Global War on Terror (GWOT) has been one of the most important topics within International Relations in recent years. To date, it has had an overwhelmingly negative impact on international security. In order to address its current weaknesses, some US policymakers are beginning to incorporate Peacebuilding initiatives and other alternatives to the GWOT. In part, this is a reaction to the failures that have plagued the war, as well as an indication that there does exist an understanding of the need for long-term, sustainable solutions. However, the combination of these distinct tactics, the GWOT and Peacebuilding, is a dangerous maneuver as it may threaten the legitimacy and effectiveness of the latter. True international security requires an approach that is not tainted by the GWOT, and one that incorporates Peacebuilding along with other similar initiatives on a much greater scale. The case of Afghanistan and the establishment of AFRICOM in relation to the Sahel region both illustrate the potential problems likely to arise if the international community fails to separate the two activities.

Key words: war, terrorism, Peacebuilding, Afghanistan, Sahel, AFRICOM.

## **Introducción**

Desde los sucesos del 11S, el panorama de las relaciones internacionales y la seguridad internacional ha cambiado radicalmente. Ahora el mundo se encuentra enfrentado a retos —desde el terrorismo internacional hasta la incertidumbre económica y el medio ambiente— y dinámicas relacionadas, que muestran una falta alarmante tanto de control como de soluciones por parte de la comunidad internacional. El mejor ejemplo de esta situación es la desastrosa “Guerra Global Contra el Terrorismo”, liderada por Estados Unidos y sus aliados. Su mezcla ecléctica de miedo genuino (al terrorismo internacional), intereses geopolíticos e idealismo, no sólo ha resultado contraproducente sino que incluso ha creado una incapacidad aparente para encontrar otro tipo de respuestas a los problemas a los que se enfrenta nuestro mundo. Los mecanismos que se han puesto en funcionamiento parecen haber creado un ciclo de violencia y descontento a nivel mundial que se auto-perpetúa. En vez de dejar de ahondar en el problema, parece que los responsables políticos internacionales siguen haciendo más profundo el hoyo que ellos mismos crearon. Las pocas dinámicas positivas que se pueden observar pertenecen al mundo de antes del 11S y provienen concretamente del idealismo de los noventa posterior a la Guerra Fría. La Construcción de la Paz es una de esas dinámicas.

El concepto de Construcción de la Paz en su forma actual —que está relacionado con la creación de dinámicas sostenibles a largo plazo, dentro de sociedades en las que sirven para resolver conflictos sin recurrir a la violencia o a la guerra— viene de la última década del siglo XX y está relacionado con otras creaciones de ese período, tales como los conceptos de Seguridad Humana<sup>1</sup> y la Responsabilidad de Proteger<sup>2</sup>. Para los responsables políticos, la Construcción de la Paz ofrece una alternativa al énfasis en la seguridad tradicional y principalmente militar de la GGCT, incluso aunque en teoría las dos no son siempre consideradas antagonistas. De hecho, gran parte del discurso de la GGCT utiliza de manera selectiva asuntos de Seguridad Humana y Construcción de la Paz en su marco más amplio. El enfoque de la GGCT se va orientando cada vez más hacia otros medios, no militares, y los responsables políticos están incorporando de manera más entusiasta otro tipo de enfoques para incrementar la eficacia en un marco antiterrorista más general.

Esta combinación es peligrosa por las confusas líneas que separan por un lado las soluciones verdaderas y sostenibles a largo plazo, ofrecidas por la Construcción de la Paz y sus corolarios, y por el otro las estrategias equivocadas de la GGCT. En la práctica, las primeras tienden a convertirse en un frente más, en vez de en una base para las acciones referentes a las últimas. Como resultado, la Construcción de la Paz corre peligro de corromperse por los fracasos de los enfoques militares y tradicionales de la GGCT, y perderá su potencial impacto positivo por esta asociación.

Este artículo trata primero los conceptos de la GGCT y la Construcción de la Paz, que se describen y analizan brevemente a partir de una perspectiva de seguridad internacional. Continúa con una argumentación sobre por qué ambas han de estar separadas en la medida en que sea posible y práctico, y por qué los enfoques de ambas así como sus intereses subyacentes difieren y discrepan en lo fundamental. En tercer lugar, discutimos brevemente los casos de AFRICOM en el Sahel y la situación en Afganistán como ejemplos de esta discrepancia entre la GGCT y la Construcción de la Paz. El artículo termina con algunas sugerencias generales sobre cómo tratar esta preocupante dinámica, con el objetivo de que la comunidad internacional pueda afrontar eficazmente sus retos en seguridad.

### **La Guerra Mundial Contra el Terrorismo**

El 28 de septiembre de 2001 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1373 que exigía a los “Estados a trabajar juntos urgentemente para prevenir y eliminar los ataques terroristas”. Sólo ocho días antes, el Presidente de Estados Unidos George W. Bush había manifestado que “nuestra guerra contra el terrorismo empieza con Al-Qaeda, pero no termina ahí. No terminará hasta que todos los grupos terroristas de alcance global hayan sido encontrados, detenidos y derrotados”<sup>3</sup>. La guerra de Afganistán empezaría dos semanas más tarde, comenzaba la GGCT<sup>4</sup>.

La reacción de Estados Unidos a los eventos del 11S y la decisión de empezar la GGCT cambió la dinámica de las relaciones internacionales y los conflictos violentos. Por su propia naturaleza, el carácter permanente e integral de la GGCT —al definir al enemigo en la “guerra” como el difuso e invencible “terrorismo”, o más intangible aún, como “terror”— ha hecho que sea un ejercicio sin límites e incontrolable. Su propio ámbito de actividades, desde las guerras en Irak y Afganistán hasta la legislación doméstica tales como la Ley Patriota,

evidencian una falta de objetivos bien definidos y la peligrosa mezcla de intereses relacionados —económicos, políticos y geoestratégicos—. El intento de incluir conceptos aparentemente incompatibles tales como Responsabilidad para Proteger, Seguridad Humana y Construcción de la Paz, es otra muestra más de la naturaleza paradójica de la política de la GGCT. La utilización de referencias *orwellianas* se ha convertido en un cliché, pero no hay duda de que la guerra se ha convertido en paz, y la paz se ha convertido en guerra.

Durante los años posteriores a los eventos de 2001 la GGCT cambiaría y expandiría su ámbito de validez y su alcance. En febrero de 2003 —sólo unos meses antes de la invasión de Irak— se publicó la Estrategia Nacional de la Casa Blanca para Combatir el Terrorismo<sup>5</sup> donde se esbozaron sus objetivos principales:

1. Derrotar a los terroristas y sus organizaciones.
2. Identificar, localizar y destruir a los terroristas así como a sus organizaciones.
3. Denegar el patrocinio, apoyo y refugio a terroristas.
4. Disminuir las condiciones subyacentes que los terroristas pretenden explotar.
5. Defender a los ciudadanos y los intereses de Estados Unidos en su país y en el extranjero.

El extenso ámbito que abarcan estos objetivos, propio de la naturaleza integral de la GGCT, deja la puerta abierta a todo tipo de actividades tanto en el extranjero como internamente. De hecho, desde el principio ha habido abundantes referencias a la necesidad de establecer regímenes democráticos, crear sociedades abiertas y cambiar la dinámica general de sociedades consideradas como origen de actividades terroristas<sup>6</sup>. La lucha fue definida como ideológica, cultural e incluso religiosa<sup>7</sup> y también militar. A partir de una perspectiva tan cercana a los postulados de Samuel Huntington<sup>8</sup>, las opciones militares y otros enfoques de seguridad tradicional no son las únicas herramientas indispensables. Esto se entendió en términos generales. En la práctica sin embargo, la aplastante confianza dogmática en la fuerza de conceptos como “libertad” y “democracia” como movimientos naturales y universales hicieron retroceder a un segundo plano de la política de Washington cualquier tipo de intervención no tradicional<sup>9</sup>. En los últimos años, y con el cada vez más aparente fracaso de la GGCT, esto ha ido cambiando.

Lo que hasta ahora ha caracterizado la GGCT ha sido el enfoque volátil de pretender perforar el núcleo de la actividad terrorista, y dispersarlo con la esperanza de eliminar sus células. Ha sido una campaña de miedo y amenazas combinada con fuerza militar que ni siquiera ha sido capaz de acercarse a la eliminación de la actividad terrorista. La movilización de aliados fue una tarea difícil ya que muchos países pudieron ver esta guerra como lo que rápidamente ha llegado a ser: una sin un enemigo definido ni un final a la vista. La invasión de Afganistán tuvo un efecto a corto plazo en la derrota de los talibán, pero desde entonces sus fronteras al sur se han convertido de nuevo en criaderos de actividad terrorista. La guerra en Irak creó un campo de batalla para inducir al terrorismo que ha resultado claramente contraproducente. Declarar y empezar una guerra contra el terrorismo ha puesto automáticamente en movimiento el ciclo de violencia.

Aún siendo cierto que no ha habido más ataques terroristas en territorio de Estados Unidos desde el 11S, es difícil argumentar que la GGCT ha hecho del mundo un lugar más seguro. Incluso cuando miramos al "campo de batalla" más explícito, Afganistán, los talibán han regresado y los fracasos son evidentes. Lo mismo se puede decir de la búsqueda de Osama ben Laden, que sigue desaparecido. El mayor daño causado sin embargo, desde la perspectiva de seguridad de Estados Unidos, parece estar relacionado con las dinámicas a largo plazo. Los países y los actores identificados por Washington como enemigos no han sido apaciguados ni controlados de forma significativa alguna. Esto incluye a actores gubernamentales, como los de Teherán y Damasco, o las regiones consideradas fuentes de terrorismo, como el norte de Pakistán y más recientemente el norte de África y la región del Sahel. La GGCT no se ha ganado, aunque nunca ha estado claro cuáles serían las condiciones de la victoria, teniendo en cuenta su naturaleza integral. La amenaza terrorista internacional sigue viva y presente<sup>10</sup>.

Estas observaciones parecen haber conducido a un reconocimiento tardío de otro tipo de intervenciones y de diplomacia. No sólo debido a una mayor sensación de la inutilidad de los enfoques más tradicionales y a un creciente coste político y económico de las guerras de Afganistán e Irak, sino también porque los responsables políticos de Estados Unidos están cada vez más preocupados por su desgastada legitimidad y por la pérdida de la buena voluntad internacional. Con la caída del dólar, los altísimos precios del petróleo, los déficits comerciales y los retos

medioambientales, los costes diplomáticos y económicos de la GGCT se han hecho insostenibles.

Consecuentemente, la política de Estados Unidos se encuentra actualmente en una encrucijada decisiva. Una tendencia parece ser adaptar la GGCT a los nuevos retos geoestratégicos. Esto podría hacerse, por ejemplo, utilizando un discurso antiterrorista para justificar el control de los recursos naturales ante a la competencia de China y Rusia. La otra opción que circula en Washington es terminar poco a poco con la GGCT en su actual forma, y reemplazarla por otro tipo de políticas que no se vean obstaculizadas por el antagonismo internacional creado durante los últimos siete años<sup>11</sup>.

Cada una de estas dos opciones significaría que la Construcción de la Paz y las actividades relacionadas crecerían en importancia. Sin embargo, es muy posible que la primera subyugue —y corrompa— el concepto a través de un enfoque general incompatible, centrado aún en las consideraciones de seguridad tradicional. La segunda opción podría ser más viable, dependiendo de su formulación y objetivos. En cualquier caso, el énfasis va poco a poco dirigiéndose hacia enfoques de *soft power* y hacia formas de pensar más innovadoras. Esto se ejemplifica con el caso de AFRICOM (veáse más adelante), que es sólo una parte de un intento mayor de Estados Unidos por controlar el continente africano a través de una extensa variedad de actividades.

### **La Construcción de la Paz**

“Construcción de la Paz” es un concepto que describe aquellas actividades y procesos que permiten a las sociedades resolver sus conflictos internos de una forma no violenta, sostenible y productiva. Abarca una amplia variedad de actividades, que incluyen desde el fortalecimiento institucional hasta el mantenimiento de la paz. Su naturaleza general hace que sea difícil destacar estrategias exactas para la Construcción de la Paz —es más un proceso que una estrategia específica<sup>12</sup>— y tiende a depender de las políticas concretas de las organizaciones y países involucrados<sup>13</sup>. Por ello las actividades de la Construcción de la Paz tienden a incorporarse muy fácilmente dentro del marco de la GGCT. El resultado: una mezcla paradójica e inofensiva de “guerra” con construcción de “paz”.

Las actividades de Construcción de la Paz han conseguido introducirse en la GGCT, pero se ha invertido su orden. Estas actividades se han llevado a cabo principalmente con el objetivo de restaurar las comunidades y las infraestructuras que han sido dañadas como consecuencia directa de las acciones propias de la GGCT. El daño social y psicológico además del daño material en los territorios en guerra, como Irak y Afganistán, van en contra de los principios fundamentales de la Construcción de la Paz. Sin éstos, la tarea de construir sociedades sostenibles y pacíficas se vuelve imposible. Las comunidades afectadas por la GGCT pueden encontrar difícil comprender por qué la devastación de sus vidas se repara a través de las mismas políticas internacionales que han sido (en parte) responsables del daño en un primer lugar.

Los esfuerzos para construir sociedades fuertes capaces de abordar el conflicto de una forma pacífica y diplomática suponen una tarea a largo plazo que requiere dedicación y paciencia. Como destaca Condoleezza Rice, Estados Unidos es “una nación increíblemente impaciente. [Esto] ha llevado a nuestra nación a cometer errores en el pasado y con seguridad cometeremos más en el futuro”<sup>14</sup>. Puede que la imposición de la paz y el alto el fuego sean los primeros pasos en el proceso de Construcción de la Paz, que se centraría entonces en la reconciliación, en el fortalecimiento institucional y de capacidades, y en la configuración de una sociedad que escoge el diálogo frente a las armas. Las actividades de Construcción de la Paz no se limitan solamente a las situaciones posteriores a un conflicto. Los sistemas de alerta anticipada y la diplomacia preventiva son algunos medios para alcanzar soluciones pacíficas en conflictos emergentes. La estabilidad estructural general que permite que los ciudadanos accedan a oportunidades, justicia e igualdad así como a un sistema de gobierno dirigido por autoridades legítimas son parte de lo que la Construcción de la Paz pretende construir.

La Cuenta del Reto del Milenio<sup>15</sup> es un ejemplo de cómo las actividades de Construcción de la Paz son promovidas en aquellas regiones cuyos estados figuran en los primeros puestos de las listas de estados fallidos y que podrían ser los siguientes en la agenda de la GGCT, como ocurre con los de la región del Sahel. Este programa destina ayuda económica a esos países cuyas administraciones muestran un cierto nivel de buen gobierno. Esto incluye típicamente el respeto por las libertades civiles y los derechos políticos, el control de la corrupción, la inversión en sus ciudadanos proporcionándoles una adecuada asistencia médica y educación, así como facilitándoles libertad económica y de comercio. Aunque esta forma de

convertir estados fallidos en estados que trabajan por sus ciudadanos y proporcionan estabilidad estructural es posiblemente un simple método de palo y zanahoria, si proporciona incentivos útiles para que los gobiernos se comporten según normas internacionales.

Una de las razones por las que la utilización de conceptos como Construcción de la Paz o Seguridad Humana son tan atractivos para los defensores de la GGCT es que aparentemente abre la puerta para la intervención legítima en sociedades extranjeras. La literatura de los noventa que promovió estas nuevas teorías —que resaltaban la importancia de los nuevos enfoques para tratar las interconexiones entre desarrollo y conflicto violento— también argumentó a favor de un replanteamiento del orden tradicional del sistema westfaliano. La confianza del sistema internacional en la soberanía puramente territorial y la no injerencia obstaculizó de forma inaceptable la intervención humanitaria, o así fue argumentado. Esta reacción, estimulada más adelante por los genocidios de Ruanda y de los Balcanes durante aquellos años, ha activado gran cantidad de nuevos actores en las relaciones internacionales. Kofi Annan, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, formuló esta idea al proponer dos tipos de soberanía<sup>16</sup>. Argumentó que si un gobierno o estado ya no era capaz o no quería proteger su propia población ante desastres humanitarios, perdería sus derechos garantizados inicialmente a través de la soberanía westfaliana.

Claramente, estas nuevas interpretaciones de los elementos fundamentales de la comunidad internacional nunca pretendieron ser utilizadas para políticas tan indudablemente rechazadas universalmente como las de la GGCT. Sin embargo, dada la difusa y compleja naturaleza de las relaciones internacionales y las preocupaciones humanitarias, una lectura selectiva de estas ideas ha abierto la puerta a su uso y abuso. La necesidad de proteger los derechos individuales y el bienestar ha sido acogido de manera entusiasta en casos como el Irak de Saddam Husein, e intencionadamente ignorados en otras situaciones de sufrimiento humanitario mucho más evidente como en Sudán o en la República Democrática del Congo.

Cada uno de los dos casos analizados más adelante (Afganistán y AFRICOM) contiene múltiples ejemplos de cómo la GGCT y las actividades de Construcción de la Paz se han ido entrelazando cada vez más. Tanto a un nivel práctico de implementación de políticas, como desde el punto de vista de un discurso

internacional, la literatura de los noventa es cada vez más útil para enfatizar y para justificar la “guerra” en curso.

En las complejidades de un mundo cada vez más globalizado, la importancia de las actividades de la Construcción de la Paz —tanto si es una medida preventiva como si es una respuesta a amenazas específicas— es incuestionable. Aunque sí que existen diferencias, académicas y políticas, sobre cómo formular e implementar determinadas políticas dentro de su marco, el énfasis general por lograr sociedades sostenibles a largo plazo es una necesidad absoluta para afrontar los retos del siglo XXI. El peligro de que este tipo de enfoque se corrompa por una GGCT a corto plazo y un estrecho margen de visión es muy real y ha de impedirse.

### **La naturaleza contradictorias de los dos enfoques**

La GGCT ha sido una vuelta al *hard power* y a los enfoques realistas de las políticas y los conflictos internacionales. Por otro lado, la Construcción de la Paz siempre ha sido una continuación del énfasis de los noventa en el *soft power* y el convencimiento de que la paz, el conflicto y el desarrollo social, se entrelazan con una dinámica de abajo a arriba. Sólo los enfoques a largo plazo llevarán hacia sociedades sostenibles y pacíficas. Hay también varios aspectos que ambos conceptos tienen en común: su énfasis en los retos y movimientos transnacionales, su relativa indiferencia hacia la soberanía tradicional y la supremacía del estado como el actor internacional decisivo, y sus enfoques relativamente holísticos.

El terrorismo internacional es un enemigo difuso. Es necesario impulsar una mayor atención hacia soluciones a largo plazo y hacia la construcción de sociedades sostenibles que rechacen el terrorismo. El hecho de que el terrorismo no sea en sí mismo una ideología y que no necesite grandes cantidades de socios con carné es una razón importante para centrarse en las causas del terrorismo en vez de simplemente en sus síntomas. La necesidad de contrarrestar la actividad terrorista existente y de llevar a sus autores ante la justicia está fuera de duda, y la GGCT ha tenido cierto éxito en este aspecto. Sin embargo, para una verdadera solución a la amenaza en sí misma, se necesitan una estrategia y una visión diferentes y la Construcción de la Paz tiene el potencial para jugar un papel importante en la creación de sociedades capaces de resistir a dinámicas que propicien el terrorismo.

Uno de los problemas de la GGCT ha sido el de sus externalidades no intencionadas. A través de la fuerza militar y de la diplomacia realista, se ha

distanciado de muchos de los aliados que necesitaba para tener éxito. A través de la Construcción de la Paz, la GGCT podría de hecho ser capaz de recuperar algo de la confianza y la legitimidad que necesita para continuar su lucha. Otra ventaja es que la Construcción de la Paz se beneficia indudablemente—pero no depende necesariamente— de los movimientos democráticos e instituciones dentro de la sociedad seleccionada. Esto casa bien con el discurso de la GGCT que depende en gran medida del imperativo moral de establecer regímenes democráticos en sociedades que “posibilitan el terrorismo”.

Para que la Construcción de la Paz sea efectiva, necesita ser reconocida como un conjunto de actividades relativamente neutral desde un punto de vista político. Aunque siempre hay dificultades, por ejemplo a la hora de encontrar el equilibrio entre democratización y actividades para resolver y prevenir el conflicto violento, es crucial que la Construcción de la Paz no refleje la agenda internacional de un grupo específico de países. Esto se pone de manifiesto en el hecho de que Naciones Unidas y los países considerados relativamente “neutrales” dentro de las relaciones internacionales —como Japón, Canadá y los estados escandinavos— jueguen un papel tan importante dentro de la comunidad de la Construcción de la Paz. Una mayor incorporación de las citadas actividades a la GGCT haría peligrar dicha neutralidad<sup>17</sup>.

También es cuestionable que la Construcción de la Paz pueda realmente incorporarse a un marco que parece ser esencialmente contradictorio a su propia naturaleza. Aunque la reforma del sector de la seguridad es un elemento importante de la Construcción de la Paz, la GGCT tiende a centrarse en la formación y en el apoyo a tropas que, a menudo, representan gobiernos considerados ilegítimos o responsables de dinámicas que van en contra de los principios de la Construcción de la Paz. En otras palabras, es muy posible que la agenda de la GGCT sea demasiado selectiva y excluyente como para ser útil desde la perspectiva de la Construcción de la Paz.

En última instancia, los dos conceptos en su forma actual son incompatibles. El uso selectivo de la Construcción de la Paz por parte de la GGCT distorsiona la verdadera razón por la que la Construcción de la Paz puede jugar un papel productivo. Está siendo absorbido por una agenda establecida en términos de deconstrucción en vez de construcción, que es específica y no universal. El impacto de corrupción que esto tiene en la Construcción de la Paz pone en riesgo su

verdadera esencia y una posterior integración de los dos conceptos conlleva muchos peligros.

### **AFRICOM en la región del Sahel**

Un ejemplo que refleja la complejidad de la relación entre la Construcción de la Paz y la GGCT es el recién creado centro de comando de Estados Unidos dedicado solamente al continente Africano, el Comando Africano de Estados Unidos (AFRICOM en sus siglas en inglés). La propuesta para este cuerpo de coordinación salió de la administración Bush en febrero de 2007 y comenzó sus actuaciones en octubre del mismo año desde el cuartel general del EUCOM (Comando Europeo de Estados Unidos) en Stuttgart. El 1 de octubre 2008 se ha convertido en una entidad separada que con el tiempo se trasladara a un país africano; aunque encontrar un país que lo albergara ha demostrado ser un reto. Esto es quizás un presagio del posible conflicto de intereses con el que es muy probable que tropiecen la combinación de la Construcción de la Paz y las iniciativas contra el terrorismo. Los actuales centros de comando combatientes, como su nombre sugiere, tienen típicamente un tono militar, y aún así este intenta incorporar muchas más iniciativas humanitarias y de desarrollo. Se dice de AFRICOM que es diferente a sus predecesores precisamente en ese aspecto: se centra más en el *soft power* y se dirige a las causas originarias de los conflictos, de los estados fallidos o del terrorismo, mientras mantiene las bases militares bajo la dirección del *hard power*. El resultado por el momento es lejos de ser alentador<sup>18</sup>.

Hasta el final del siglo XX África no tenía una especial importancia estratégica para Estados Unidos: tenía poco que ofrecer y mucho que reparar, de modo que era más cómodo mantenerla olvidada. En 1998, después de los atentados contra las embajadas de EEUU en Kenia y Tanzania, y especialmente después del 11S, su relevancia como una posible amenaza para la seguridad americana empezó a ganar atención e importancia. Desde entonces, las preocupaciones e intereses se han materializado en varias iniciativas —la Iniciativa de Operaciones para la Paz Mundial, la Iniciativa de Respuesta a las Crisis Africanas, la Iniciativa Pansahel o la Iniciativa Transahariana de Lucha Contra el Terrorismo— todas ellas con la intención bien de ayudar en el reforzamiento de la paz, bien de combatir el terrorismo. Con la GGCT difundándose por todas las partes del globo, se marcó un nuevo frente en la región del Sahel, en África Subsahariana. Ya en 2003 se empezaron a implementar actividades contra el

terrorismo en el Sahel, llevadas a cabo por personal militar de Estados Unidos, y centradas principalmente en reforzar la capacidad militar (indígena).

Estados Unidos ha empezado a reconocer que los estados fallidos y sus ciudadanos descontentos constituyen una amenaza real dentro de la lucha contra el terrorismo internacional. Dado que el Sahel es un ejemplo de tales peligros políticos y sociales —puestos de manifiesto por una gobernanza débil y una pobreza que parece crear una amenaza continua de conflicto violento, como han mostrado recientemente los casos de Níger y Chad— el elemento fundamental de la fundación del AFRICOM ha sido un enfoque dirigido a afrontar las necesidades de estados fallidos o en declive. Las propuestas para emplazar el AFRICOM en suelo africano se han encontrado con resistencias y preocupación por la posibilidad de que sea un intento de militarizar el continente y controlar otra región rica en recursos. Como tal, cualquier tipo de actividad de Construcción de la Paz desarrollada dentro de la política más general de Estados Unidos también encontrará resistencia.

Para que AFRICOM tenga éxito en la consecución de sus objetivos necesitará superar los obstáculos naturales que crea la GGCT. Como señala Robert Berschinski:

“[Para conseguir los objetivos del AFRICOM se requiere que] responda a las percepciones africanas sobre las condiciones de seguridad local. Con algunas notables excepciones, la GGCT no figura en los puestos más altos de la lista de prioridades de la seguridad africana. Aún así, en su intención de encontrar y combatir el terrorismo en África, el Departamento de Defensa ha enfocado sus principales iniciativas regionales en el norte y este de África según los criterios de las líneas contra el terrorismo. Las ramificaciones de esta incongruencia serían menores si no fuera por la manera en la que hasta ahora se ha llevado la GGCT en África. La mayoría de las operaciones han sido positivas, con esfuerzos a largo plazo para mejorar las capacidades e incrementar los niveles de vida. Aún así, una continuada y excesiva dependencia en soluciones cinéticas a corto plazo ha recortado ampliamente dichas iniciativas. Los efectos de dichas políticas, combinados con una estrategia de suma de insurgencias locales a la GGCT, han dañado los intereses estratégicos de Estados Unidos y han desestabilizado regiones del continente.”<sup>19</sup>

El Parlamento de la Unión Africana acordó disuadir a los gobiernos africanos de aceptar las solicitudes de Estados Unidos para albergar el AFRICOM en el continente africano. Sin embargo, algunos países como Nigeria y Liberia han acogido la idea y han solicitado más sensibilización sobre el tema con el objetivo de asegurar una comprensión panafricana más clara de los propósitos y los objetivos del comando. Liberia incluso se ha ofrecido voluntaria para albergar el Comando Africano.<sup>20</sup>

La reacción de la comunidad africana no es una sorpresa. Después de todo, Estados Unidos siempre ha visto su capacidad militar como su principal recurso en los asuntos internacionales. Un centro de comando militar en el continente encaja dentro de esa perspectiva. Considerando la devastación e inestabilidad que la GGCT ha traído a Afganistán e Irak, y siendo la región del Sahel considerada como el posible próximo campo de entrenamiento y de cultivo para el terrorismo<sup>21</sup>, la simple presencia del ejército de Estados Unidos tiende a intimidar, y es una preocupación para los gobiernos locales y la comunidad internacional. Aunque se han dedicado muchos esfuerzos en disipar cualquier preocupación sobre que el AFRICOM pudiera ser el equivalente a una base militar permanente —el Presidente George W. Bush fue cuestionado repetidas veces sobre las intenciones del proyecto de su administración en su reciente viaje al continente— permanece un aire de sospecha, y no parece que vaya a desaparecer en un futuro próximo.

Lo que hace que el AFRICOM destaque como diferente del resto es que, aunque será capaz de facilitar y llevar a cabo operaciones militares, uno de sus principales objetivos es ser un mecanismo de apoyo al desarrollo y a las iniciativas humanitarias. Trabajará mano a mano con la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID en sus siglas en inglés), así como con otras agencias gubernamentales que no están bajo la jurisdicción del Departamento de Defensa<sup>22</sup>. Empleará igualmente una cantidad de personal civil mayor de la utilizada en el caso de otros comandos. Al incorporar más *soft power*, los proyectos dirigidos a iniciativas de reconstrucción de estados, desarrollo o temas humanitarios, recibirán más atención. Según el director del Centro Nacional Contra el Terrorismo de Estados Unidos, Michael Leiter, la lucha contra la ideología extremista tendrá éxito “no si se ataca a las tradiciones religiosas o culturales, sino si se destaca la pobreza del pensamiento extremista, si se trabaja junto con los principales líderes de todas las creencias (...) y se utilizan elementos de poder nacional —diplomacia, ayuda internacional, organizaciones no gubernamentales,

etc.—”<sup>23</sup>. Los términos claves para promocionar este centro de comando único han sido la prevención de conflicto y la reconstrucción de estados. En otras palabras, aspira a encontrar formas de crear colaboraciones y coordinar estrategias de seguridad, con el objetivo de evitar el conflicto violento y así centrarse en la estabilidad.

Sin embargo, persiste el hecho de que el Comando África es una maquinaria militar. La mejora en la logística y las habilidades de los ejércitos africanos figurará todavía como la primera prioridad, y no es probable que el enfoque beligerante para luchar contra el terrorismo se detenga frente a las actividades de la Construcción de la Paz, que no producen resultados visibles en el momento en que se ejecutan. Teniendo en cuenta que el continente se está convirtiendo gradualmente en una fuente esencial de recursos y que la competencia es cada vez más fuerte —especialmente por parte de China—, la necesidad de proteger esos intereses requiere reforzar la seguridad y la estabilidad. Este es el punto en el que el “idealismo” del AFRICOM se coloca en el punto de mira: ¿la esencia de la reconstrucción de estados y los programas de desarrollo pretende crear dinámicas duraderas que beneficiarán a las sociedades en cuestión, o se acentúan estos términos para ganar aceptación y trabajar bajo un estandarte más políticamente correcto?

Por un lado, Estados Unidos está aplicando ciertas iniciativas de la Construcción de la Paz para promover la estabilidad a largo plazo, la prevención de conflictos y la construcción de sociedades sostenibles. Esta puede ser una buena oportunidad para cambiar la dirección del fracasado curso de la GGCT. Tiene el potencial de utilizar la Construcción de la Paz como un medio para dirigirse a las causas originarias del terrorismo y crear mecanismos de prevención dentro de sociedades vulnerables. Por otro lado, si estas mismas iniciativas sólo van dirigidas a un mayor control por propósitos geoestratégicos, y la estabilidad es un objetivo simplemente para garantizar la extracción segura de los recursos, las estrategias de la Construcción de la Paz podrían demostrar ser una fuerza destructiva en vez de positiva para la región.

### **Afganistán**

La guerra de Afganistán que empezó en octubre de 2001 fue la primera, casi inmediata, reacción de Estados Unidos y sus aliados dentro del marco de la GGCT. Fue considerada a nivel general, si bien no universal, una respuesta legítima al

apoyo y asociación de los talibán con Al-Qaeda. Su enfoque inicial fue puramente militar como parte de la “Operación Libertad Duradera” (“Operation Enduring Freedom”, OEF en sus siglas en inglés, o según su nombre inicial “Operación Justicia Infinita”), y su intención final la de capturar a los autores del 11S y cambiar el régimen de Afganistán para prevenir cualquier actividad terrorista futura dentro del país. Desde la invasión inicial, la estrategia general y las tácticas empleadas han iniciado un creciente número de actividades no militares dirigidas a crear un sistema sostenible y semidemocrático dirigido desde Kabul. Como tal, Afganistán es un buen ejemplo de cómo la GGCT ha incorporado actividades de la Construcción de la Paz, principalmente de manera implícita, con el objetivo de hacer progresar su muy específica agenda que está lejos de ser compartida o aceptada universalmente.

Las dos operaciones militares internacionales —OEF y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF en sus siglas en inglés)— operan a efectos prácticos dentro del marco de la GGCT, incluso aunque sólo la OEF sea explícitamente una operación antiterrorista. Inicialmente se suponía que la ISAF, una operación de la OTAN sancionada por la ONU, protegía a Kabul y reforzaba su gobierno provisional. Desde 2003 sus operaciones se han expandido a lo largo y ancho de todo el continente.

Estas operaciones reflejan bien la dualidad de la GGCT. La ISAF se ha encontrado con cada vez más operaciones de combate por su dilatado alcance. Aún se mantiene intacta su misión defensiva inicial —y consecuentemente las actividades de la Construcción de la Paz—, pero su diferenciación de la OEF, con una orientación ofensiva, es cada vez más difusa. Esto se ve aún más acentuado por el hecho de que la OEF está gradualmente dirigiendo recursos hacia sus “Equipos de Reconstrucción Provincial” (PRT en sus siglas en inglés). Estos equipos están implicados en actividades de reconstrucción no militares como la edificación de colegios y clínicas médicas, y consisten tanto en personal militar como no militar. Además, colaboran estrechamente con USAID<sup>24</sup> de una forma similar a las múltiples conexiones entre la USAID y el AFRICOM en África Subsahariana.

La seguridad general se deterioró rápidamente en Afganistán después de 2003<sup>25</sup> y aceleró los intentos de incorporar soluciones no militares por parte de Estados Unidos y sus aliados. Como tal, la situación en Afganistán y sus intentos de utilizar los enfoques de la Construcción de la Paz se convirtieron en un caso de

prueba para la más extendida GGCT y sus intentos de adaptación durante los años anteriores. Los PRT han tenido un impacto positivo en casos específicos dentro del país, pero la situación general (usando indicadores como la producción de heroína, el crimen, la violencia organizada, las víctimas militares) no ha mejorado sustancialmente. Ya en 2004, un informe de Save the Children sugirió algunas de las razones detrás de este fracaso:

“Surgen cuestiones de principio en las siguientes áreas: cómo los PRT enturbian la diferenciación entre objetivos militares y humanitarios, qué posibilidades hay de que los PRT contribuyan a la “militarización” de la ayuda, el aumento del riesgo de inseguridad para las agencias humanitarias, y una falta de rendición de cuentas en relación a las operaciones de liberación llevadas a cabo por los PRT. Los PRT también hacen surgir cuestiones sobre la práctica relacionadas con el hecho de asegurar la asistencia cuando corresponda y no se ponga en peligro a aquellos a los que se pretende ayudar”<sup>26</sup>.

Estas cuestiones también se pueden aplicar al marco más general de la GGCT y su incorporación de la Construcción de la Paz. Incluso si la Construcción de la Paz en sí misma no se centra en la acción humanitaria, muchos de los peligros mencionados por el informe de Save the Children siguen siendo válidos. La falta de claridad entre las actividades que requieren neutralidad y legitimidad general, y aquellas que promueven una agenda específica no universal, podría rápidamente tornarse contraproducente. Además no está claro que el marco de la GGCT sea de hecho lo suficientemente flexible para dar cabida a una Construcción de la Paz efectiva dentro de sus limitaciones naturales.

Se pueden aprender lecciones similares de los “Equipos de Reconocimiento Humano” (HTT en sus siglas en inglés) que han sido desplegados desde 2003, inicialmente en Irak pero después también en Afganistán. Con el objetivo de ayudar a los estrategas militares a comprender la cultura y situaciones locales, el Ejército de Estados Unidos empezó a incorporar antropólogos en sus cuerpos de combate. El arquitecto del programa David Kilcullen lo llamó “trabajo social armado”<sup>27</sup>. El énfasis está típicamente en las actividades relacionadas con la Construcción de la Paz, y van desde el reforzamiento de las fuerzas de seguridad locales al alivio de la pobreza. En círculos académicos, la reacción ha sido sobre todo de preocupación por el miedo a la pérdida de neutralidad y por los peligros de corrupción al estar asociados a la maquinaria bélica<sup>28</sup>. Sin embargo, la reacción del ejército de Estados

Unidos ha sido que si no dieran pasos como el establecimiento de los HTT, serían criticados por centrarse en métodos puramente militares<sup>29</sup>.

Este choque de intereses y el difícil equilibrio entre el marco militar básico de la lucha contra el terrorismo y otras estrategias tipifica el rompecabezas. Incluso si uno teóricamente desechara la GGCT por estar abocada al fracaso debido a sus fallos inherentes, permanecería el hecho de que actualmente es una fuerza poderosa en los asuntos de seguridad internacional. Como tal, hay que preguntarse si no sería mejor perfeccionar sus operaciones a través de otros métodos, quizás conflictivos, que pudieran aliviar las situaciones locales a corto y medio plazo.

### **Conclusiones**

En muchos aspectos la GGCT ha sido un ejercicio inútil e incluso contraproducente que ha hecho muy poco para detener la amenaza de terrorismo internacional. Su énfasis en el *hard power*, su mezcla de objetivos simplistas con los complejos enredos de cualquier política exterior de Estados Unidos y su rechazo fundamental de las complejidades mundiales, todo ello intrínseco a la GGCT, han llevado a notables fracasos como las guerras de Irak y Afganistán. Ha tenido además dinámicas más sutiles —si bien igualmente peligrosas— en lugares como África Subsahariana como demuestra el caso del AFRICOM.

El concepto de Construcción de la Paz y las actividades relacionadas con él se usa cada vez más como instrumento dentro de esta GGCT. Esto se explica en parte por la necesidad de la administración Bush de legitimar políticas que han roto la ley internacional y sus convenciones, y que son de una naturaleza esencialmente militar. Sin embargo, también es verdad la observación cada vez más obvia de que la GGCT no ha producido los resultados deseados. En consecuencia, parece haber un verdadero cambio de doctrina que reconoce la necesidad de otros enfoques a más largo plazo basados en *soft power* y dinámicas sociales. Las actitudes simplistas de la “caza del terrorista” y la imposición forzosa de la democracia han demostrado ser limitadas e incluso peligrosas a la hora de lograr los objetivos de proporcionar seguridad a largo plazo.

Estos intentos de incorporar enfoques aparentemente contradictorios al marco de la GGCT son una espada de doble filo. Por un lado, la política exterior y de seguridad de Estados Unidos —cualquiera que sea su naturaleza— es un aspecto fundamental de las relaciones internacionales y la seguridad internacional. Debería

afrontarse como una realidad que no es fácil que desaparezca a corto plazo. Incluso si las elecciones presidenciales de 2008 llevaran a la elección del más moderado Barack Obama y su presumible cambio de doctrina, la lucha contra el terrorismo internacional continuará. Como tal, todavía podría ser necesario impulsar el reconocimiento de las actividades de la Construcción de la Paz como un enfoque positivo y productivo para asuntos difíciles, incluso dentro de un marco general equivocado.

La cuestión es si la propia naturaleza y los objetivos de la GGCT hacen posible abordar sus iniciativas de un modo tan pragmático. A menos que la Construcción de la Paz —y otros enfoques similares— se conviertan en los elementos fundamentales de la lucha antiterrorista, el fracaso a largo plazo está garantizado. Hasta ahora han seleccionado las actividades de la Construcción de la Paz según su propio interés a partir de su filosofía más general, y la paradójica mezcla que eso ha creado está corrompiendo el propio concepto. Es muy probable que la confusión de los valores universales de la Construcción de la Paz con una agenda indudablemente no universal debilite su impacto general. Especialmente si la GGCT realmente se desintegra internamente en algún momento, hay peligro de que haga derrumbarse consigo políticas asociadas. El mundo no puede permitirse semejante fracaso.

La GGCT necesita cambiar su curso actual primeramente dándose cuenta de que el terrorismo nunca será erradicado con el uso de la violencia; el uso de la fuerza militar para combatir el terrorismo sólo alimentará el nivel actual de violencia y contribuirá a su escalada. Necesita entonces centrarse seriamente en iniciativas de la Construcción de la Paz en vez de simplemente seleccionar aquéllas que satisfacen tácticas de combate o que cubren vacíos cuando todo lo demás fracasa. La Construcción de la Paz debería allanar el camino para poder trabajar realmente en la disuasión del terrorismo. Sólo a través de actividades que restablecen la estabilidad dentro de las sociedades e instan a sus ciudadanos a mantenerse alejados de movimientos radicales, se puede terminar con las ideologías peligrosas. Esto implica la creación de redes de comunidades que trabajan con los jóvenes para promover un sentido del bien común y la responsabilidad, y proyectos similares que contrasten explícitamente con el antagonismo creado durante los últimos años.

Por un lado, la GGCT no va a desaparecer en un futuro próximo. Por otro lado, el momento parece ser bueno para una verdadera reconsideración de sus

premisas y objetivos básicos. Dados los obvios fracasos hasta ahora y el cambio de clima político en Estados Unidos, se abre la puerta a nuevos enfoques. La Construcción de la Paz ha figurar en la agenda como una necesidad fundamental para la seguridad internacional —incluida la lucha contra el terrorismo— en lugar de como un mero añadido a los fracasos de políticas existentes. Sin embargo el hecho de que esto podría corromper tanto la propia naturaleza como la imagen del concepto de la Construcción de la Paz es una preocupación válida. Defender y proteger estos conceptos y sus actividades está en manos de la comunidad académica así como de aquellos involucrados en sus actividades. La Construcción de la Paz se ha convertido en una dinámica poderosa y difundida en las relaciones internacionales y es hora de que se defiendan para liderar el verdadero y sostenible establecimiento de la paz mundial.

\* **Malgorzata Kotomska** es investigadora en el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) de Madrid y trabaja en el área de Conflicto Internacional y Construcción de la Paz. Tiene formación académica en Sociología y estudios sobre Paz, Conflicto y Desarrollo.

**Balder Hageraats** es investigador en el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y está especializado en estudios sobre el sistema internacional y seguridad. Es economista (Licenciado en Económicas y Master en Economía de Desarrollo) y actualmente está escribiendo su tesis doctoral en la Universidad de Utrecht (Países Bajos) sobre la seguridad en el sistema internacional westfaliano.

Traducido por Natalia GONZÁLEZ CABALLERO.

#### **NOTAS:**

---

<sup>1</sup> La "Seguridad Humana" es un concepto que reta las interpretaciones tradicionales de la seguridad. Argumenta que el ser humano individual necesita ser el centro de cualquier marco de seguridad, en vez de la tradicional seguridad del estado. Además, su enfoque sugiere que tanto la seguridad regional como la internacional sólo es posible centrándose en proporcionar seguridad básica al individuo. Define típicamente la seguridad individual como "libertad de querer" y "libertad de miedo".

<sup>2</sup> La "Responsabilidad de Proteger" ha sido un concepto dirigido a proporcionar un marco legal internacional para la intervención humanitaria. Se basa en la idea de que cada gobierno tiene la obligación de proteger a sus ciudadanos de las amenazas a la seguridad básica, tales como el genocidio. Si fracasa en esta obligación, la comunidad internacional tiene el deber de intervenir.

<sup>3</sup> "Address to a Joint Session of Congress and the American People", 28/9/2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>. Último acceso el 20 de junio de 2008.

<sup>4</sup> Algunos de los aliados de Estados Unidos en la GGCT como Reino Unido, han protestado contra el uso de la frase "guerra del terror". Ken McDonald, Fiscal General del Estado en Inglaterra y Gales indicó que "Londres no es un campo de batalla. Aquellos inocentes que fueron asesinados... no fueron víctimas de la guerra. Y los hombres que los mataron no fueron, como proclamaron vanidosamente en sus grotescos videos, "soldados". Eran inadecuados narcisistas engañosos. Eran criminales. Eran fantasistas. Necesitamos tener esto claro. En las calles de Londres

---

no existe nada parecido a una guerra del terror. La lucha contra el terrorismo en las calles de Gran Bretaña no es una guerra. Es la prevención del crimen, el reforzamiento de nuestras leyes y la victoria de la justicia para aquellos perjudicados por su infracción.", en "There is no War in the UK says DPP", *The Times*, 24 de enero de 2005.

<sup>5</sup>[http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter\\_terrorism/counter\\_terrorism\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf). Último acceso el 20 de junio de 2008.

<sup>6</sup> A partir de esta perspectiva, todo Oriente Medio se ha convertido en un campo de batalla de la GGCT. Por ejemplo, durante la guerra entre Israel y Hezbolá en 2006, el Presidente George W. Bush declaró que "debemos reconocer que Líbano es el último detonante en una lucha mayor entre la libertad y el terror que se está desplegando en la región", en " 'Lebanon Part of War on Terror', says Bush", *ABC News Online*, 30 de julio de 2006.

<sup>7</sup> Los responsables políticos de EEUU se tomaron la molestia de negar esto. La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2006 establece que "la Guerra del Terror es una batalla de ideas, no es una batalla de religiones. Los terroristas transnacionales a los que nos enfrentamos hoy explotan la orgullosa religión del islam para servir a una visión política violenta.", en *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., The White House, Marzo de 2006, p. 9.

<sup>8</sup> HUNTINGTON, Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Simon and Schuster, Nueva York, 1996.

<sup>9</sup> Las expectativas antes de la invasión de 2003 de que la población iraquí recibiría a EEUU como los liberadores son solamente algunos de los ejemplos más extremos. En una entrevista a la NBC, el Vicepresidente Dick Cheney dijo en relación a la invasión de Irak: "mi opinión es que de hecho, seremos recibidos como liberadores" - Entrevista en "Meet the Press", NBC. 16 de marzo de 2003.

<sup>10</sup> Hay opiniones sobre la eficacia de la GGCT contra Al-Qaeda como la del Director de la CIA, Michael Hayden, quien opina que se está venciendo a la organización de Osama ben Laden, en "U.S. Cites Big Gains against Al-Qaeda", *Washington Post*, 30 de mayo de 2008. Aunque esta parece ser una interpretación demasiado optimista, la imagen general no cambia. Las élites terroristas están aún activas e ignorando que la amenaza que suponen podrán tener consecuencias desastrosas. Ver HOFFMAN, Brice, "The Myth of Grass-Roots Terrorism" en *Foreign Affairs*, mayo/junio de 2008, ps. 133-138.

<sup>11</sup> En la edición más reciente de *Foreign Affairs*, la Secretaria de Estado de EEUU Condoleezza Rice señala que "Estados Unidos lleva mucho tiempo intentando unir poder y principio —realismo e idealismo—. No ha sido neutral con los derechos humanos o la superioridad de la democracia como forma de gobierno, tanto en teoría como en la práctica. Este realismo únicamente americano nos ha guiado durante los últimos ocho años, y debe guiarnos en el futuro". RICE, Condoleezza, "Rethinking the National Interest: American Realism for a New World", *Foreign Affairs*, julio/agosto de 2008, p. 3.

<sup>12</sup> NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., HAGERAATS, Balder y BARREÑADA BAJO, Isaías, *Conflictos en el Ámbito Internacional: Aportaciones para una Cultura de Paz*, Cideal, Madrid, 2008.

<sup>13</sup> En el *Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo 2005-2008*, el gobierno español por primera vez formuló explícitamente la necesidad de convertirse en un país activo de la Construcción de la Paz. Esto llevó a la publicación del *Documento de Estrategia Sectorial (DES) sobre Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo* como base para la futura implicación de España en este área.

<sup>14</sup> RICE, Condoleezza, "Rethinking..." *op.cit.*, p. 26.

---

<sup>15</sup> La Cuenta del Reto del Milenio (Millenium Challenge Account) fue creado por la Administración Bush en enero de 2004 con “una meta clara: reducir la pobreza mundial mediante el aumento del crecimiento económico al apoyar un nuevo pacto de desarrollo mundial”, según Alan Larson, subsecretario de Estado para Asuntos, Económicos, Empresariales y Agrícolas. Usa 16 indicadores para decidir qué países pueden recibir financiamiento y cada país elegible como recipiente tiene un contrato con Estados Unidos redactado para sus circunstancias especiales.

<sup>16</sup> ANNAN, Kofi, “Two Concepts of Sovereignty”, *The Economist*, 18 de septiembre de 1999.

<sup>17</sup> Por ejemplo, con respecto a África Occidental “parece que la amenaza terrorista que ha ocupado la atención de los dirigentes políticos y estratégicos se ha construido en gran parte alrededor del islamismo político/radical, el petróleo y el estereotipo de los estados africanos como débiles, fallidos y en declive. Si bien no se han encontrado evidencias convincentes de terrorismo, África Occidental es no obstante muy importante para los cálculos de seguridad energética y geoestratégicos transnacionales nacidos en la era posterior a la Guerra Fría”. OBI, Cyril, “Terrorism in West Africa: Real, emerging or imagined threats?” en *African Security Review* vol. 15, n° 3, 2006, Institute for Security Studies, p. 89.

<sup>18</sup> “La fragilidad de los estados de África occidental posteriores al conflicto ha contribuido al uso de la construcción de la paz como parte del proceso contra el terrorismo. Hasta ahora casi toda la atención y recursos habían ido a las reformas del sector seguridad, construyendo capacidades militares y de inteligencia, mientras que el intervencionismo internacional en relación con el posconflicto, la construcción de la paz y la reconstrucción parece fracasar a la hora de afrontar las complejas raíces de las múltiples crisis que golpean la región.” *Ibidem*.

<sup>19</sup> BERSCHINSKI, Robert, “AFRICOM's Dilemma: The ‘Global War on terrorism’, ‘Capacity Building,’ Humanitarianism, and the Future of US Security Policy in Africa”, Monograph, *The Strategic Studies Institute*, Carlisle, 21 de noviembre de 2007, p. 85.

<sup>20</sup> PLOCH, Lauren, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Congressional Research Service, 10 de marzo de 2008, ps. 26-28.

<sup>21</sup> *Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?*, International Crisis Group, Bruselas, 2005.

<sup>22</sup> El entonces Secretario General de Defensa, Paul Wolfowitz afirmó que “el gobierno de Estados Unidos, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional, el Departamento de Estado y nuestros propios programas en el Departamento de Defensa y muchas otras agencias gubernamentales, está apoyando esfuerzos para el desarrollo de instituciones democráticas, promover el crecimiento económico, desarrollar mecanismos de construcción de la paz, apoyar operaciones humanitarias y muchos otros programas en África. [...] nuestras relaciones con África pueden contribuir a la seguridad en el continente y esa seguridad en África puede contribuir a la seguridad en Estados Unidos.” Paul Wolfowitz durante un discurso en el Africa Center for Strategic Studies Senior Leader Seminar, Washington DC, 9 de febrero de 2004.

<sup>23</sup> PINCUS, Walter, “U.S. Africa Command Brings New Concerns”, *Washington Post*, 18 de febrero de 2008.

<sup>24</sup> Una ilustración reveladora de la falta de neutralidad de la USAID dentro del marco de la GGCT fue un seminario dado el 5 de agosto de 2005, en el que trabajadores de la USAID eran instruidos en “Ayuda Exterior y la Guerra contra el Terrorismo” y en cómo la USAID podía ayudar a la creación de una ventaja estratégica para la política de EEUU. <http://www.usaid.gov/policy/cdie/8-9-05.pdf> último acceso: 20 de junio de 2008.

---

<sup>25</sup> Ver por ejemplo "Afghanistan reconstruction: Deteriorating Security and Limited Resources Have Impeded Progress" (junio de 2004), Report by the US General Accounting Office to the Congressional Committees. <http://www.gao.gov/new.items/d04403.pdf>, último acceso: 20 de junio de 2008.

<sup>26</sup> "Provincial Reconstruction teams and Humanitarian-Military relations in Afghanistan", Save the Children, 2004. [www.savethechildren.org.uk](http://www.savethechildren.org.uk)

<sup>27</sup> "Army Enlists Anthropology in War Zones", *New York Times*, 5 de octubre de 2007.

<sup>28</sup> "The Culture Warriors", *US News & World Report*, 30 de noviembre de 2007.

<sup>29</sup> "Tenéis a gente de todo tipo en las universidades quejándose de haber entrado en una situación en Irak que no entendemos, y de que somos unos bufones por no hacer ningún esfuerzo por entender la cultura [...] Por otro lado, cuando intentamos hacerlo las críticas dicen, 'No podéis hacer eso', o 'Lo que estáis haciendo es, en cierto modo, inmoral.'" - Col. William Darley, *Ibidem*.

## BIBLIOGRAFÍA:

ABC NEWS ONLINE, " 'Lebanon Part of War on Terror', says Bush", 30 de julio de 2006.

ANNAN, Kofi, "Two Concepts of Sovereignty", *The Economist*, 18 de septiembre de 1999.

BERSCHINSKI, Robert, "AFRICOM's Dilemma: The 'Global War on terrorism', 'Capacity Building,' Humanitarianism, and the Future of US Security Policy in Africa", Monograph, *The Strategic Studies Institute*, Carlisle, 21 de noviembre de 2007.

HOFFMAN, Brice, "The Myth of Grass-Roots Terrorism" en *Foreign Affairs*, mayo/junio de 2008.

HUNTINGTON, Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Simon and Schuster, Nueva York, 1996.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?*, Bruselas, 2005.

NEW YORK TIMES, "Army Enlists Anthropology in War Zones", 5 de octubre de 2007.

NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., HAGERAATS, Balder y BARREÑADA BAJO, Isaías, *Conflictos en el Ámbito Internacional: Aportaciones para una Cultura de Paz*, Cideal, Madrid, 2008.

OBI, Cyril, "Terrorism in West Africa: Real, emerging or imagined threats?" en *African Security Review* vol. 15, nº 3, 2006, Institute for Security Studies.

PINCUS, Walter, "U.S. Africa Command Brings New Concerns", *Washington Post*, 18 de febrero de 2008.

PLOCH, Lauren, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Congressional Research Service, 10 de marzo de 2008.

RICE, Condoleezza, "Rethinking the National Interest: American Realism for a New World", *Foreign Affairs*, julio/agosto de 2008.

SAVE THE CHILDREN, "Provincial Reconstruction teams and Humanitarian-Military relations in Afghanistan", 2004, [www.savethechildren.org.uk](http://www.savethechildren.org.uk)

THE TIMES, "There is no War in the UK says DPP", 24 de enero de 2005.

USAID, "Ayuda Exterior y la Guerra contra el Terrorismo" <http://www.usaid.gov/policy/cdie/8-9-05.pdf> Último acceso: 20 de junio de 2008.

US GENERAL ACCOUNTING OFFICE TO THE CONGRESSIONAL COMMITTEES, "Afghanistan reconstruction: Deteriorating Security and Limited Resources Have Impeded Progress", Informe de junio de 2004, <http://www.gao.gov/new.items/d04403.pdf>, último acceso: 20 de junio de 2008.

---

*US NEWS & WORLD REPORT*, "The Culture Warriors", 30 de noviembre de 2007.  
*WASHINGTON POST*, "U.S. Cites Big Gains against Al-Qaeda", 30 de mayo de 2008.  
WHITE HOUSE (The), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., marzo de 2006.  
WHITE HOUSE (The), "Address to a Joint Session of Congress and the American People", 28/9/2001.  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>. Último acceso el 20 de junio de 2008.  
WHITE HOUSE (The),  
[http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter\\_terrorism/counter\\_terrorism\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf). Último acceso el 20 de junio de 2008.  
WOLFOWITZ, Paul, discurso en el Africa Center for Strategic Studies Senior Leader Seminar, Washington DC, 9 de febrero de 2004.

***Hacia unos ejércitos multiculturales***  
***Los casos de España, Reino Unido y Holanda***

**Carlos DE CUETO NOGUERAS y Victoria NOVOA BUITRAGO\***

Resumen: El objetivo de este artículo es analizar los factores que han potenciado las políticas de promoción de la multiculturalidad en los ejércitos profesionales de tres países europeos: Holanda, Reino Unido y España. Para ello, se distinguirá entre aquellas políticas que van dirigidas a la integración de las minorías etnoculturales dentro de las instituciones públicas que son las implementadas por Reino Unido y Holanda; y aquellas medidas dirigidas a promover y contribuir a la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida, política que sigue España. Veremos qué beneficios aportan este tipo de políticas a la institución militar y cuáles son los desafíos a los que deben hacer frente estos estados a la hora de intentar que sus ejércitos “reflejen” la creciente multiculturalidad de sus sociedades.

Palabras clave: Fuerzas Armadas, profesionalización, minorías etnoculturales, diversidad, multiculturalidad.

Abstract: The objective of this article is to analyze the factors that have bolstered the multiculturality promotion policies in the professional armies of three European countries: the Netherlands, the United Kingdom and Spain. We will distinguish between those policies aimed to the integration of ethnocultural minorities in the public institutions, implemented by the United Kingdom and the Netherlands; and those measures meant to boost and contribute to the integration of immigrants in reception societies, which are followed by Spain. We will see what benefits for the military institution derive from this kind of policies, and what are the challenges that these states must face as they attempt to “reflect” in their armies the growing multiculturality of their societies.

Key Words: Armed Forces, Professionalization, Ethnocultural minorities, Diversity, Multiculturality.

## Introducción

Las Relaciones Internacionales estudian al sistema internacional, es decir, aquel que está constituido por un “conjunto de actores cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (procesos) de acuerdo a determinadas reglas”<sup>1</sup>. Si enmarcamos el fenómeno de los ejércitos transnacionales dentro de dos de los grandes paradigmas o mapas mentales que nos ayudan a interpretar la realidad dentro de un marco explicativo, el realismo y el transnacionalismo, obtenemos respuestas a la cuestión de su importancia dentro de las Relaciones Internacionales.

En la tradición realista de Relaciones Internacionales, el rol que desempeñan los ejércitos está claro. En un ambiente internacional caracterizado por la anarquía, en el que un número de naciones soberanas compiten entre ellas y se enfrentan por el poder, los estados están obligados a defender su integridad física, política y cultural frente a la usurpación por parte de otras naciones, con el fin de garantizar su existencia. El ejército es pues una herramienta coercitiva del estado que tiene dos funciones primordiales: defenderle contra posibles o reales amenazas externas muy comunes en el medio hostil del sistema internacional y proteger los intereses nacionales en el extranjero<sup>2</sup>. En otras palabras, el ejército es la *última ratio*<sup>3</sup> del poder del estado. Es por ello que, desde un punto de vista realista, se justifica la necesidad de un elevado gasto presupuestario en materia militar y la constante presencia de temas militares en la agenda política. Las amenazas son constantes y el estado debe estar preparado para hacerles frente. Desde el punto de vista realista, los ejércitos tienen como función defender la nación de la que forman parte, y por tanto, el ejército deberá reflejar los cambios sociales de su nación.

En contraposición al realismo, el transnacionalismo nos presenta una imagen del mundo donde los “flujos económicos o tecnológicos rompen con la lógica de los estados para crear una lógica de red...”<sup>4</sup> en las que todas las partes están vinculadas y donde las relaciones de cooperación destacan frente al conflicto. Las relaciones entre los actores de la sociedad internacional se caracterizan por la «interdependencia compleja»<sup>5</sup> que se caracteriza por: la multiplicidad de canales — formales e informales— que conectan a los actores de la sociedad internacional, la ausencia de jerarquía en la multiplicidad de temas de la agenda de las relaciones interestatales y finalmente, el menor papel de la fuerza militar como medio de resolución de conflictos. Desde este prisma, el ejército ofrece una función indirecta protectora de disuasión con fines políticos. Al disminuir la probabilidad de guerra

entre estados, el rol tradicional de los ejércitos va perdiendo protagonismo, ganando visibilidad problemáticas como el bienestar económico o ecológico, donde el uso de la fuerza militar no es el mejor medio para cumplir los objetivos. Pese a esto, el uso de la fuerza militar sigue siendo una herramienta de poder de los estados que pueden utilizar en caso de necesidad.

Sin importar desde qué óptica consideremos al ejército, bien sea desde el realismo o desde el transnacionalismo, es evidente que el ejército sigue siendo una herramienta estatal dentro del sistema internacional. No obstante, en los últimos veinte años, estamos siendo testigos de profundos cambios tanto a nivel internacional —sobre todo en la estructura del sistema, la proliferación de actores y diversificación de temas y objetivos de la agenda internacional— como a nivel nacional donde las migraciones internacionales están desempeñando un papel transformador en el interior de las fronteras estatales. Basándonos en las premisas de Timothy Edmund, tres características de la situación actual son, a nuestro parecer, las que más están influyendo en la redefinición y reconfiguración de los ejércitos: el final de la Guerra Fría, la adaptación de las funciones tradicionales de los ejércitos para dar respuestas a los nuevos conflictos armados y los distintos ataques terroristas que ha sufrido Occidente desde 2001<sup>6</sup>.

La confrontación durante la Guerra Fría justificaba tanto estratégica como institucionalmente las funciones asignadas a las fuerzas armadas. Al desaparecer dicha confrontación, ha sido necesario revisar los objetivos y funciones que legitimen a los ejércitos. Esto se ha visto materializado en distintos documentos legales que asignan nuevas funciones a las fuerzas armadas en la nueva situación. Esto también ha acelerado el declive de los ejércitos de masas y la generalización de la profesionalización de los ejércitos.

Asimismo, la naturaleza de los conflictos armados ha cambiado. La mayoría de los conflictos actuales se dan dentro de fronteras estatales donde participan, además de los ejércitos regulares, un gran número de organizaciones armadas: compañías militares privadas de seguridad, mercenarios, fuerzas paramilitares, etc., cuestionando el monopolio de la violencia por parte del estado. Esto es especialmente problemático en escenarios postconflicto donde la creación de unas fuerzas armadas nacionales es un elemento esencial en el proceso de transformación social.

Los ataques terroristas han tenido un impacto directo en el gasto militar. Han obligado a los estados a gastar más en seguridad e invertir grandes cantidades de dinero en la profesionalización de sus fuerzas armadas; una profesionalización basada en una concepción angloamericana de la reforma del sector de la seguridad, cuya nota característica es la formación de una fuerza con gran capacidad de despliegue. Por otra parte, han aumentado las funciones de vigilancia interna o de policía. Y finalmente, han puesto sobre la mesa la necesidad de crear políticas de integración de los inmigrantes y de las minorías etnoculturales en las sociedades occidentales.

### **Factores que han potenciado las políticas multiculturales en los ejércitos**

#### El declive de los ejércitos de masas: del reclutamiento forzoso al reclutamiento voluntario

A principios de la década de los noventa, los gobiernos de Bélgica y Holanda decidieron suprimir el servicio militar obligatorio. Esta iniciativa es seguida por Francia, España, Portugal e Italia en una secuencia encadenada que apuntaba a la misma dirección: el paso de un ejército de leva a uno totalmente voluntario. Las decisiones de Bélgica y Holanda constituyen el punto de partida del proceso actual de profesionalización vigente en la mayoría de los países de Europa occidental porque abren un espacio de debate en los medios políticos impensable años atrás. La decisión análoga del Reino Unido que en 1957 decide suprimir la conscripción fue interpretada como una singularidad propia de la tradición militar del país y no tuvo un impacto real en el resto de países europeos.

La rapidez con la que se puso en marcha esta reforma tomó a muchos por sorpresa, puesto que en la mayoría de los estados la conscripción era un elemento fundamental de su política militar y era, como nos recuerda Rafael Ajangiz, defendida por los gobernantes como una "imprescindible e innegociable declaración de ciudadanía"<sup>7</sup>. Como nos señalan David R. Segal, Nora Scott y John C. Woelfel, "desde las revoluciones americana y francesa, el derecho a empuñar las armas ha sido un aspecto integral de la definición normativa del concepto de ciudadano. Los derechos civiles eran otorgados a aquellas personas que tuvieran la oportunidad de probar su lealtad a través de la defensa del estado"<sup>8</sup>. Desde el auge de los nacionalismos hasta después de la Segunda Guerra Mundial, el rol de ciudadano siempre había estado asociado con el rol de soldado a través del *right to fight* o "derecho a pelear". Es decir, no es hasta el surgimiento del concepto de estado-

nación y con él, de los derechos y deberes de ciudadanía, cuando se diseña un modelo de ejército en el que son los propios ciudadanos los encargados de defender la nación de la que forman parte.

Pero el llamado "ejército de masas"<sup>9</sup> y "soldado-ciudadano" son ya conceptos obsoletos, al menos en la mayoría de las sociedades europeas, donde las fuerzas armadas están experimentando un proceso de profesionalización sin precedentes y en las que además han dejado de existir o han perdido valor algunas de las condiciones que justificaron la creación de un modelo basado en el reclutamiento forzoso. La profunda transformación estructural y funcional que ha experimentado la institución militar, sobre todo en las últimas décadas, afianzan la idea de que era cuestión de tiempo el abandono del modelo anterior y su sustitución por un pequeño ejército completamente profesional. Dos conjuntos de factores han influido en esta metamorfosis de las fuerzas armadas contemporáneas en la mayoría de los países europeos. Por un lado, aquellos que provienen del contexto internacional y, por el otro, los que responden a las transformaciones sociales y políticas a lo interno de los estados nacionales.

#### Cambios en el contexto internacional

En el nuevo panorama geoestratégico internacional, los riesgos y la naturaleza de los conflictos armados son cada vez más globales e interdependientes. A partir de la década de los noventa se replantean los conceptos de seguridad y defensa y, en consecuencia, las funciones de las fuerzas armadas. Si anteriormente se utilizaban indistintamente ambos conceptos, en la actualidad, el concepto de seguridad se ha redimensionado y su contenido incluye no sólo los elementos estrictamente militares sino también todos aquellos instrumentos que permitan "la consecución y el mantenimiento de las condiciones económicas, sociales, políticas y medioambientales apropiadas para el desarrollo y progreso de la comunidad nacional o estatal"<sup>10</sup>.

Es decir, debido al impacto de la ampliación en la concepción de la seguridad desde dimensiones puramente militares a concepciones más extensas como la seguridad humana<sup>11</sup>, los estados europeos deben hacer frente a fenómenos como el terrorismo internacional, la degradación medioambiental, las redes de inmigración ilegal, el crimen organizado o los conflictos internos, haciendo uso de medios políticos, diplomáticos, económicos y militares disponibles. En este nuevo contexto, las misiones de las fuerzas armadas han cambiado y también se han

ampliado. Si bien la defensa de las fronteras estatales continúa siendo la razón de ser de las fuerzas armadas, esta misión defensiva ha adquirido un carácter cada vez más marginal, ganando terreno intervenciones en el exterior del territorio nacional.

Una consecuencia lógica de lo anterior es la reelaboración del concepto de amenaza. El ataque masivo a la territorialidad es reemplazado por la inseguridad de la incertidumbre causada por los “riesgos imprevisibles”<sup>12</sup> que pueden llegar a convertirse en amenazas reales para los estados europeos. Estos nuevos riesgos van desde la proliferación de armas de destrucción masiva, misiles balísticos en la frontera de Europa, los conflictos étnicos o territoriales hasta el abastecimiento de recursos vitales, el control de los flujos migratorios hacia el continente, el desarrollo de fundamentalismos religiosos, el sabotaje, el tráfico de droga y seres humanos, el crimen organizado, etc.

Por tanto, en estos “nuevos tiempos”<sup>13</sup>, hemos pasado de un modelo de relaciones internacionales basado en un mundo bipolar dominado por dos grandes bloques, a una mayor fragmentación de sistema internacional, donde participan más actores dentro del juego. Se están impulsando misiones conjuntas bajo el paraguas de organizaciones internacionales o supranacionales como la OTAN y donde se han consolidado las misiones de *peace keeping*, *peace building* y *peace making*. Asimismo, los “ejércitos postmodernos”<sup>14</sup> deben lidiar con agentes civiles en operaciones en las que intervienen conjuntamente instrumentos estrictamente militares, diplomáticos y económicos, en un mundo cada vez más globalizado donde la economía de defensa no escapa a los dictados del mercado, y en los que la revolución electrónica y de las telecomunicaciones obliga a los ejércitos a subirse al tren de la tecnología. Esto ha forzado a una mayor flexibilidad de las instituciones militares y a diseñar una estructura de mando más apropiada que se adapte mejor a las nuevas necesidades.

Un ejército de masas basado en el esfuerzo humano pero ineficiente desde el punto de vista tecnológico; homogéneo en cuanto a su organización pero con escasa diferenciación funcional, ha perdido su legitimación técnica, económica, sociopolítica y, tras el fin de la Guerra Fría, su legitimación geoestratégica. La defensa del propio territorio que necesita de unas fuerzas numerosas es ahora un objetivo secundario. El escenario del conflicto global y multipolar requiere de unos

ejércitos más pequeños, flexibles, rápidos, movibles y capaces de desempeñar múltiples tareas.

#### Cambios en el contexto nacional

Al disminuir, y casi desaparecer, la probabilidad de guerra entre estados, muchos ciudadanos ponen en duda la legitimidad y utilidad del ejército. Antes de la Segunda Guerra Mundial se les adjudicaba un papel central en la construcción de la nación y disfrutaban de una legitimidad básica. Gwyn Harries-Jenkins y Charles Moskos lo describen como "legitimidad tradicional": "...la legitimidad básica de las fuerzas armadas no es cuestionada. En esta situación particular el ejército es identificado únicamente con el interés nacional. Se considera a las fuerzas armadas como la causa original del estado nacional independientemente y como último bastión de la nacionalidad. No se considera a los ejércitos como una parte del aparato administrativo. Su derecho al monopolio de las armas les da un estatus especial que les permite simbolizar, así como hacer efectiva, la identidad definitiva del estado [...] las fuerzas armadas son la síntesis de la nación y la más pura imagen del estado. Su poder, además, es legítimo porque se basa en una autoridad ejercida en la consecución y el mantenimiento de unos objetivos que se definen en términos de las necesidades básicas del estado"<sup>15</sup>.

En la década de los cincuenta, y con el nacimiento de la sociología militar, se empieza a hablar de una "legitimidad funcional": las fuerzas armadas son una parte más del aparato administrativo del estado y su legitimidad, lejos de ser ideológica, emana de la capacidad para cumplir la función o labor asignada<sup>16</sup>. Treinta años más tarde se empieza a hablar de una nueva forma de legitimidad, la "legitimidad democrática": "...parte de la premisa de que el ejército es legítimo en tanto que su existencia y la utilización que se hace de su poder han sido aprobadas por todo el conjunto de la sociedad. El rasgo fundamental es el consentimiento. De aquí se deduce que cualquier derecho coercitivo que posea el estado le ha sido conferido por los individuos y no surge de forma automática por el hecho de ser un estado"<sup>17</sup>.

Este tipo de legitimidad establece algo tan obvio en una sociedad democrática como la superioridad de la sociedad frente al estado en materia militar. Serán los ciudadanos los que decidan la proporción del presupuesto destinada al gasto militar, la participación o no en conflictos armados y los que apoyarán o rechazarán el envío de tropas al extranjero. Este concepto supone una profunda transformación sobre la percepción de los ejércitos. Y es que hoy, por una cuestión

esencial de cambio de valores y percepción de amenazas, es mucho más difícil legitimar la defensa y sus operativos, así como tampoco puede darse ya por supuesta la razón de ser de las organizaciones militares<sup>18</sup>.

Esta pérdida de legitimidad tradicional de las fuerzas armadas<sup>19</sup> se debe a un cambio profundo de valores en las sociedades europeas contemporáneas. Los mayores niveles de formación y bienestar han contribuido a conformar una mentalidad postmaterialista donde "...los valores tradicionales de progreso, autoridad y mantenimiento del orden, la soberanía y la identidad nacional están siendo progresivamente sustituidos por nuevos valores y prioridades como la preocupación por el medio ambiente, los derechos humanos, la igualdad de género, la libertad de expresión, etc."<sup>20</sup>. En estas sociedades crecientemente postmodernas los ciudadanos no comparten ya el espíritu de sacrificio por la patria al que se apelaba en otros tiempos y tienen dificultades a la hora de asumir los costes derivados de la defensa del llamado interés nacional, máxime cuando la definición de lo que se considera interés nacional para los gobernantes no siempre coincide necesariamente con lo que piensan los ciudadanos.

Un dato que ayuda a corroborar estos cambios de valores y crisis de legitimidad tradicional de las fuerzas armadas, es la ubicación de la opinión pública ante el gasto militar. Richard Eichenberg concluye que "prácticamente en todos los sondeos europeos disponibles desde los cincuenta, el gasto militar ha estado siempre en el último puesto de las prioridades públicas"<sup>21</sup>. Las sociedades europeas, puestas en la tesitura de elegir entre el gasto militar y el gasto social, han sido favorables en recortar el primero y aumentar el segundo. En consecuencia, y perfectamente coherente con el desarrollo del estado de bienestar, las sociedades europeas han preferido *welfare* a costa del *warfare*<sup>22</sup>.

Así las cosas, los ejércitos europeos tienen que, por un lado, adaptarse a las nuevas necesidades de seguridad y defensa dictadas por los cambios en el contexto internacional y, por otro lado, adoptar pautas de organización más profesionales y menos identitarias para conseguir atraer a una juventud que no comparte ya sus valores tradicionales. Y es un hecho que todas las fuerzas armadas profesionales se enfrentan, en mayor o menos grado, a problemas de reclutamiento<sup>23</sup>.

Los cambios en los valores y legitimidad tradicional de las fuerzas armadas, unidos a la redefinición de los conceptos de seguridad y defensa que llevan a

confusión sobre las funciones actuales de los ejércitos, motivan dudas e incluso desconfianza sobre la legitimidad de la institución *per se*, como de la legalidad de algunas de sus nuevas misiones e intervenciones en el exterior<sup>24</sup>. La intervención militar en Irak ilustra muy bien esta situación, donde el ejército estadounidense está teniendo serios problemas en el reclutamiento de jóvenes tanto por las miles de bajas que se han dado a lo largo del conflicto como por algunas actuaciones del ejército hacia la población iraquí, como es el caso del escándalo de las torturas de Abu Ghraib.

Como comenta Curtis Gilroy, Director de Políticas de Admisión de la Oficina del Subsecretario de Defensa para Personal: "...la guerra ha durado más de lo que esperábamos y hay menos apoyo de la gente que aconseja a los jóvenes a unirse al servicio militar. Hemos visto cómo el apoyo se ha ido erosionando entre padres, maestros y otras personas que pueden influenciar a los jóvenes. Como resultado, ellos están menos interesados en servir a las fuerzas militares"<sup>25</sup>.

Todas estas circunstancias alimentan una pérdida de prestigio y apoyo hacia la profesión militar y, en consecuencia, surgen foros que fomentan la búsqueda de nuevas salidas profesionales para los jóvenes en la rama civil, como por ejemplo el Proyecto sobre Juventud y Oportunidades No Militares (PJOM)<sup>26</sup> en Estados Unidos. Esta asociación de veteranos de guerra, realiza campañas de disuasión para que los jóvenes no se alistén en las fuerzas armadas y busquen nuevas oportunidades en el mercado laboral o la universidad. El mensaje principal es que los jóvenes no necesitan entrar en el ejército para pagar los estudios universitarios y que no todo en el ejército es tan perfecto como lo pintan los reclutadores.

En Europa también ha habido un deterioro del prestigio de la profesión militar pero varía en función de la tradición de cada estado. En España la imagen de lo militar es más negativa que en otros países del entorno europeo debido a una serie de factores de carácter histórico-estructural como: la trayectoria intervencionista del ejército en los asuntos civiles a lo largo de los siglos XIX y XX; las represiones internas llevadas a cabo contra civiles, dado que la institución militar era considerada la "garante del orden público"; el mayor número de objetores de conciencia y la no participación de España en ninguna de las guerras mundiales, entre otros<sup>27</sup>. Por el contrario, en el Reino Unido el ejército ha disfrutado de un mayor prestigio entre la población, fruto del pasado colonial y del

éxito reciente de algunas intervenciones militares, como por ejemplo la guerra de las Malvinas contra Argentina<sup>28</sup>.

### **Haciendo frente a los problemas de reclutamiento**

Como hemos destacado anteriormente, la primera consecuencia del paso de un ejército de leva a uno completamente profesional es que las fuerzas armadas dependen de la voluntad de alistarse de los jóvenes de edades comprendidas entre los dieciséis y los veintinueve años. Y todos los países europeos en los que se ha abolido la conscripción, de una forma u otra, han tenido dificultades para atraer a los jóvenes a la profesión militar. Existen otros dos factores que debemos tener en cuenta: la transición demográfica y la consolidación de la multiculturalidad como rasgo de las sociedades europeas contemporáneas. Ambos factores son los que han potenciado las políticas multiculturales en los ejércitos profesionales de Holanda, Reino Unido y España.

Los cambios demográficos que están teniendo lugar en todos los países europeos son consecuencia de la combinación de un importante descenso en la tasa de fertilidad y un aumento continuo y significativo de la esperanza de vida. La transición demográfica en nuestro continente llevará aparejada una importante reestructuración de la población, en la cual pasaremos de tener una gran proporción de jóvenes y pocos mayores, a la situación inversa, tendremos pocas personas en las edades más jóvenes y muchas más en los grupos de edad mayores<sup>29</sup>. Esta reestructuración de la población puede, según Rickard Sandell, tener "un efecto particularmente grave sobre la capacidad de las fuerzas armadas europeas de mantener su actual número de efectivos (...) dado que dependen del reclutamiento continuo de jóvenes para llevar a cabo la misión que tienen encomendada"<sup>30</sup>. Y los jóvenes de este nicho demográfico son cada vez más escasos.

En el Reino Unido, por ejemplo, el nicho demográfico en edad de reclutamiento lo conformaban en 1987, más de 4,3 millones de jóvenes. Trece años más tarde, el nicho se comprimió hasta alcanzar los 3,4 millones de jóvenes<sup>31</sup>. En España el nicho de reclutamiento en 1989 era de diez millones de personas. Años más tarde, en 1999, cuando se decide sustituir la conscripción por el reclutamiento voluntario, el nicho se había reducido en ocho millones de personas. Y se prevé que para el 2050, el nicho de reclutamiento haya disminuido desde alrededor de siete millones de personas a finales de la década de los noventa, hasta los 4,6

millones<sup>32</sup>. En Holanda se ha detectado una tendencia similar pero la disminución en el nicho de reclutamiento será menos acusada que la de los países del sur de Europa.

El efecto directo para los ejércitos de esta creciente escasez de personas de edades comprendidas entre los quince y veintinueve años, es la previsible competencia por captar a los individuos de este nicho demográfico. Las fuerzas armadas tienen que competir con otras instituciones como las universidades o el mercado laboral para atraer a los jóvenes a la profesión militar y para ello tienen que crear las condiciones necesarias que les permitan entrar en la lucha por unos recursos humanos escasos. En este sentido, los planes de profesionalización de España, Holanda y Reino Unido contemplan el aumento de los salarios y de las prestaciones sociales. En España, por ejemplo, el Ministerio de Defensa incentiva con tres pagas triples a los soldados y marineros de las unidades con más carencia de personal<sup>33</sup>. También se han rebajado los requisitos para ingresar a la tropa profesional y se han promovido “reclutamientos no tradicionales”, término utilizado por Rafael Martínez para definir la apertura de la profesión militar a las mujeres y a los extranjeros<sup>34</sup>.

Pero en países con una gran tradición inmigratoria, como Holanda y Reino Unido, se han promovido, además, políticas de promoción de la diversidad etnocultural dentro de las fuerzas armadas. Éstas tienen como objetivo principal abrir el abanico de candidatos a soldados profesionales a través de la captación de jóvenes pertenecientes a minorías etnoculturales.

#### Multiculturalidad en Europa: una tendencia consolidada

Un rasgo característico de las sociedades europeas contemporáneas es la existencia de una gran heterogeneidad cultural que se refleja en la existencia de minorías regionales o nacionales que reivindican el reconocimiento y promoción de sus identidades culturales y/o lingüísticas dentro de los propios estados de los que forman parte. Esto ha generado, pese a los mecanismos de socialización que tienden a la homogeneización de los individuos, una enorme diversidad cultural<sup>35</sup>. La penetración y el asentamiento de inmigrantes y el nacimiento de sus descendientes, con pautas culturales propias y un fuerte sentimiento de identidad étnica hacia sus países de origen, conllevan un incremento de esa diversidad ya existente.

Desde el decenio de 1950, el viejo continente se convierte en receptor de inmigración. No obstante, el comportamiento de los flujos migratorios hacia el continente ha sido muy heterogéneo<sup>36</sup>. En materia de inmigración existen varias Europas de entre las cuales destacaremos dos: una es aquella integrada por países con una sólida experiencia como receptores de inmigración (como es el caso de Francia, Reino Unido, Holanda o Alemania) y otra está conformada por países en los que el fenómeno migratorio es una realidad muy reciente (España, Italia, Portugal o Irlanda).

Las migraciones hacia el primer grupo de países se inician en la década de los cincuenta con el fomento, por parte de muchos gobiernos europeos, de una inmigración poco o nada cualificada que aspiraba a mejores sus condiciones de vida<sup>37</sup>. El objetivo primordial de esta política migratoria era cubrir la gran demanda de mano de obra que generó el desarrollo del sector industrial y agrícola en una época marcada por un gran desarrollo económico. Los contratos se realizaban en los países de origen y una vez finalizaba éste, los trabajadores tenían que retornar. Lo que se promovía eran migraciones temporales y no permanentes.

Tanto es así que la mayoría de los países europeos rechazaban el considerarse de forma oficial "países de inmigración". De forma que el modelo alemán de "trabajador huésped"<sup>38</sup> predominó de forma implícita en la mayoría de los estados hasta la crisis del petróleo a principios de los años setenta. No obstante, a partir de esta década, se empieza a detectar que la inmigración permanente y el asentamiento definitivo de los inmigrantes en las sociedades de acogida estaba teniendo lugar a pesar de la promoción de una política de retorno y los obstáculos jurídico-administrativos en la obtención de la ciudadanía y nacionalidad para los inmigrantes y sus descendientes. Como resultado de la recesión económica de esta época, el desempleo entre los inmigrantes aumenta y su inserción social se deteriora. Además, y para sorpresa de los gobiernos europeos, los inmigrantes no retornaban a sus países de origen y los programas que facilitaban el retorno fracasaron. Es entonces cuando se impone la necesidad de diseñar políticas de integración puesto que los inmigrantes estaban para quedarse<sup>39</sup>.

Las migraciones hacia el segundo grupo de países europeos se inician en la década de los ochenta y se consolidan en los noventa. En estos años se observan cambios en el comportamiento de los flujos migratorios a escala mundial que son tan profundos que se empieza a hablar de "la nueva era de las migraciones"<sup>40</sup>. Son

nuevas por las áreas de origen y destino, así como por el nivel de desarrollo que participan en los flujos migratorios internacionales. Países que tradicionalmente eran focos de expulsión de migración, como España o Italia, se convierten en receptores netos de inmigración. Empieza a ser nueva por la heterogeneidad cultural y religiosa de los migrantes, destacando la mayor presencia del islam; nueva, por los rasgos fenotípicos de los migrantes gracias a la mayor participación de África y Asia en los desplazamientos migratorios; nueva, por las motivaciones que impulsan el proyecto migratorio; y nueva, por la securitización de las políticas migratorias europeas.

A pesar de la existencia de estas dos Europas en materia de inmigración, lo que es innegable es que tanto en los países con mayor tradición inmigratoria como en los nuevos, la integración de los inmigrantes es uno de los principales retos a los que se debe hacer frente. El asentamiento permanente de inmigrantes y sus descendientes es ya un proceso irreversible que lleva a la formación de nuevas minorías étnicas<sup>41</sup> en el seno de los estados europeos con culturas, identidades e instituciones sociales diferentes. Éstas tiene el efecto de cuestionar las nociones hasta ahora existentes de identidad nacional y ciudadanía, al reclamar los mismos derechos e igualdad de oportunidades como ciudadanos de pleno derecho<sup>42</sup>. Es decir, ponen en entredicho la clásica concepción liberal de la ciudadanía basada en el modelo del estado-nación. Esta concepción se basa en el principio de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Para que se lleve a término este principio es necesario un grado de homogeneización entre la población, fomentada desde las instituciones (escuela, iglesia, etc.), para transmitir un lenguaje, cultura y costumbres comunes de la nación en cuestión. Los inmigrantes y sus descendientes vienen a cuestionar la homogeneidad cultural porque tienen una identidad etnocultural diferente, a menudo con vínculos transnacionales con sus sociedades de origen, que demandan el reconocimiento de sus especificidades culturales con respecto a la sociedad de acogida.

La no integración de los inmigrantes y sus descendientes puede acarrear graves consecuencias tanto para los propios inmigrantes como para la sociedad en su conjunto. Por un lado, puede llevar a su marginalización y exclusión, provocando una división de la sociedad basada en la etnia —lo que se conoce como “balcanización”<sup>43</sup>— y fomentando la creación de guetos. Y por otro lado, contribuye a fomentar una coexistencia problemática e insatisfactoria caracterizada por los

conflictos interétnicos<sup>44</sup>, alimentando sentimientos racistas y xenófobos entre los autóctonos.

Diversos estudios han comprobado que los descendientes de inmigrantes se están integrando peor que sus padres. Si comparamos su situación con jóvenes autóctonos, los primeros tienen mayores dificultades en el acceso a empleos e ingresos que les permitan incorporarse de forma más numerosa a la clase media; mayor dependencia a las instituciones de bienestar; menor representación y presencia en las instituciones públicas y grandes probabilidades de sufrir discriminación por su origen etnocultural<sup>45</sup>.

Se acepta, por lo general, que la mejor forma de medir el grado en que los inmigrantes están integrados en una determinada sociedad es atendiendo al recorrido de la “segunda generación de inmigrantes”<sup>46</sup>, es decir, al grado de inserción social de los hijos de trabajadores inmigrantes que han nacido o crecido en el país de residencia de sus padres y residen en él<sup>47</sup>. Estos jóvenes que se hacen adultos tienen mayores dificultades para independizarse en comparación con jóvenes autóctonos: la tasa de paro es mayor, hay mayores posibilidades de fracaso escolar y una mayor necesidad de conservación de la identidad y hábitos culturales de sus padres.

La falta de representación de las minorías etnoculturales en las instituciones públicas es una preocupación de muchos gobiernos europeos, no sólo por una cuestión de justicia social sino también porque hay instituciones públicas que dependen de la decisión voluntaria de los jóvenes de ingresar en ellas. Es el caso de la mayoría de los ejércitos europeos. Desde los años setenta, cuando Estados Unidos decide suprimir el servicio militar obligatorio y profesionalizar el ejército, se plantea que las fuerzas armadas deben reflejar a la sociedad a la que sirven. De lo contrario, no podrían reclutar al número de soldados necesarios para cumplir con las misiones y campañas militares. Esta preocupación llega años más tarde al continente europeo pero las dificultades en el reclutamiento se hacen patentes a los pocos años de haber iniciado los procesos de profesionalización.

En los últimos años, la promoción de políticas de diversidad etnocultural es muy frecuente en los ejércitos profesionales europeos. A continuación, pasaremos a conocer dos tipos de modelos de promoción de la multiculturalidad de las fuerzas armadas. Por un lado, aquellos destinados a aumentar la representación de las

minorías etnoculturales en los ejércitos y por otro un modelo que pretende contribuir a la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Utilizaremos la definición del Centro de Estadísticas holandés de minorías etnoculturales: las minorías etnoculturales estarán conformadas por aquellas personas "...que hayan nacido en un país extranjero y que al menos uno de sus progenitores haya nacido en un tercer país. Además, aquellos que hayan nacido en Holanda, pero al menos uno de sus padres haya nacido en el extranjero". Es decir, cuando hagamos referencia en este artículo a las minorías etnoculturales, estaremos haciendo referencia a ciudadanos, bien nacionalizados o bien nacidos en suelo de cualquier país europeo, pero con padres o abuelos extranjeros que, por lo tanto, gozan de todos los derechos y obligaciones que les confiere la nacionalidad.

#### Multiculturalidad en el ejército: los casos de Holanda y Reino Unido

A finales de la década de los noventa, los gobiernos de estos dos estados deciden implementar políticas de promoción de la diversidad etnocultural dentro de las fuerzas armadas. Diversos sucesos contribuyen a tomar esta decisión. El asesinato por motivos raciales de Stephen Lawrence y la consecuente investigación realizada por Sir William Macpherson en 1999, abren un debate sobre la capacidad de las instituciones públicas para reflejar la diversidad etnocultural de la sociedad británica contemporánea. La principal conclusión de esta investigación es la existencia de un "racismo institucional" que se materializa en la escasa representación de las minorías etnoculturales dentro de las instituciones estatales, especialmente en el ejército y la policía. Aproximadamente el 7% de la población del Reino Unido pertenece a una minoría etnocultural<sup>48</sup>. No obstante, las minorías etnoculturales representan sólo el 1,41% del total de los miembros de las Fuerzas Armadas británicas. En la Armada sólo representan el 0,91%, en el Ejército del Aire el 1,13% y el 1,75% en el Ejército de Tierra<sup>49</sup>. Además, las minorías etnoculturales del sur de Asia que tienen una gran presencia en el conjunto de la sociedad británica, están particularmente infrarepresentadas entre el personal militar.

A raíz de esta constatación, el Ministerio de Defensa decide tomar cartas en el asunto y aprueba una serie de medidas encaminadas a aumentar la presencia de las minorías etnoculturales, promover la igualdad de oportunidades y eliminar las barreras que impidan conseguir estos compromisos. El objetivo es que la presencia de jóvenes pertenecientes a minorías etnoculturales aumente en un 1% todos los años, de forma que en unos pocos años se logre representar el peso real que tienen en el conjunto de la sociedad.

De forma similar, en Holanda no es hasta la supresión del servicio militar obligatorio cuando cobra importancia la presencia de minorías etnoculturales dentro del ejército porque no es hasta entonces cuando surge una urgencia económica y política de prestar atención a la composición multicultural de las fuerzas armadas. Se estima que aproximadamente 1,6 millones de personas que viven en Holanda pertenecen a una minoría etnocultural<sup>50</sup>. Y para el 2010 esta cifra aumentará hasta alcanzar los dos millones como consecuencia de varios procesos, como la reunificación familiar, la inmigración y los nacimientos de las segundas y terceras generaciones de inmigrantes<sup>51</sup>. Sin embargo, la presencia de estos jóvenes dentro de la institución militar no se corresponde con su peso en el conjunto de la sociedad holandesa. En realidad, hasta hace muy pocos años, había poca experiencia en reclutamiento, integración y retención de estos colectivos en la profesión militar<sup>52</sup>. Es por ello que el Ministerio de Defensa aprueba una “política de diversidad” en un momento en que la preocupación sobre la representación de las minorías etnoculturales era un discurso presente en el ámbito político. Diversas organizaciones holandesas como KLM o la policía deciden también implementar este tipo de políticas.

En ambos países, las políticas de promoción de la diversidad surgen para dar respuesta a la infrarepresentación de las minorías dentro del ejército en comparación con su peso en la sociedad en su conjunto. Y se aprueban una serie de medidas encaminadas a hacer que sus fuerzas armadas sean más genuinamente representativas de la multiculturalidad de sus sociedades. A continuación expondremos en qué consisten las medidas aprobadas.

En primer lugar, el entrenamiento y preparación de los mandos militares en situaciones de diversidad entre los miembros de sus unidades. El objetivo es que se creen lazos de entendimiento mutuo y respeto entre los miembros de la institución militar sin importar su origen etnocultural. Charles Moskos, cuando analiza la integración racial en el ejército estadounidense, señala que “cuanto mayor sea el contacto entre soldados blancos y soldados negros, más favorable será su opinión hacia la integración racial”<sup>53</sup>.

En segundo lugar, entrenar a los reclutadores militares en técnicas específicas de reclutamiento utilizadas en otros sectores laborales civiles para atraer a los jóvenes pertenecientes a estos colectivos sociales. Esto implica entrar

en contacto con las organizaciones y grupos creados por estas minorías etnoculturales, como pueden ser equipos deportivos, asociaciones juveniles, etc., así como facilitar la información en varios idiomas y no sólo en el oficial.

En tercer lugar, regular los derechos de las minorías dentro de la institución, sobre todo en lo concerniente a hábitos alimenticios, creencias religiosas y vestimenta. Esto implica la habilitación de espacios físicos para rezar, respetar los días festivos de cada confesión religiosa, permitir el uso de indumentaria de uso corriente entre su grupo social como puede ser el turbante o el velo, etc<sup>54</sup>.

En cuarto lugar, la creación de mecanismos de supervisión de la implementación de las políticas multiculturales dentro de la institución, bien a través de la creación de un órgano específico o de la revisión anual de los objetivos planteados.

En quinto lugar, la aprobación de un código de conducta contrario a cualquier tipo de discriminación que incluya un protocolo de actuación cuando dicho código sea vulnerado.

#### La multiculturalidad en el ejército español: La presencia de extranjeros

En España, al ser un país de reciente inmigración, la presencia de segundas y terceras generaciones de inmigrantes es aún testimonial en comparación con los casos anteriores. Sólo dos nacionalidades tienen un peso significativo de jóvenes de minorías etnoculturales: los dominicanos y los marroquíes. No existe un debate sobre la integración de las minorías dentro de la sociedad española puesto que aún no se percibe la necesidad.

No obstante, lo que sí ha entrado en la agenda política es la necesidad de integrar a los inmigrantes que deciden residir y trabajar en nuestro país, que actualmente representan un 10% del total de la población española. Es así como se aprueba la Ley 32/2002, de 5 de julio, que modifica la Ley 17/1999, de 18 de Mayo de Régimen del Personal de las fuerzas armadas, con el objeto de permitir el acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería. En la exposición de motivos de la citada ley, encontramos el interés por colaborar desde el ámbito militar en una mayor integración social de los inmigrantes y el desarrollo de una política social avanzada: “La actual situación de España, en sus aspectos social, económico, jurídico y político, convierten a nuestro país en objetivo

atrayente para numerosos extranjeros que desean, por diversas razones, trasladarse a vivir entre nosotros y ejercer una actividad de carácter profesional. Este fenómeno de la inmigración [...] no sólo necesita una disposición solidaria de la sociedad española, sino que además impone un esfuerzo común de todos los poderes e instituciones públicos. A este esfuerzo no han de quedar ajenas las Fuerzas Armadas”.

Los entonces responsables de la cartera de Defensa argumentaban que la finalidad de la medida no consistía en intentar mitigar los problemas de reclutamiento que estaba sufriendo el proceso de profesionalización iniciado en 1996, sino que desde las FAS se estaba abriendo una vía más de integración de los inmigrantes en la sociedad española. Pero en realidad, debemos señalar que no era un secreto que el número de aspirantes a soldados profesionales descendía en cada una de las convocatorias y que los inmigrantes podían constituir una fuente valiosa de recursos humanos.

Hasta el año 2004, el cupo máximo de extranjeros permitidos en las FAS era el 2% del total de la tropa. Ese año se incrementó el porcentaje hasta situarlo en el 7%, como respuesta al aumento de la presencia de los inmigrantes en el conjunto de la sociedad española. Recientemente, en mayo de 2007, se ha ampliado nuevamente el cupo y, actualmente el porcentaje máximo permitido de extranjeros en las FAS es del 9% del total de la tropa. Uno de los objetivos de esta medida era promover y facilitar la integración de los inmigrantes en la sociedad, valorándose que su incorporación a las FAS contribuiría a este proceso. Las razones serían, según Javier Jordán las siguientes: la profesión de soldado les concede un empleo estable y unos ingresos que les permiten unas condiciones de vida aceptables; se incrementan las posibilidades de acceder a la nacionalidad española; se favorece su recolocación laboral en la vida civil o abrir las puertas de la carrera militar; se contribuye a su formación profesional a través de la experiencia adquirida y, por último, se permite establecer relaciones humanas sólidas con los compañeros de tropa<sup>55</sup>.

Si analizamos las consecuencias positivas que esta medida supone para las FAS, sobresale ante todo la principal finalidad de la disposición, esto es ampliar el espectro de los potenciales candidatos, lo que le permite a España seguir cumpliendo con los compromisos militares multilaterales que posee con sus aliados<sup>56</sup>.

### **Ventajas de la diversidad en los ejércitos profesionales**

Son muchas las ventajas que se le adjudican a las políticas de promoción de la diversidad etnocultural dentro de las fuerzas armadas, que pasaremos a comentar a continuación.

En primer lugar, se defiende que la promoción de políticas de diversidad es una cuestión de justicia social y derechos de ciudadanía. Por otro lado, muy relacionado con lo anterior, consideran que el ejército es una institución que puede ayudar en la construcción de una identidad nacional entre los diferentes grupos etnoculturales que conviven en los estados contemporáneos<sup>57</sup>. La integración de minorías etnoculturales dentro de los ejércitos se basa en la idea de que la participación de todos los miembros de la sociedad, sin importar su origen etnocultural en las instituciones públicas, incluido el ejército, debe ser una prioridad moral y política porque simboliza lo que una sociedad decente, tolerante e integradora debe ser<sup>58</sup>. Y más cuando es evidente que el peso y la representación de las minorías etnoculturales en el ejército son muy inferiores al que tienen en el conjunto de la población. La ausencia de una representación proporcional de cualquier grupo social o minoría en cualquier ocupación o profesión, nos alerta de la posibilidad de que los procedimientos de reclutamiento y selección no están completamente abiertos para todos los miembros de la sociedad. Esto para algunos, es una prueba irrefutable de la existencia de "racismo institucional"<sup>59</sup>. Por ello es necesario aprobar medidas de promoción de la igualdad de oportunidades, que ayuden a eliminar las barreras que imposibilitan que las fuerzas armadas reflejen la diversidad social del país al que representan.

Por otra parte, dentro de este conjunto de argumentos, se considera que la profesión militar ayudaría a crear un sentimiento entre los miembros de minorías etnoculturales de que son elementos valiosos del sistema político y social; sintiéndose incluidos y no excluidos, favoreciendo la creación de lazos identitarios con la nación de la que forman parte. Es decir, el ejército puede contribuir en la edificación de puentes entre individuos con diferentes orígenes etnoculturales que comparten experiencias, motivaciones y riesgos similares, intrínsecos a la profesión militar.

La segunda ventaja se conoce con el nombre de *business case* y está estrechamente relacionada con la abolición del Servicio Militar Obligatorio y la

implementación de unos ejércitos profesionales con reclutamiento voluntario. La idea es simple, el ejército se beneficiará de una imagen de empleador justo e igualitario. Esto por un lado, daría mayor legitimidad a las fuerzas armadas ante la opinión pública, puesto que serían vistas como instituciones adaptadas a la actualidad de los tiempos que ofertan una profesión para todos los ciudadanos sin ningún tipo de discriminación, y que además realizan grandes esfuerzos para eliminar las barreras en el acceso. Por otro lado, la promoción de políticas multiculturales dentro de los ejércitos profesionales amplía el espectro de candidatos susceptibles de ingresar a la profesión militar. Esto es importante en un ambiente caracterizado por la competencia con el mercado laboral por los recursos humanos cualificados. Además, la presencia de las minorías ayudaría a paliar los problemas de reclutamiento y retención que experimentan los ejércitos profesionales, cumpliendo con los objetivos propuestos y los compromisos alcanzados con los países aliados.

Una tercera ventaja destaca que la promoción de la multiculturalidad en las fuerzas armadas mejora la efectividad de la organización al incluir distintos puntos de vista en la misma; sobre todo esto es valioso en las misiones de mantenimiento de la paz. Trabajar en un ambiente multicultural a lo largo del entrenamiento militar es muy importante para obtener el éxito en las operaciones militares contemporáneas de los ejércitos europeos, sobre todo bajo el mando de Naciones Unidas o la OTAN. La mayoría de los jóvenes de estas minorías son bilingües y profesan religiones no cristianas lo cual puede ser de gran utilidad en los escenarios donde se desarrollan los conflictos armados. Éstos soldados pueden servir de puentes entre la unidad militar y la población autóctona a través del conocimiento de sus costumbres, hábitos, normas y valores<sup>60</sup>.

### **A modo de conclusión: desafíos a los que hacer frente a la hora de reflejar la multiculturalidad en las fuerzas armadas**

A pesar de los argumentos que apoyan la promoción de la multiculturalidad en los ejércitos, hay una serie de desafíos que es preciso tener presente. En primer lugar, las percepciones hacia las minorías etnoculturales. Según los datos del Eurobarómetro de enero de 2007<sup>61</sup>, de los seis tipos de discriminación por los que se preguntó en el sondeo, uno de cada cinco ciudadanos europeos considera, que la discriminación en base al origen etnocultural es la más extendida en su país. La mayoría de los miembros de las minorías etnoculturales son descendientes de antiguos pobladores de las potencias coloniales europeas quienes, o bien lucharon

contra la metrópolis para alcanzar la independencia, o bien estuvieron protegidos por los ejércitos coloniales frente a otras potencias europeas. Por tanto, muchos ciudadanos autóctonos no los consideran como iguales a pesar de haber nacido en territorio nacional y de contar con todos los derechos ciudadanos<sup>62</sup>.

Pero además, la percepción hacia la inmigración se ha deteriorado en todos los países europeos<sup>63</sup>. Desde hace algunos años, los inmigrantes son percibidos como una amenaza a la paz y estabilidad social de las sociedades europeas en base a tres argumentos: pueden aumentar la criminalidad y desestabilizar el orden público, pueden ayudar a transformar la pretendida homogeneidad cultural de los europeos, y pueden transformar el mercado laboral perjudicando a los nacionales con menos recursos económicos y mayor precariedad laboral<sup>64</sup>. Este deterioro de la percepción hacia las minorías etnoculturales como los inmigrantes, puede perjudicar la imagen y prestigio de las fuerzas armadas porque pueden ser vistas por los otros miembros de la sociedad como una profesión que ha dejado de ser atractiva para los autóctonos y está siendo desempeñada por jóvenes de minorías étnicas e inmigrantes<sup>65</sup>. La única forma de lograr que este tipo de políticas tengan éxito, es que se promueva la diversidad en la sociedad en general como una característica de las sociedades multiculturales contemporáneas.

Lo más importante y complicado a la vez, es lograr crear las condiciones y un ambiente de no discriminación y respeto mutuo dentro del ejército, donde se aprecien y valoren las diferencias etnoculturales como algo que enriquecerá a la institución. Diversos sondeos realizados en el ejército británico, apuntan que la principal razón que tienen los jóvenes de las minorías etnoculturales para no enrolarse en el ejército es el miedo al racismo dentro de las fuerzas armadas británicas<sup>66</sup>. Es necesario crear mecanismos de identificación y posterior eliminación de estas barreras, ya sea a través de un organismo encargado de dicha función, o elaborando informes de seguimiento de la implementación de las políticas de diversidad etnocultural.

Por otra parte, al igual que para los jóvenes autóctonos el ejército no es su primera opción laboral, no debería sorprendernos encontrar la misma predisposición en los jóvenes de minorías etnoculturales. Se presupone que estos jóvenes verían en el ejército una forma de ascenso social puesto que la tasa de desempleo es mayor entre estos. Sin embargo, algunos sondeos vienen a demostrar que los jóvenes de las minorías etnoculturales prefieren estudiar una carrera universitaria

que ingresar al ejército<sup>67</sup>. Por lo tanto, las fuerzas armadas tienen que competir con el mercado laboral y las universidades para captar a jóvenes cualificados sean del origen etnocultural que sea, y para ello tiene que ofrecer incentivos atractivos.

Los vínculos transnacionales de los jóvenes de minorías etnoculturales hacen que éstos se interesen por lo que pase en el país de origen de sus padres, los cuales les han inculcado una fuerte identidad cultural. La identidad de estos jóvenes está dividida entre la del país en el que han nacido y socializado, y el país de sus padres y abuelos que también sienten como propia. Estos vínculos han suscitado recelos y desconfianza en cuanto al grado de lealtad que tienen estos jóvenes a la nación que defienden, sobre todo en el caso de los soldados musulmanes. Rudy Richardson señala que estos soldados pueden enfrentarse al dilema de elegir entre dos tipos de lealtades: la del país de nacimiento y socialización, y la lealtad hacia su identidad etnocultural. Está en las manos de los gobiernos europeos crear los medios e instrumentos necesarios que logren construir vínculos identitarios comunes entre personas de diferentes orígenes etnoculturales. Las fuerzas armadas pueden contribuir en ese proceso.

\***Carlos de Cueto Noguera** es Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Granada. [ceas@ugr.es](mailto:ceas@ugr.es)

**Victoria Novoa Buitrago** es becaria de investigación del Centro de Análisis de Seguridad de la Universidad de Granada. [vnovoa@ugr.es](mailto:vnovoa@ugr.es)

#### NOTAS:

<sup>1</sup> BARBÉ, Esther, *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 115.

<sup>2</sup> EDMUNDS, Timothy, "What are armed forces for? The changing nature of military in Europe", en *International Affairs*, vol. 82, nº 6, 2006, p. 1059.

<sup>3</sup> MORGENTHAU, Hans, *Politics among nations: the struggle for power and peace*, Alfred A. Knoff, Nueva York, 1973, ps. 126-130, en EDMUNDS, Timothy, "What are armed forces for?" *op.cit.*, p. 1059.

<sup>4</sup> BARBÉ, Esther, *Relaciones Internacionales...*, *op.cit.*, p. 67.

<sup>5</sup> *Ibidem*, ps. 77-81.

<sup>6</sup> EDMUNDS, Timothy, "What are armed forces for? The changing nature of military in Europe" en *International Affairs*, vol. 82, nº 6, 2006, p. 1059.

<sup>7</sup> AJANGIZ, Rafael, "Servicio Militar Obligatorio", *Monografías 196*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1ª edición, 2003, ps. 1-2.

<sup>8</sup> SEGAL, David; SCOTT, Nora y WOELFEL, John, "The Concept of Citizenship and Attitudes toward Women in Combat" en *Sex Roles*, vol. 3, nº 5, 1977, ps. 469.

<sup>9</sup> Ajangiz define los "ejércitos de masas" como aquellos que "valiéndose de un sistema de conscripción universal o cuasiuniversal, reclutan de manera forzosa a un gran número de jóvenes, que suponen, al menos, el 50% del total de efectivos que engrosan

---

mayoritariamente a un ejército de tierra de pobre capacidad tecnológica". AJANGIZ, Rafael, "Servicio Militar...", *op.cit.*, ps. 60-61.

<sup>10</sup> MARRERO, Inmaculada, "Hacia una nueva cultura de defensa en España", *Observatorio de Política Exterior Española*, Fundación Alternativas, 2007, DT 11, p. 12.

<sup>11</sup> Este concepto "se centra en el nivel humano e individual y en la creencia de que la seguridad del Estado tradicionalmente concebida, no asegura necesariamente la de sus ciudadanos. Hace alusión a los sentimientos individuales en diferentes facetas: física, sanitaria, política, económica, social y cultural". DE CUETO, Carlos y DURAN, Marién, *El conflicto de Kosovo. Un escenario de colaboración de actores civiles y militares*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006, p. 15.

<sup>12</sup> AJANGIZ, Rafael, "Servicio Militar...", *op.cit.*, p. 82.

<sup>13</sup> Dandeker ha recogido el término de "new times" para nombrar el momento actual de la institución militar. Según el autor, los ejércitos nacionales contemporáneos deben hacer frente a (1) las exigencias de eficiencia, racionalización y reducción del gasto público que impone la economía mundializada; (2) al impacto de los medios de comunicación y la opinión pública en la adopción y ejecución de las políticas militares, sean nacionales o internacionales y (3) la pérdida de soberanía tradicional por los procesos de integración regional. DANDEKER, Christopher, "The new times for the military: Some sociological remarks on the changing role and structure of the Armed Forces of the Advances Societies" en *The British Journal of Sociology*, vol. 45, nº 4, Diciembre de 1994, ps. 648-649.

<sup>14</sup> Los "ejércitos postmodernos" están constituidos por un pequeño ejército de empleo con una reserva movilizable que responde mejor a las nuevas necesidades de seguridad y defensa. Si la principal amenaza percibida en el pasado era una invasión enemiga, actualmente esta amenaza puede encontrarse dentro de los propios estados y no tener necesariamente un carácter estrictamente militar; la actitud social hacia las fuerzas armadas ha pasado de contar con el apoyo de la sociedad, a una actitud pasiva y escéptica; la actitud social hacia el gasto militar es mayoritariamente negativa. Éstos ejércitos se han embarcado en un proceso de diversificación de las misiones y tareas que tradicionalmente han tenido encomendado, han pasado de un ejército de leva a uno completamente voluntario; han promovido la plena integración de las mujeres e incrementado la presencia de personal civil dentro de las estructuras militares. MOSKOS, Charles C., y BURK, James, "The Postmodern Military" en BURK, James (ed.), *The Military in New Times. Adapting Armed Forces to Turbulent World*, Westview Press, Oxford, ps.141-162, citado en AJANGIZ, Rafael, "Servicio militar obligatorio...", *op.cit.*, p. 60.

<sup>15</sup> HARRIES-JENKINS, Gwyn y MOSKOS, Charles C., *Las fuerzas armadas y la sociedad*, Alianza, Madrid, 1984, p. 108.

<sup>16</sup> AJANGIZ, Rafael, "Servicio militar obligatorio...", *op.cit.*, p.72.

<sup>17</sup> HARRIES-JENKINS, Gwyn y MOSKOS, Charles C., *Las fuerzas armadas...*, *op.cit.*, p. 109.

<sup>18</sup> DANDEKER, Christopher, "The new times for the military..." *op.cit.*, ps. 637-639.

<sup>19</sup> Entendemos por legitimidad la capacidad que tiene un sistema social o político para desarrollar y mantener una creencia general de que el orden social existente y sus principales soluciones son, en general, apropiados". DOORN, Jacques van, "The Decline of the Mass Army in the West. General Reflections" en *Armed Forces and Society*, vol. 1, nº 2, p. 148.

<sup>20</sup> AJANGIZ, Rafael, "Servicio militar obligatorio...", *op.cit.*, ps. 64-65.

<sup>21</sup> EICHENBERG, Richard. *Public Opinion and National Security in Western Europe*, Cornell University Press, Ithaca, 1989, citado en AJANGIZ, Rafael, "Servicio militar obligatorio...", *op.cit.*, p. 66.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p.70.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>24</sup> MARRERO, Inmaculada, "Hacia una nueva cultura..." *op.cit.*, ps.21-25.

<sup>25</sup> GILROY, Curtis, Director de Políticas de Admisión de la Oficina del Subsecretario de Defensa para Personal del ejército de Estados Unidos, entrevistado el 18/ 03/2008. Entrevista publicada en la página web de la BBC. [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/irak\\_5/newsid\\_7300000/7300429.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/irak_5/newsid_7300000/7300429.stm) [Consultado el 26/04/2008].

<sup>26</sup> Project on Youth and Non-Military Opportunities (YANO) [www.projectyano.org](http://www.projectyano.org)

<sup>27</sup> MARRERO, Inmaculada, "Hacia una nueva cultura..." *op.cit.*, ps. 26-29.

---

<sup>28</sup> DANDEKER, Christopher y MASON, David. "Diversifying the uniform? The participation of Minority Ethnic Personnel in The British Armed Services" en *Armed Forces and Society*, vol. 29, n° 4, ps. 501.

<sup>29</sup> SANDELL, Rickard, "Haciendo frente a la demografía: ¿Se complica el reclutamiento militar?", *ARI n° 114*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2004, p. 2. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/540.asp> [Consultado el 18/07/2007].

<sup>30</sup> SANDELL, Rickard, "Haciendo frente..." *op.cit.*, p. 4-6.

<sup>31</sup> BELLANY, Ian, "Accounting for Army Recruitment: White and non-white soldiers and The British Army", *Defense and Peace Economics*, vol. 14, n° 4, agosto de 2003, p. 283.

<sup>32</sup> SANDELL, Rickard, "Las barreras demográficas al reclutamiento militar: mínimos necesarios para mantener el número de efectivos en las fuerzas armadas", *ARI 135*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2003. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/367.asp> [Consultado el 20/06/2007].

<sup>33</sup> Noticia publicada en el diario El País, el 29/12/2004, p. 25.

<sup>34</sup> MARTINEZ, Rafael, "Quienes son y que piensan los futuros oficiales y suboficiales del ejército español" en *Documentos CIDOB, serie Seguridad y Defensa*. Fundación Cidob, Barcelona, 2004, ps. 19-23.

<sup>35</sup> GARRETA, Jordi, "La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)", *Anthropos*, Barcelona, 2003, p. 33.

<sup>36</sup> SANDELL, Rickard, SORROZA, Alicia y OLIVIÉ, Iliana, "Inmigración: ¿un desafío con oportunidades?", *DT 19*, Real Instituto Elcano, 2007, ps. 2-3. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/Demografia+y+Poblacion/DT+19-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Demografia+y+Poblacion/DT+19-2007) [Consultado 12/02/2008].

<sup>37</sup> Ejemplos de estos programas son el *British European voluntary worker scheme* del Reino Unido; el *Belgium contingenten systeem* de Bélgica; la *Office Nacional d'Immigration* en Francia; o el *guest-worker system* alemán.

<sup>38</sup> Según este modelo, el individuo era acogido el tiempo que le durara el contrato de trabajo. Una vez concluía éste, el inmigrante tenía que retornar a su país de origen. Las políticas migratorias europeas de la época, se basaban en el principio de no permanencia en el país.

<sup>39</sup> Max Frish, escritor suizo, resume la política migratoria europea de la época en esta frase: "Queríamos trabajadores, pero vinieron personas".

<sup>40</sup> CASTLES, Stephen, *Ethnicity and Globalization*, SAGE, Londres, 2000, 1ª edición.

<sup>41</sup> Seguiremos la definición de minorías étnicas que hace Jordi Garreta Bochaca: Son "... grupos subordinados en sociedades complejas; con rasgos especiales físicos y culturales que subordinan el grupo a la sociedad mayoritaria; con una autopercepción de grupo unido por: lengua, cultura y sentimientos de una historia, tradición y destino compartido". Además, tienen una posición común en la sociedad: la transmisión a las nuevas generaciones de esta pertenencia. GARRETA, Jordi. *La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)*, *Anthropos*, Barcelona, 2003, 1ª edición, p. 32.

Stephen Castles también habla de la confrontación de percepciones entre las minorías étnicas y el grupo dominante. En el primer caso, los miembros de las minorías étnicas se considerarían a sí mismos como un grupo que comparte una identidad étnica basada en la idea de origen, historia, cultura, experiencias y valores comunes. En el segundo caso, el grupo mayoritario definiría a las minorías étnicas de acuerdo a sus percepciones de las características fenotípicas y culturales de dichas minorías. CASTLES, Stephen. *Ethnicity...* *op.cit.*, p. 94.

<sup>42</sup> *Ibidem*, 89.

<sup>43</sup> APARICIO, Rosa, "The integration of the second and the 1.5 generations of Moroccan, Dominican and Peruvian Origin in Madrid and Barcelona" en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 33, n° 7, septiembre de 2007, p. 1170.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 1171.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 1171.

<sup>46</sup> Existen otras formas de medir el grado de integración, por ejemplo el MIPEX, una herramienta diseñada por el British Council que se basa en el estudio sistemático de 140 indicadores para obtener un panorama multidimensional de la participación de los inmigrantes en las sociedades europeas. Este índice abarca seis áreas de políticas que parte desde la llegada del inmigrante a la sociedad de acogida, hasta la adquisición de la ciudadanía plena.

<sup>47</sup> Definición de Bolzman, Fibi y Vial citada en APARICIO, Rosa y TORNOS, Andrés, "Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: marroquíes, dominicanos y peruanos" en *Documento 8 del Observatorio Permanente de la Inmigración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, p. 21. La expresión ha recibido muchas críticas, tanto por razones gramaticales como sociales. Gramaticalmente porque es impropio llamar inmigrantes a personas que nunca han emigrado; y socialmente, porque llamar inmigrante a quien no lo ha hecho nunca, equivale a crear un nuevo estamento social constituido en las sociedades de acogida por quienes alguna vez llegaron y se han quedado; destinado a durar para siempre y reproducirse en su descendencia.

<sup>48</sup> HUSSAIN, Asifa, "Careers in the British Armed Forces. A Black African Caribbean Viewpoint" en *Journal of Black Studies*, vol. 33, nº 3, enero 2003, p. 313.

<sup>49</sup> DANDEKER, Christopher y MASON, David. "The British armed services and the participation of minority ethnic communities: from equal opportunities to diversity?" en *The Sociological Review* vol. 49, nº 2, p. 221.

<sup>50</sup> RICHARDSON, Rudy, *Multiculturalism in the Dutch Armed Forces*, International Seminar "Leadership, Education and Multiculturalism in the Armed Forces", La Paz, Bolivia, 13-15 de septiembre de 2004.

[http://www.cda.forces.gc.ca/bolivia/engraph/seminars/sep2004/papers/Richardson\\_sep\\_e.pdf](http://www.cda.forces.gc.ca/bolivia/engraph/seminars/sep2004/papers/Richardson_sep_e.pdf) [Consultado el 8/09/2007].

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>52</sup> RICHARDSON, Rudy y SOETERS, J., "Managing Diversity in the Dutch Armed Forces" en *Militaire Spectator*, vol. 176, nº 3, p. 134.

<sup>53</sup> MOSKOS, Charles C., "Diversity in the Armed Forces of the United States" en SOETERS J., y JAN VAN DER, Meulen, *Managing Diversity in the Armed Forces*, Tilburg University Press, 1999, citado en YANAKIEV y YANTSISLAV, *Transforming the Bulgarian Armed Forces and the challenges of diversity in the context of modern human resources management policy development*. Trabajo presentado en el Workshop "Military and Society" organizado por el Working Group on Military and Society of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Praga, noviembre de 1999.

[http://www.militaer.at/pdf\\_pool/publikationen/10\\_wg9\\_taf\\_80.pdf](http://www.militaer.at/pdf_pool/publikationen/10_wg9_taf_80.pdf) [Consultado el 17/10/2007].

<sup>54</sup> Según la regulación interna del Ejército de Tierra británico, todo soldado puede profesar cualquier religión, siempre y cuando ésta no sea incompatible con los valores y principios del ejército. En ese sentido, el soldado puede utilizar la indumentaria que su religión precise siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos: (a) sea legal; (b) no comprometa la efectividad de las operaciones y (c) cumpla con las exigencias de higiene y seguridad. A esta consideración puede acogerse tanto los judíos, musulmanes, sikhs, hindúes, budistas, entre otros. El uso del *yihab* también está permitido para las mujeres musulmanas, siempre que sea del color del uniforme y no les cubra el rostro.

<sup>55</sup> JORDÁN, Javier, "El reclutamiento de inmigrantes en las fuerzas armadas españolas: causas y posibles consecuencias" en *Migraciones*, vol. 11, Junio de 2002, ps. 277-278.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 279.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>58</sup> DANDEKER, Christopher y MASON, David, "Diversifying the uniform? The participation of Minority Ethnic Personnel in The British Armed Services" en *Armed Forces & Society* vol. 29, nº 4, 2003, ps. 481-507.

<sup>59</sup> DANDEKER, Christopher y MASON, David, "The British armed services and the participation of minority ethnic communities: from equal opportunities to diversity?" en *The Sociological Review*, 49, 2, 2001, p. 221.

<sup>60</sup> BOSMAN, F., RICHARDSON, R. y SOETERS, J., "Multicultural tensions in the military? Evidence from the Netherlands armed forces" en *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 31, 2007, ps. 339-361.

<sup>61</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA, *Discrimination in the European Union*, Bruselas, Enero de 2007, ps. 36-44.

<sup>62</sup> DANDEKER, Christopher y MASON, David, "The British armed services..." *op.cit.*, p. 230.

<sup>63</sup> Los últimos sondeos realizados por la Comisión Europea vienen a confirmar el deterioro de las percepciones hacia la inmigración en todos los países de la Unión.

<sup>64</sup> O'NEILL, RAF, "The European Union and Migration: Security versus Identity?" en *Defense Studies*, vol. 6, nº 3, septiembre de 2006, ps. 322-350.

---

<sup>65</sup> Este tipo de problemas se ha identificado en otros sectores económicos como el servicio doméstico o el trabajo en la agricultura.

<sup>66</sup> HUSSAIN, Asifa, *Careers in the British Armed Forces...* *op.cit.*, p. 317.

<sup>67</sup> ISHAQ, Mohammed y HUSSAIN, Asifa, "British ethnic minority communities and the armed forces" en *Personnel Review*, vol 31, nº 6, Junio de 2002, ps. 726-730.

### **Bibliografía :**

AJANGIZ, Rafael, "Servicio Militar Obligatorio", *Monografías 196*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1ª edición, 2003.

APARICIO, Rosa, "The integration of the second and the 1.5 generations of Moroccan, Dominican and Peruvian Origin in Madrid and Barcelona" en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 33, nº 7, septiembre de 2007, ps. 1169-1993.

APARICIO, Rosa y TORNOS, Andrés, "Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: marroquíes, dominicanos y peruanos" en *Documento 8 del Observatorio Permanente de la Inmigración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

BARBÉ, Esther, *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

BELLANY, Ian, "Accounting for Army Recruitment: White and non-white soldiers and The British Army" en *Defense and Peace Economics*, vol. 14, nº 4, agosto de 2003, ps. 281-292.

BOSMAN, F; RICHARDSON, R y SOETERS, J. "Multicultural tensions in the military? Evidence from the Netherlands armed forces" en *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 31, Julio de 2006, ps. 339-361.

CASTLES, Stephen, *Ethnicity and Globalization*, SAGE Publications, Londres, 2000, 1ª edición.

DANDEKER, Christopher, "The new times for the military: Some sociological remarks on the changing role and structure of the Armed Forces of the Advances Societies" en *The British Journal of Sociology*, vol. 45, nº 4, Diciembre de 1994, ps. 637-654.

DANDEKER, Christopher y MASON, David. "Diversifying the uniform? The participation of Minority Ethnic Personnel in The British Armed Services" en *Armed Forces and Society*, vol., 29, nº 4, ps. 481-507.

DANDEKER, Christopher y MASON, David, "The British armed services and the participation of minority ethnic communities: from equal opportunities to diversity?" en *The Sociological Review* vol. 49, nº 2, ps. 219-235.

DE CUETO, Carlos y DURAN, Marién, *El conflicto de Kosovo. Un escenario de colaboración de actores civiles y militares*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.

DOORN, Jacques van, "The Decline of the Mass Army in the West. General Reflections" en *Armed Forces and Society*, vol. 1, nº 2, Febrero de 1974, ps. 147-157.

---

DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA. *Discrimination in the European Union*, Bruselas, Enero de 2007.

EDMUNDS, Timothy, "What are armed forces for? The changing nature of military in Europe" en *International Affairs*, vol. 82, nº 6, 2006, ps. 1059-1075.

GARRETA, Jordi, *La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)*, Anthropos, Barcelona, 2003.

HARRIES-JENKINS, Gwyn y MOSKOS, Charles C, *Las fuerzas armadas y la sociedad*, Alianza, Madrid, 1984.

HUSSAIN, Asifa, "Careers in the British Armed Forces. A Black African Caribbean Viewpoint" en *Journal of Black Studies*, vol. 33, nº 3, enero de 2003, ps. 312-334.

ISHAQ, Mohammed y HUSSAIN, Asifa, "British ethnic minority communities and the armed forces" en *Personnel Review*, vol. 31, nº 6, Junio de 2002, ps. 722-739.

JORDÁN, Javier, "El reclutamiento de inmigrantes en las fuerzas armadas españolas: causas y posibles consecuencias" en *Migraciones*, vol. 11, Junio de 2002, ps. 277-278.

MARRERO, Inmaculada, "Hacia una nueva cultura de defensa en España", *Observatorio de Política Exterior Española*, Fundación Alternativas, 2007, DT 11.

MARTINEZ, Rafael, "Quiénes son y que piensan los futuros oficiales y suboficiales del ejército español". *Documentos CIDOB, serie Seguridad y Defensa*. Fundación Cidob, Barcelona, 2004, ps. 19-23.

O'NEILL, RAF, "The European Union and Migration: Security versus Identity?" en *Defense Studies*, vol. 6, nº 3, septiembre de 2006, ps. 322-350.

RICHARDSON, Rudy, *Multiculturalism in the Dutch Armed Forces*, International Seminar "Leadership, Education and Multiculturalism in the Armed Forces", La Paz, Bolivia, 13-15 de septiembre de 2004.  
[http://www.cda.forces.gc.ca/bolivia/engraph/seminars/sep2004/papers/Richardson\\_sep\\_e.pdf](http://www.cda.forces.gc.ca/bolivia/engraph/seminars/sep2004/papers/Richardson_sep_e.pdf) [Consultado el 8/09/2007].

RICHARDSON, Rudy y SOETERS, J. "Managing Diversity in the Dutch Armed Forces" en *Militaire Spectator*, vol. 176, nº 3, 2005, ps. 132-142.

SANDELL, Rickard, "Haciendo frente a la demografía: ¿Se complica el reclutamiento militar?", *ARI nº 114*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2004, p. 2.  
<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/540.asp> [Consultado el 18/07/2007].

SANDELL, Rickard, "Las barreras demográficas al reclutamiento militar: mínimos necesarios para mantener el número de efectivos en las fuerzas armadas", *ARI 135*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2003.  
<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/367.asp> [Consultado el 20/06/2007].

SANDELL, Rickard, SORROZA, Alicia y OLIVIÉ, Iliana, "Inmigración: ¿un desafío con oportunidades?", *DT 19*, Real Instituto Elcano, 2007, ps. 2-3.

---

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/Demografia+y+Poblacion/DT+19-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Demografia+y+Poblacion/DT+19-2007) [Consultado 12/02/2008].

SEGAL, David, SCOTT, Nora y WOELFEL, John, "The Concept of Citizenship and Attitudes toward Women in Combat" en *Sex Roles*, vol. 3, nº 5, 1977.

YANAKIEV, YANTSISLAV, *Transforming the Bulgarian Armed Forces and the challenges of diversity in the context of modern human resources management policy development*. Trabajo presentado en el Workshop "Military and Society" organizado por el Working Group on Military and Society of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Praga, noviembre de 1999.

[http://www.militaer.at/pdf\\_pool/publikationen/10\\_wg9\\_taf\\_80.pdf](http://www.militaer.at/pdf_pool/publikationen/10_wg9_taf_80.pdf) [Consultado el 17/10/2007].

***People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era.***

**Barry BUZAN**

**Introducción y capítulo 10**

**Introducción**

**El problema de la seguridad nacional en las Relaciones Internacionales**

Pocos niegan que la seguridad, sea individual, nacional o internacional, es uno de los problemas primordiales a los que se enfrenta la humanidad. La seguridad nacional es particularmente importante, porque son los estados los que dominan muchas de las condiciones que determinan los otros dos niveles de seguridad, y los estados parecen ser incapaces de coexistir en armonía. A lo largo de su historia todos los estados han sufrido inseguridad debido a la existencia de otros. Los movimientos militares y económicos de cada uno de ellos en busca de su propia seguridad nacional, al combinarse con los de los otros estados, han llevado con frecuencia a guerras y desastres económicos. La intensidad y las características del problema de la seguridad nacional cambian dramáticamente con el paso del tiempo: a veces ha sido excesivamente confrontacional, a veces, como en el siglo XVIII o en el momento de redactar estas líneas, ha atravesado momentos de menor tensión y creciente cooperación. Pero, a pesar de estas fluctuaciones, el problema general permanece, igual que todas las incertidumbres y miedos que genera.

Para entender adecuadamente el problema de la seguridad nacional debemos comprender en primer lugar el concepto de seguridad. En su uso más habitual, especialmente por parte de los políticos, está tan pobremente desarrollado que es inadecuado para la tarea. Voy a intentar demostrar que un uso simplista del concepto de seguridad representa una barrera tan importante para su progreso que casi podemos considerarlo como parte del problema. Me refiero con "uso simplista" a una comprensión de la seguridad nacional que no es suficientemente consciente de las contradicciones latentes dentro del propio concepto y/o del hecho de que la lógica de la seguridad casi siempre implica altos niveles de interdependencia entre los actores que intentan alcanzar su propia seguridad. Intentaré demostrar como

un concepto más desarrollado y con una base más amplia puede llevar a una redefinición constructiva del problema de la seguridad nacional.

La "seguridad" no es el único concepto a través del cual abordar el problema de la seguridad nacional. Tradicionalmente, la mayor parte de la literatura que ha abordado el análisis o la normativa estaba, y en cierto modo aún lo está, basada en los conceptos de poder y paz. Los que favorecen el acercamiento a través del concepto de poder derivan su pensamiento de la escuela realista de Relaciones Internacionales, representada por autores como E.H. Carr y Morgenthau<sup>1</sup>. Éstos argumentan que el concepto de poder no sólo nos revela el patrón básico de las capacidades dentro del sistema internacional, sino que subraya además el motivo principal del comportamiento de los actores. Los que prefieren el acercamiento a través del concepto de la paz están asociados, aunque más levemente, a la escuela idealista. Los idealistas proponen que su concepto les lleva a ver el problema no únicamente en términos holísticos, al contrario de la perspectiva necesariamente fragmentada de los realistas, sino que centra la atención directamente en el tema esencial de la guerra. Y puesto que la guerra es la mayor amenaza que late en el problema de la seguridad nacional, una solución eliminaría en gran medida el problema de la guerra del ámbito internacional.

Hasta los ochenta, el pensamiento sobre el problema de la seguridad nacional estuvo dominado por estos dos acercamientos que llevaron habitualmente, como he argumentado con más detalle en otra ocasión<sup>2</sup>, a unas recomendaciones altamente polarizadas y contradictorias. El concepto de seguridad jugaba un papel subsidiario dentro de este debate. Los realistas tendían a ver la seguridad como un derivado del poder: un actor con suficiente poder como para alcanzar una posición dominante adquiriría la seguridad como resultado. Esta opinión era fácil de mantener cuando el concepto del poder se definía en términos tan generales como los apuntados por Morgenthau<sup>3</sup>. A pesar de que la seguridad se presentaba acertadamente como el objetivo, la idea de que el poder era el camino para alcanzarlo era inherentemente autodestructivo. Los idealistas tendían a ver la seguridad como consecuencia de la paz: una paz duradera proporcionaría seguridad para todos.

En este libro planteo que el concepto de seguridad es, en sí mismo, un modo más versátil, penetrante y útil de acercarse al estudio de las relaciones internacionales que los conceptos de "poder" o "paz". Apunta a un motivación

primaria del comportamiento que es diferente pero no menos relevante de la que aporta el poder. Asimismo nos lleva a una perspectiva comprensiva también diferente, aunque no menos útil, de la proporcionada por la paz. Combinarlas pone en nuestras manos un marco analítico que resiste perfectamente la comparación con el que otros conceptos disponibles y más establecidos nos proporcionan. Podríamos decir que el desarrollo del concepto de seguridad se encuentra entre los puntos extremos del poder y la paz, incorporando sus respectivas aportaciones y contribuyendo, a su vez, con algo propio. Pone a nuestra disposición muchas ideas relacionadas con las convenciones establecidas por ambas escuelas y ayuda a salvar las distancias, políticas e intelectuales, que, normalmente y para su mutuo detrimento, las separan.

De esta manera, la tarea consiste en habilitar el concepto de seguridad: no puede ser rehabilitado porque nunca se ha desarrollado adecuadamente. Se ha estado trabajando seriamente en esta línea desde principios de los ochenta, aunque será útil comenzar la discusión considerando los motivos del prolongado subdesarrollo del concepto seguridad.

### **La seguridad como concepto subdesarrollado**

La prueba principal del subdesarrollo de la seguridad como concepto de las Relaciones Internacionales se encuentra en su uso en la literatura. La literatura sobre el poder, por ejemplo, incluye no sólo una gran cantidad de trabajo empírico, sino también un cuerpo teórico bien desarrollado. Esto podría hacernos suponer que este otro concepto de uso académico común tuviera un equilibrio similar en lo que se refiere al concepto de seguridad, pero hasta hace muy poco no era así.

El concepto de seguridad en sí es de uso común en las Relaciones Internacionales y otras disciplinas y parece aceptado como concepto organizador clave tanto por profesionales como por académicos, aunque la literatura al respecto se encuentra muy desequilibrada. Existe un floreciente corpus de investigación empírica sobre problemas y temas contemporáneos de seguridad nacional que, en su mayor parte, proviene de la sub-categoría de los Estudios Estratégicos, para la cual la seguridad es un concepto normativo central. Las políticas exteriores de los estados, militares y económicas, sus convergencias en áreas de intercambio o disputa y la estructura general de relaciones que se crean son analizadas en términos de aspiraciones a alcanzar la seguridad nacional y/o internacional. Sin

embargo, hasta la década de los setenta, con el aumento de la preocupación por los temas económicos y ambientales, el acercamiento al concepto de seguridad raramente se hacía en otros términos que en los de los intereses políticos de los actores y hasta los ochenta la discusión sobre el tema de seguridad tenía todavía un enfoque primordialmente militar.

No obstante, la búsqueda de literatura teórica similar acerca de la seguridad rinde pocos resultados antes del 1980 y todavía no existe ninguna escuela de pensamiento coherente. El entusiasmo por la seguridad colectiva que se produjo después de la Primera Guerra Mundial hacía albergar esperanzas pero el fracaso al respecto tanto de la Liga de Naciones como de las Naciones Unidas redujo considerablemente el interés por este enfoque<sup>4</sup>. En el comienzo de la década de los cincuenta, la idea de John Herz sobre el 'dilema de la seguridad' pudo haber tenido gran impacto<sup>5</sup>. Se trataba de un concepto estructural que sostenía que los esfuerzos unilaterales de los estados para mantener su propia seguridad nacional, sean cuales sean sus intenciones, llevaban a un incremento de la inseguridad de los demás, dado que cada estado interpreta sus propias medidas como defensivas y las de los demás como potenciales amenazas. El dilema de la seguridad aparece frecuentemente en la literatura, pero la Guerra Fría dio lugar a un ambiente muy poco propicio para una idea tan liberal, restringiendo la perspectiva en la mayoría de los casos a una dinámica de acción-reacción entre poderes rivales. No sería hasta fines de los setenta, principalmente en el trabajo de Robert Jervis, que hubo un intento de desarrollarla, con un cambio de enfoque que volvía a situar la atención en los elementos no intencionados y de interdependencia de las relaciones de seguridad<sup>6</sup>. Esto resulta sorprendente, puesto que la idea ofrecía una alternativa importante y sofisticada al modelo de lucha por el poder como forma de interpretar las dinámicas básicas de las políticas internacionales.

El texto más reconocido dentro de la literatura teórica sobre la seguridad es probablemente el artículo de Arnold Wolfers sobre la seguridad nacional<sup>7</sup>. El énfasis que Wolfers da a la seguridad *nacional* refleja claramente las corrientes dominantes en la literatura empírica, y su texto representa una introducción magistral a las complejidades multidimensionales del concepto. Su descripción de la seguridad como un "símbolo ambiguo" –en un cierto momento argumenta que "puede que no tenga ningún significado concreto"– parece desafortunadamente haber enfriado el interés por desarrollar la seguridad como modo de acercamiento clave para la mejor comprensión de las relaciones internacionales. Ésta no era su intención, casi

con total seguridad, dado que el objetivo principal de su artículo era destacar el peligro potencial que implicaba la ambigüedad en el caso de un símbolo nacional de tanta potencia política.

Aparte de estos textos centrales, hay muy pocos más debates sobre la seguridad previos al relativo *boom* de principios de los ochenta. Hedley Bull, Bernard Brodie, Frank Trager y Frank Simonie han hecho aportaciones, puntuales pero significativas, sobre la dificultad de su aplicación<sup>8</sup>. Hugh Macdonald intentó enfrentarse a la ambigüedad del concepto, pero acabó derrotado por sus propias categorías y se retiró de la lucha descartando la seguridad como un concepto "inadecuado"; una conclusión a la que también llegó, aunque por otros motivos, Hans Mouritzen<sup>9</sup>. Robert Jervis introdujo la interesante idea de los "regímenes de seguridad", que en su nivel de análisis, retira el centro de atención del estado para ponerlo en el sistema<sup>10</sup>. Gert Krell también intentó una amplia crítica de una concepción excesivamente militar de la seguridad desde la perspectiva de la Investigación para la Paz<sup>11</sup>. Más periféricamente, también se pueden encontrar referencias a la seguridad en el contexto de los debates sobre las opciones de la política estadounidense<sup>12</sup>. La extensa y bien conocida literatura sobre Estudios Estratégicos también contiene comentarios relevantes al uso de la seguridad como concepto<sup>13</sup>. Pero, aparte de sus méritos individuales, estos textos no llegaron a constituir una exploración sistemática del concepto. Como mucho, los de Herz, Jervis y Bull generaron unos puntos de vista útiles para problemas particulares, pero no aprovecharon al máximo el potencial del concepto como una lente a través de la cual mirar el tema en su conjunto.

Lo peligroso de un concepto débilmente conceptualizado pero políticamente poderoso no tardó en llamar la atención. El monopolio del concepto por la idea de la seguridad *nacional* y la interpretación militarizada de la seguridad al que este acercamiento lleva, fácil, pero no necesariamente, fueron criticados por varios autores como estrechos de miras y superficiales. El artículo de Wolfers previamente citado, escrito en plena Guerra Fría, apuntaba en esta dirección. Richard Ashley articuló una extensa crítica de los acercamientos reduccionistas del análisis de la seguridad, centrados en los actores y limitados (lo que él denomina "racionalidad técnica"), promoviendo por el contrario una perspectiva más holística, centrada en las interrelaciones y sistemática ("racionalidad en sí misma"<sup>14</sup>)<sup>15</sup>. Argumentaba que la racionalidad técnica es, en sí misma, un factor principal que exacerba el dilema de la seguridad. Ken Booth sostiene convincentemente que los confines

etnocéntricos y estrictamente vinculados al estado, dentro de los cuales la disciplina de los Estudios Estratégicos limitan su análisis, no es sólo una deficiencia seria dado el carácter del problema, sino también peligrosa, puesto que el diagnóstico distorsionado que resulta, al ponerse en práctica a través de la política estatal, empeora la situación. A pesar de tener puntos de partida completamente diferentes, tanto Ashley como Booth llegan a las mismas conclusiones; en palabras de Booth "los estrategas que no intentan ser parte de la solución, se convertirán indudablemente en una parte cada vez más importante del problema"<sup>16</sup>.

Leonard Beaton también recalca la necesidad de expandir las concepciones de la seguridad más allá de los límites localistas de la seguridad nacional, para incluir un abanico de consideraciones sistémicas<sup>17</sup>. De modo parecido, pero a su vez desde otra perspectiva, Stanley Hoffman promovía la necesidad de empezar a "trasformar la seguridad nacional en uno de los aspectos del orden político mundial"<sup>18</sup>. Hedley Bull denunciaba el ensimismamiento excesivo en los acercamientos a la seguridad nacional, y abogaba por una perspectiva más amplia, en la que los intereses comunes y los vínculos entre las respectivas seguridades nacionales recibiesen mayor atención<sup>19</sup>. De modo más general, L.B. Krause y Joseph Nye observaban que "ni los economistas ni los politólogos prestaron la suficiente atención a la complejidad del concepto de seguridad, ni siquiera a su *papel instrumental* en la promoción de otros valores"<sup>20</sup>. La Comisión Brandt hizo un llamamiento a un nuevo concepto de seguridad que trascendiese las limitadas nociones de la defensa militar y que mirase más hacia la lógica de una interdependencia más amplia<sup>21</sup>.

El elemento común que une a todos estos autores es la idea de que una noción de la seguridad centrada en el estado, o basada en temas militares, es inherentemente inadecuada. En el mejor de los casos, este tipo de noción alimentaba un símbolo peligrosamente ambiguo del que Wolfers sostenía que "al tiempo que, aparentemente proporciona orientación y una base para un amplio consenso [...] permite a todos designar cualquier política que se haya preferido seguir, sea cual sea, con un nombre atractivo y posiblemente engañoso"<sup>22</sup>. En el peor de los casos, el dilema de la seguridad conduce a tales niveles de enconamiento, que comienza a parecerse al modelo de aquellos que ven las relaciones internacionales como una interminable lucha por el poder. Estos autores argumentan que la seguridad *nacional* sería tan inherentemente autodestructiva como para llegar a ser una contradicción en términos.

Puesto que la seguridad se veía primordialmente en términos de poder nacional, tanto por parte de los políticos como de los estrategas, la tónica dominante era de una uniformidad poco constructiva. El sector de la academia para el que el concepto de seguridad era más relevante estaba enclaustrado en su visión de la seguridad desde el punto de vista del poder. Los políticos nacionales estaban obligados, y lo siguen estando, tanto por su posición como por la naturaleza de sus poderes y responsabilidades, a tomar una postura predominantemente nacionalista. Por otro lado, no existen apenas políticas independientes por encima del nivel nacional. De manera que predominaba una situación en la que el impulso primario, tanto de la política como de los analistas, se movía en una dirección contraproducente, en la que los actores principales, tanto en la teoría como en la práctica, estaban encasillados en sus papeles por unas tradiciones profundamente enraizadas y extremadamente institucionalizadas.

El persistente subdesarrollo del pensamiento sobre la seguridad, a pesar de las frecuentes disputas puntuales a nivel empírico, debidas a la carencia de una comprensión más profunda y generalizada del concepto, puede explicarse al menos de cinco modos diferentes.

La primera explicación posible es simplemente que la idea ha demostrado ser demasiado compleja como para atraer a los analistas y que, por lo tanto, ha sido apartada en favor de otras más manejables. Este argumento tiene cierto peso, dado que la seguridad, como podrán comprobar en este libro, es un concepto difícil. Pero no más que otros conceptos centrales de las ciencias sociales. Como lo son el poder, la justicia, la paz, la igualdad, el amor y la libertad, que han inspirado abundante literatura. El concepto de seguridad forma parte de lo que W.B. Gallie ha designado como "conceptos esencialmente en disputa"<sup>23</sup>. Estos conceptos generan necesariamente debates insolubles sobre su significado y aplicación, dado que, como señala Richard Little "contienen un elemento ideológico que transforma las evidencias empíricas en irrelevantes para resolver las disputas"<sup>24</sup>. Incluso un concepto aparentemente concreto como el del estado desafía concluyentemente cualquier definición precisa que pueda ser generalmente aceptada, dada su naturaleza esencialmente en disputa<sup>25</sup>. De manera paradójica, la utilidad de estos conceptos se debe, en cierto modo, a esa parte de los mismos que los convierte en inherentemente ambiguos, sobre todo porque su ambigüedad estimula la discusión teórica sobre ellos. Dentro del panorama de las ciencias sociales, abarcan un área

entera más que un punto fijo, y por esta razón no pueden ser definidos en ningún sentido general sino sólo en su relación con casos específicos. Lo que hacen los conceptos esencialmente en disputa es delinear un campo de preocupaciones más que especificar una condición concreta. Requieren de un análisis teórico para identificar los límites de su aplicación, las contradicciones en las que incurren y la importancia que puedan tener para ellos las innovaciones. La extensión y las contradicciones de la seguridad no han sido adecuadamente exploradas, y como este libro confía en demostrar, el motivo no se encuentra en la dificultad propia de la tarea.

Una segunda y más convincente explicación para el rechazo del concepto de seguridad yace en su solapamiento con el concepto de poder en condiciones de confrontación aguda. Incluso la visión realista más cruda de la política internacional, como pura lucha por el poder, tenía obvia relevancia en la atmósfera sumamente polarizada de la Segunda Guerra Mundial y en la casi inmediata Guerra Fría. Se percibía a los estados como enzarzados en la lucha de poder y era fácil concebir la seguridad como derivada del ésta, especialmente de la militar. La seguridad se redujo conceptualmente a un modo de referirse bien al éxito de un estado o un grupo de estados en su lucha por el poder, bien a cuan estable aparentaba ser el equilibrio de poder general. Reducida a poco más de un sinónimo del poder, la seguridad tenía escasa relevancia independiente en términos sistémicos más amplios y, como consecuencia, la idea del dilema de la seguridad funcionaba, en el mejor de los casos, como un complemento insignificante de la visión de las relaciones internacionales como lucha por el poder. Lo que quiero decir no es que los conceptos de poder y seguridad *sean* intercambiables, sino simplemente que en aquel período *parecían* serlo. Esta apariencia fue lo suficientemente convincente como para retrasar cualquier intento de desarrollar la seguridad como concepto autónomo. El poder puede llegar a ser la base de la seguridad en situaciones de intensa confrontación, pero asumir que siempre lo sea implica correr el riesgo de que se convierta en una profecía autocumplida. Desde este punto de vista, el contrapunto con la Guerra Fría lo pusieron los dos períodos de *distensión*, uno durante los setenta y aún más el que comenzó a mediados de los ochenta, los cuales jugaron un papel importante para estimular una reevaluación de la seguridad como concepto alternativo al poder.

Una tercera razón del subdesarrollo del concepto de seguridad se halla en la naturaleza de las revueltas diversas contra la ortodoxia del Realismo que se dieron

hasta finales de los setenta. Los que mantenían tendencias idealistas rechazaban el modelo realista por tender peligrosamente hacia el autocumplimiento y ser excesivamente propenso a la guerra en un mundo armado con bombas nucleares. Podrían haberse movilizado en torno al concepto de seguridad, como hicieron sus homólogos del periodo de entreguerras, pero como la idea de la seguridad colectiva había quedado dañada de manera importante por la experiencia de los años treinta, no lo hicieron. En cambio, los idealistas acudieron al más grandioso, y esencialmente en disputa, concepto de la paz. Las políticas en favor de la paz – control de las armas y desarme, y la cooperación internacional– se parecían a las del período de entreguerras y la amenaza de un holocausto nuclear proporcionaba obviamente una base más inspiradora que las complejidades de la seguridad, que sólo jugaban un papel marginal en la Investigación para la Paz. En cualquier caso, en concepto de la seguridad ya había quedado contaminado por su asociación al modelo del poder.

Otra reacción posterior contra el Realismo se basaba en el concepto de interdependencia. Ésta se hacía eco de preocupaciones tan diversas como el medio ambiente y los derechos humanos y ofrecía potencialmente una orientación intelectual muy apropiada para un desarrollo del concepto de seguridad en la línea abierta por Herz. No obstante, la motivación principal de este movimiento provenía del agravamiento de los problemas económicos estadounidenses a principios de los setenta y la mayoría de sus adeptos no marxistas estaban comprensiblemente preocupados, ante todo, por el impacto de los temas económicos en la política global. Su tendencia era relegar el modelo militarista tradicional del Realismo a un segundo plano, definiéndolo como competitivo, fragmentado y basado en la fuerza, y descalificarlo como progresivamente irrelevante. Esta actitud tendía a producir un marco de dos niveles, las consideraciones militares eran evaluadas como marginales para lo que finalmente acontecía dentro de los ámbitos en los que estaba implicada la interdependencia. Se acotaba de esta manera como un área casi independiente, importante en cuanto condición subyacente para la interdependencia, pero con un funcionamiento más o menos autónomo. Puesto que las grandes movimientos militares estaban en gran medida paralizados por el estancamiento nuclear, el poder militar ya no se encontraba en el centro indiscutible de la alta política. Los temas económicos se fueron agazapando progresivamente dentro del marco de los Estudios Estratégicos, en forma de preocupaciones por el suministro de recursos estratégicos, y los modelos de pensamiento sobre el poder se infiltraron en el pensamiento sobre la

interdependencia, dado que pronto se hizo evidente que éste se distribuía de modo desigual<sup>26</sup>. Pero a pesar de la útil ventaja que proporcionaba la teoría de la disuasión nuclear, en la cual la interdependencia de la amenaza de destrucción total recíproca era claramente inteligible<sup>27</sup>, se hizo poco por integrarlos al problema del poder militar dentro de la anarquía internacional empleando la lógica de la interdependencia mediante un concepto más conectivo de la seguridad. Ambas barreras se derrumbaron durante los ochenta.

El concepto de seguridad también fue ninguneado por la revuelta metodológica que invadió el campo de las Relaciones Internacionales desde finales de los cincuenta hasta mediados de los setenta. El *behaviorismo*, con su preocupación por lo científico, objetivo y cuantitativo, era, por definición, inadecuado para el universo de los conceptos esencialmente en disputa. Representaba, de hecho, una revuelta explícita contra la soberanía de ese tipo de pensamiento, hasta tal punto ambiguo y no acumulativo. Los *behavioristas* tenían que manejar el concepto de poder porque representaba la ortodoxia dominante. Pero no podía esperarse que otro atolladero operacional anunciado, como el de la seguridad, despertase su entusiasmo. Este obstáculo desapareció progresivamente en cuanto el *behaviorismo* fue abandonando sus pretensiones iniciales al irse enfrentado con la compleja realidad.

Un cuarto motivo para el subdesarrollo del concepto de seguridad se puede encontrar en la naturaleza de los Estudios Estratégicos, que como subdisciplina produjo gran cantidad de literatura empírica sobre los problemas de la política militar. ¿Porqué no sirvió esto entonces para desarrollar el aspecto teórico de la seguridad? Como ya he argumentado por extenso en otro lugar<sup>28</sup>, hay dos razones. La primera es que los Estudios Estratégicos deben emplear gran parte de sus energías en mantenerse al corriente de los últimos acontecimientos. Los patrones constantemente cambiantes de amistades y enemistades internacionales, unidos a la interminable dinámica entre el desarrollo de la tecnología armamentística y su despliegue, requieren monitorización y evaluación continua. La inmensidad de esta tarea ha restringido los estudios estratégicos en gran medida a perspectivas a corto plazo, no dejando así ni mucha capacidad ni mucha inclinación para explorar más allá de los horizontes empíricos y pragmáticos.

La segunda es que los Estudios Estratégicos son hijos de las necesidades de defensa angloamericanas, o más genéricamente occidentales, y, como tales, llevan

la marca de sus intereses. Su apego a la seguridad está muy condicionado por las orientaciones a favor del *statu quo* de los países hegemónicos, cómodamente al margen de la presión derivada de estar a lado de vecinos importantes. Los Estudios Estratégicos tienen una orientación pragmática y, por lo tanto, están simultáneamente tan encadenados a lo empírico como constreñidos a no vagabundear mucho más allá de los imperativos del nivel de la política nacional. En este sentido, a pesar del abundante uso del término "seguridad" dentro de los Estudios Estratégicos, el campo aún se extiende sólo dentro de los confines del modelo realista de lucha por el poder<sup>29</sup>. Como quedará claro más adelante, uno de los propósitos de esta edición revisada es trazar la distinción entre Estudios Estratégicos y Estudios sobre la Seguridad, especialmente en relación con la definición de Estudios Estratégicos de la edición de 1987 de mi libro *An introduction to Strategic Studies: Military technology and international relations*, donde se los describía como "los efectos de los instrumentos de poder en las relaciones internacionales"<sup>30</sup>.

Una quinta, última y persistente causa del descuido del concepto de seguridad se basa en el argumento de que, para los estadistas, hay motivos poderosos para mantener su ambigüedad simbólica. El recurso a la seguridad nacional como justificación para acciones y políticas, que de otra manera requerirían una explicación, representa una herramienta política inmensamente cómoda para una gran variedad de intereses sectoriales en todo tipo de estados. Dado el nivel de control sobre los asuntos domésticos que se puede obtener al invocarla, una noción indefinida de la seguridad nacional facilita estrategias maximalistas del poder para las élites políticas y militares. A pesar de que este control a veces esté justificado, como en los períodos como el de finales de los años treinta, cuando existía una amenaza de ataque inminente por parte de las potencias expansionistas, la ambigüedad natural de las amenazas extranjeras durante períodos de paz facilita el encubrimiento de intenciones más siniestras bajo la capa de la seguridad nacional.

Resulta bastante obvio que, por ejemplo, muchos intereses en los Estados Unidos y la Unión Soviética se han beneficiado de la exageración del nivel de amenaza que cada uno representaba para el otro. El cultivo de imágenes hostiles en el extranjero puede justificar una vigilancia política más intensa, la asignación de más recursos militares, el proteccionismo económico y otras políticas similares que tienen importantes consecuencias para la vida política doméstica. Las

amenazas dentro del sistema internacional son casi siempre lo suficientemente reales como para prestar credibilidad a sus exageraciones. En los casos más extremos, invocar el concepto de seguridad nacional puede servir como motivo para no discutirla. Sólo tenemos que recordar los últimos días de la presidencia de Nixon, por ejemplo, o el comportamiento del gobierno chino después de la masacre de los manifestantes en la Plaza Tiananmen en junio 1989 para caer en la cuenta de las consecuencias de situaciones como éstas. Este razonamiento nos remonta hacia la noción de los conceptos esencialmente en disputa, cuyo núcleo ideológico nos lleva a la base de las políticas. La seguridad es un concepto intensamente político y la exploración de este aspecto será un tema recurrente en los próximos capítulos.

### **Desarrollo durante los ochenta**

Desde que escribí este libro, en 1981, el concepto de seguridad ha llegado a ser más preeminente, y en ciertos aspectos a estar más desarrollado, que la imagen que presenté en aquel entonces. En estos cambios sólo puedo reclamar un papel mínimo dentro de un proceso que tiene causas más importantes. Quizás la más fundamental fue la presión implacable que la noción de interdependencia ha ejercido sobre el pensamiento tanto de los realistas como lo de los idealistas.

Para los realistas, la interdependencia elevó el perfil de los temas económicos, ambientales y sociales dentro del sistema internacional, frente a la agenda más estrecha y con frecuencia más nacionalista de las políticas de poder. Tanto el Realismo tradicional como los Estudios Estratégicos eran vulnerables a la crítica de la interdependencia; el Realismo porque ya no reflejaba las preocupaciones de una gran parte de la agenda internacional, y los Estudios Estratégicos porque tres décadas de desarrollo y implementación de su doctrina central de disuasión no habían llegado a proporcionar seguridad ni intelectual ni práctica<sup>31</sup>. Como respuesta, los neorrealistas, especialmente Kenneth Waltz con su influyente teoría estructural de las políticas de poder, señalaron la centralidad del motivo de la seguridad en el comportamiento de los estados dentro de un sistema anárquico: "En la anarquía, la seguridad es el objetivo primordial [...] la meta que el sistema les incita a buscar [a los estados] es la seguridad"<sup>32</sup>. Los estrategas, con la nueva revista *International Security* y los millones de dólares ofrecidos por la Fundación MacArthur para apoyarles, respondieron con un intento de ampliar su debate. Los llamamientos a emplear la lógica de la seguridad para añadir temas

económicos, políticos, sociales y medioambientales a la agenda internacional llegaron a ser muy comunes<sup>33</sup>. Algunos autores argumentaban que “la seguridad internacional” debería convertirse en el concepto clave en el campo<sup>34</sup>, mientras que otros empezaron a referirse al campo mismo como “estudios de la seguridad internacional”<sup>35</sup>.

Para los investigadores sobre la paz, las implicaciones de la interdependencia señalaban que ni los acercamientos a la paz aislacionistas (desarme unilateral, anti-estatalismo a pequeña escala), ni los globalistas (desarme global, gobierno mundial) ofrecían políticas creíbles. Al igual que los estrategas, los movimientos por la paz sufrían un malestar doctrinal y una incapacidad práctica para ofrecer resultados. La idea de la interdependencia en muchos aspectos ya era atractiva para las perspectivas idealistas. Lo que ésta les obligó a aceptar fue el hecho innegable de que la estructura completa de la interdependencia involucraba unas interacciones tensas, y muchas veces competitivas, entre muchos y bien establecidos estados. El resultado de esta síntesis entre la lógica de la anarquía y los imperativos idealistas fue la idea de *seguridad común*, a la que dio inicialmente prominencia la comisión Palme en 1981, siendo posteriormente expuesta a un extenso debate<sup>36</sup>. La seguridad común destacaba la interdependencia de las relaciones de seguridad en contraste con las prioridades nacionales de seguridad de la estrategia tradicional. Coincidió con un grupo creciente de investigadores para la paz, y ayudó a justificar su movimiento, dentro de los debates sobre las políticas de defensa –en lugar de criticarlas sólo desde fuera–, especialmente a través de la idea operacional de la defensa no provocadora<sup>37</sup>.

De esta manera, y también porque un número creciente de gente quería un cambio real del *statu quo* que el retorno de la Guerra Fría y la recesión habían vuelto peligroso, se pusieron las bases (no más) para una convergencia de las agendas realistas e idealistas. Partes significativas de ambas corrientes adoptaron la seguridad como herramienta conceptual prioritaria. En términos políticos, tanto los estrategas como los investigadores para la Paz se enfrentaban a una agenda ampliada, en la que se incluía la necesidad de pensar políticas de defensa compatibles con las realidades tanto de una organización política anárquica sostenible, como las de una interdependencia cada vez más estrecha<sup>38</sup>. El desarrollo intelectual del concepto de seguridad fue adoptado por una nueva generación de autores, como Ole Wæver y Robert Walker, que empezaron a explorar el concepto de la seguridad en sus aspectos históricos, filosóficos y

político-lingüísticos<sup>39</sup>. El concepto también fue progresivamente adoptado por los europeos del este como el modo preferible de referirse a los notables cambios en las relaciones dentro del ex bloque soviético y con occidente posteriores a la llegada de Gorbachov al poder en la Unión Soviética<sup>40</sup>.

Con el inicio del final de la Guerra Fría y las estructuras bipolares del sistema internacional de la posguerra a finales de los ochenta, habían motivos para pensar que la seguridad se convertiría en el concepto preferido para analizar la alta política en el emergente sistema internacional de la *posposguerra*.

### **El acercamiento de este libro**

La afirmación de que los conceptos tradicionales de la seguridad eran (y, para algunos, todavía lo son) demasiado estrechos, ya no es tan controvertida. Esto no quiere decir, sin embargo, que actualmente exista un consenso sobre lo que dicho concepto más amplio signifique. Aún es un ejercicio útil explorar el terreno sobre el cual pueda construirse cualquier visión más amplia. En otras palabras, es necesario levantar el mapa del territorio de la seguridad como concepto esencialmente en disputa. Este ejercicio cartográfico es inevitablemente más abstracto que empírico, puesto que su objetivo es definir las subestructuras conceptuales en las que se basan la masa de estudios empíricos de los estrategas y de los analistas. A la hora de intentar trascender las críticas a un enfoque demasiado limitado del concepto de seguridad, los analistas deben distanciarse de las presiones de los temas políticos cotidianos y de los modos tradicionales de pensamiento que se han desarrollado en su entorno. El acercamiento de este libro, por tanto, establecerá un contraste completo, pero complementario, con el adoptado por Neville Brown en *The Future Global Challenge: a Predictive Study of World Security 1977-1990*<sup>41</sup>. Ambos libros abogan por una perspectiva más amplia de la seguridad de la que abarca el enfoque tradicional centrado en la política militar nacional. Influida en cierto modo por la tradición de *Strategic Survey* anual del *International Institute for Strategic Studies*, el argumento de Brown parte específicamente de las tendencias y novedades multi-dimensionales de los asuntos internacionales. El autor analiza estos elementos exhaustivamente, concluyendo que el carácter cambiante del mundo internacional requiere una perspectiva más amplia de la seguridad. Los límites de este acercamiento altamente empírico se revelan en la rápida disminución de la fiabilidad de las predicciones lineales en el futuro, mientras que se alejan de los hechos fácticos de cualquier presente específico. Cualquiera que

hubiese predicho en 1983 la situación actual de Europa del este en 1989 hubiera sido considerado irremediabilmente irrealista.

Lo que sigue se centrará más en la idea misma de la seguridad que en las condiciones empíricas contemporáneas en las cuáles las políticas de seguridad tienen que formularse. ¿Qué significa la seguridad, en un sentido amplio? ¿Cómo se aplica esta definición general a entidades específicas, como las personas la gente o los estados, que deben ser objeto de las políticas de seguridad? ¿Cuál es, exactamente, el referente de la seguridad cuando nos referimos a la seguridad nacional? Si la respuesta es el estado, ¿qué queremos decir con esto? ¿Deberíamos entender el estado como la suma de los individuos dentro de sus fronteras o es el estado, en algún sentido, algo más que la suma de sus partes? En cualquier caso, ¿cómo se relacionan los individuos con una idea como la de la seguridad nacional en términos de sus propios intereses? En la extremo opuesto, ¿qué significa la seguridad internacional? ¿Se puede aplicar a una entidad que esté por encima de los estados o hay un sentido en el cual la seguridad entre los estados es un fenómeno indivisible?

El carácter de este ejercicio es tanto filosófico como empírico. Puesto que la seguridad es un concepto esencialmente en disputa, genera de manera natural tanto preguntas como respuestas. Incluye varias contradicciones importantes y una serie de matices, todo lo cual pueda causar confusión si no es adecuadamente entendido. Entre las mayores contradicciones están la de la defensa y la seguridad, la seguridad nacional y la seguridad internacional, y la de los medios violentos y los fines pacíficos. Si a todo esto se añaden las dificultades para determinar el referente de la seguridad (es decir, qué es lo que debe ser asegurado) y los escollos para aplicar esta idea a un abanico de sectores (militar, político, económico, social y medioambiental), queda clara la magnitud de la tarea.

El objetivo de este ejercicio no es buscar las salidas de este laberinto sino explorarlo y así ver más claras las dificultades –y las oportunidades que se plantean en cuanto se intenta la aplicación del concepto a problemas reales. La parte fácil del ejercicio es la de utilizar estas ideas para derrumbar la lógica de las aplicaciones simplistas de la seguridad que ignoran algunas de las contradicciones que contienen. Por ejemplo, las políticas de defensa que elevan la amenaza, al provocar el miedo de otros estados, pueden disminuir la seguridad más que aumentarla. El desafío naval de Alemania contra Gran Bretaña antes de la Primera Guerra Mundial

puede servir de ejemplo. La parte más difícil de este ejercicio será encontrar conceptos derivados que nos permitan la aplicación del concepto de seguridad a situaciones prácticas, siendo perfectamente conscientes de las contradicciones que conlleva. El gran mérito de ideas como la de la defensa no provocadora es que se basan en un entendimiento bien fundamentado tanto de las necesidades como de las contradicciones inherentes a la persecución de la seguridad militar.

Como ya he argumentado anteriormente, la naturaleza del concepto de la seguridad desafía la búsqueda de una definición comúnmente aceptada. Por esto, la formulación de tal definición *no* será uno de los objetivos de este libro. Sin embargo, tanto el deseo de la claridad intelectual como el intento de clarificar los fines de las políticas de seguridad crean de manera natural la necesidad de una definición, y es muy instructivo estudiar los resultados. Wolfers advirtió sobre la ambigüedad del concepto de la seguridad, y Charles Schultze argumenta explícitamente que, “el concepto de seguridad nacional no lleva por si misma a una formulación clara y distinta. Trata con una amplia variedad de riesgos sobre cuyas probabilidades tenemos muy poco conocimientos y de contingencias cuya naturaleza apenas podemos percibir<sup>42</sup>”. A pesar de estas advertencias, ha habido bastantes autores que no pudieron resistir la tentación de intentarlo:

*József Balázs*: la seguridad internacional está esencialmente determinada por la seguridad interna y externa de los diversos sistemas sociales, en la medida en la que, en general, la identidad del sistema depende de circunstancias exógenas. Los expertos suelen definir la seguridad de la sociedad como seguridad interna. Su función elemental es de asegurar el poder político y económico de una cierta clase dirigente, o la supervivencia del sistema social y un nivel adecuado de seguridad pública<sup>43</sup>.

*Ian Bellany*: La seguridad es en sí misma una relativa ausencia de guerra, unida a una expectativa relativamente alta de que la derrota no será la consecuencia de cualquiera guerra que pueda ocurrir<sup>44</sup>.

*Penelope Hartland-Thunberg*: [La seguridad nacional es] la habilidad de una nación de perseguir con éxito sus intereses nacionales, según los considere, en cualquier parte del mundo<sup>45</sup>.

*Walter Lippman*: una nación está segura en la medida en la que no está en peligro de tener que sacrificar sus valores fundamentales si desea evitar la guerra, y es capaz, en el caso de un desafío, de mantenerlas venciendo dicha guerra<sup>46</sup>.

*Michael H.H. Louw*: [La seguridad nacional incluye tanto la defensa tradicional como] las acciones no militares del estado para asegurar su capacidad total de supervivencia como entidad política con el fin de ejercer su influencia y de llevar a cabo sus objetivos nacionales y internacionales<sup>47</sup>.

*Giacomo Luciani*: La seguridad nacional se puede definir como la habilidad de resistir la agresión extranjera<sup>48</sup>.

*Laurence Martin*: [La seguridad es] la garantía del futuro bienestar<sup>49</sup>.

*John E. Mroz*: [La seguridad es] la *inmunidad relativa* las amenazas<sup>50</sup>.

*National Defence College (Canadá)*: [La Seguridad Nacional es] el mantenimiento de un modo de vida aceptable para la [...] gente y compatible con las necesidades y aspiraciones legítimas de otros. Incluye la inmunidad contra ataques militares y la coerción contra la subversión interna y contra la erosión de los valores políticos, económicos y sociales que son esenciales a la calidad de vida<sup>51</sup>.

*Frank N. Trager and F. N. Simonie*: La seguridad nacional es la parte de las políticas del gobierno que tienen como objetivo la creación de condiciones políticas nacionales e internacionales que sean favorables a la protección o expansión de los valores nacionales vitales contra adversarios existentes y potenciales<sup>52</sup>.

*Richard Ullman*: una amenaza a la seguridad nacional es una acción o una serie de acciones que (1) amenazan con degradar drásticamente y en un periodo de tiempo relativamente corto la calidad de vida de los habitantes de un estado, o (2) que amenazan con reducir significativamente las opciones políticas disponibles para el gobierno de un estado o para las entidades privadas, no gubernamentales (personas, grupos, empresas) dentro del estado<sup>53</sup>.

*Ole Wæver*: Podemos ver la "seguridad" como lo que en teoría lingüística se llama un *acto de habla*: [...] es la expresión verbal en sí lo que es un acto [...] al pronunciar la palabra "seguridad" un representante del estado se traslada a un caso particular dentro de una área específica; reclamando así un derecho especial para emplear los medios necesarios para impedir este acontecimiento<sup>54</sup>.

*Arnold Wolfers*: La seguridad, en cualquier sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, mientras que en el sentido subjetivo, mide la ausencia de miedo de que dichos valores sean atacados<sup>55</sup>.

Estas definiciones nos hacen un gran servicio al señalar algunos de los elementos de la seguridad nacional, particularmente la centralidad de los valores, la duración y la intensidad de las amenazas, y la naturaleza política de la seguridad como objetivo del estado. Pero también nos pueden provocar un perjuicio al darle al concepto de la seguridad una apariencia de consistencia que no se merece. Por motivos puramente semánticos, es difícil evitar el sentido absoluto de la seguridad. La palabra en sí implica una condición absoluta –algo es o seguro o inseguro– y no se deja modular en un espectro graduado como él que llena el espacio entre frío y caliente. La mayoría de las definiciones evitan una o dos cuestiones cruciales. ¿Qué son los "valores fundamentales"? ¿Son fijos o son puntos de referencia cambiantes? ¿Están ellas mismas libres de contradicciones? ¿Qué fuentes de cambio son aceptables y cuáles no? ¿Tiene la "victoria" algún significado en las condiciones contemporáneas de guerra? ¿Son los aspectos subjetivos y los aspectos objetivos de la seguridad separables de algún modo significativo? ¿Es la guerra la única forma de amenaza relevante para la seguridad nacional? ¿Cómo pueden definirse adecuadamente los objetivos relacionados con la seguridad? ¿Es la seguridad nacional realmente nacional, o simplemente la expresión de los grupos dominantes? ¿Qué derecho tiene un estado a definir sus valores en cuanto a la seguridad en términos que requieran ejercer su influencia más allá de su propio territorio, implicando la violación casi inevitable de los intereses de seguridad de otros? ¿Cómo se definen términos como "amenaza" y "agresión" en relación a la actividad normal? Las carencias de estas definiciones no deberían ni sorprendernos ni desalentarnos. Se han malgastado años de

esfuerzos en producir una definición unánimemente aceptada del poder o de su medida. El concepto de la justicia necesita legiones de abogados para explorar sus ambigüedades. No hay ningún motivo para creer que descodificar el concepto de la seguridad sea más fácil, e igual que sucede con el poder o la justicia, la ausencia de una definición universal no impide el debate constructivo. Aunque las definiciones precisas siempre serán controvertidas, el sentido general de lo que estamos hablando está claro: los efectos políticos de las capacidades físicas en el caso del poder; la búsqueda de soluciones equitativas cuando un comportamiento está en discusión en el caso de la justicia.

En el caso de la seguridad, la discusión se centra en liberarse de la amenaza. Cuando esta discusión tiene lugar en el contexto del sistema internacional, la seguridad se refiere a la habilidad de los estados y de las sociedades para mantener tanto su identidad independiente como su integridad funcional. En su búsqueda de seguridad, los estados y la sociedad se encuentran a veces en armonía y a veces en contradicción. Lo imprescindible sería la supervivencia, aunque razonablemente también incluye una escala de preocupaciones sustanciales por las condiciones de existencia. En qué momento exactamente de esa escala éstas dejan de merecer la urgencia que conlleva la etiqueta de "seguridad" y se convierten en parte de las incertidumbres cotidianas es una de las dificultades del concepto. La seguridad concierne principalmente al destino de las colectividades humanas, y sólo en segundo lugar a la seguridad personal de los seres humanos individuales. Dentro del sistema internacional contemporáneo, la unidad estándar de la seguridad es, entonces, el estado territorial soberano. El tipo ideal es el estado-nación, en el que las fronteras étnicas y culturales coinciden con las políticas, como en Japón y Dinamarca. Pero puesto que las naciones y los estados no siempre encajan perfectamente en muchos sitios, las colectividades no estatales, particularmente las naciones, también pueden ser una unidad de análisis importante. Dado que la estructura del sistema internacional es anárquica (sin autoridad central) en todas las formas de organización importantes (políticas, económicas, sociales), el centro natural de las preocupaciones por la seguridad son las unidades. Siendo los estados las unidades dominantes, la "seguridad nacional" es el tema central, tanto en su sentido corriente, pero ambiguo, referido al estado, como en su aplicación más directa a las

unidades etnoculturales. Debido a que algunas amenazas militares y ecológicas afectan las posibilidades de supervivencia del planeta entero, también hay un sentido importante en el que la seguridad se aplica a la colectividad humana en su conjunto.

La seguridad de las colectividades humanas se ve afectada por cinco factores principales: militares, políticos, económicos, sociales y medioambientales. Generalmente, la seguridad militar se refiere a la interacción bidimensional de las capacidades armadas ofensivas y defensivas de los estados, y las percepciones que los estados tienen sobre las intenciones de los demás. La seguridad política se refiere a la estabilidad organizacional de los estados, de los sistemas de gobierno y de las ideologías que les proporcionan legitimidad. La seguridad económica se refiere al acceso a los recursos, financiación y mercados necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. La seguridad de la sociedad se refiere a la sostenibilidad, dentro de condiciones aceptables de la evolución, de los patrones tradicionales de lengua, cultura y religión e identidad nacional y costumbres. La seguridad medioambiental se refiere al mantenimiento de la biosfera local y global como sistema esencial de sustento del cual dependen todas las actividades humanas. Estos cinco factores no funcionan de manera independiente. Cada uno de ellos define un foco central dentro del problema de la seguridad y también una manera distinta de ordenar las prioridades, pero todos están interrelacionados entre sí por una fuerte red de conexiones.

Dado esta comprensión razonablemente clara de lo que es la seguridad, la falta de una definición inclusiva no impide seguir adelante. Los intentos de establecer una definición precisa son mucho más acordes a los casos empíricos, en los que se pueden identificar los factores particulares en juego. Puesto que no voy a hacer estudio de casos en este libro, mi presente tarea es desarrollar un marco más amplio del concepto de la seguridad que pueda ayudar a los que desean aplicar el concepto a casos particulares. Este modelo incluirá las contradicciones dentro del concepto en vez de intentar resolverlas. Mi intención es levantar el mapa del concepto, identificando tanto sus características generales como los peligros más notables. Este tipo de mapa no sólo nos puede desvelar los costes de trabajar con un concepto

estrecho de la seguridad, sino también las ventajas de intentar aplicar una visión más amplia.

El objetivo de este ejercicio intelectual no es llegar a algo nuevo, sino "llegar a donde hemos empezado y conocer el lugar por vez primera"<sup>56</sup>. Como destacó Michael Howard en un comentario aún no completamente desfasado, la discusión sobre los asuntos de seguridad se caracteriza frecuentemente por estándares conceptuales llamativamente burdos: "aún se hacen declaraciones sobre el poder militar y el desarme por personajes públicos de aparente inteligencia y considerable autoridad con un tipo de dogmatismo ingenuo que no se encuentren en prácticamente ningún otro área de los estudios sociales o de los asuntos públicos"<sup>57</sup>. El resultado del presente ejercicio podría servir para elevar el nivel de sofisticación conceptual con el cual se habla sobre la seguridad. Puede también reducir la potencia política del concepto de seguridad nacional, poniendo al descubierto sus límites y contradicciones, atenuando así algunos de los peligros destacados por Wolfers hace tres décadas. En el mejor de los casos, podrá incluso llevar a una nueva síntesis de la comprensión sobre las relaciones internacionales en su conjunto, una posibilidad con implicaciones tanto para el área de las Relaciones Internacionales, como por el debate más específico sobre el alcance de los Estudios Estratégicos.

Para las Relaciones Internacionales, el acercamiento de la seguridad abre una nueva perspectiva, y también confirma la centralidad las ideas neorrealistas para cualquier comprensión del sistema internacional. Puesto que la seguridad es un concepto tan fundamental, el proceso de cartografiarlo inevitablemente nos lleva a un largo viaje del estudios por el territorio. Se pueden visitar lugares muy familiares, pero viéndolos a través de la lente de la percepción de la seguridad, en vez de a través de lentes más familiares como la el poder, la riqueza y la paz. Como resultado, del mismo modo que conceptos derivados como el equilibrio del poder surgen de una mirada a las relaciones internacionales a través de la lente del poder, pueden surgir nuevos conceptos derivados que encajen con los patrones que la lente de la seguridad nos revela. Se arroja nueva luz sobre viejos conceptos como estructura de sistema y la carrera armamentística, y se aportan nuevos conceptos para referirse al viejo problema de trazar las políticas de seguridad nacional<sup>58</sup>.

La centralidad de las ideas neorrealistas queda confirmada por la fuerte lógica que hace de la estructura anárquica del sistema internacional el contexto político principal para la seguridad internacional<sup>59</sup>. En este contexto, *anarquía* se refiere a la ausencia de un gobierno *central*. Dentro del sistema internacional, la anarquía no se refiere a la ausencia de un gobierno *per se*, si no que el gobierno se encuentra en las unidades del sistema. Si estas unidades son estados, entonces reclamarán soberanía, que es el derecho de considerarse a sí mismos como la fuente última de autoridad gubernamental dentro de los límites territoriales de su jurisdicción. Puesto que la proclamación de soberanía niega automáticamente el reconocimiento de otra autoridad política superior, un sistema de estados soberanos está políticamente estructurado como anarquía, por definición.

La anarquía internacional es, entonces, una forma de orden político descentralizada. No se merece necesariamente, ni incluso probablemente, las implicaciones hobbesianas de desorden y caos que se le atribuyen cuando se refiere a las relaciones entre los seres humanos individuales. A nivel individual, la anarquía se refiere a la ausencia de *todo* gobierno. Un sistema político estructurado de esta manera sólo podría evitar el caos si la sociedad humana hubiera evolucionado a niveles de cohesión y responsabilidad mucho más altas de las actuales. De hecho, no hay indicador más claro de la diferencia entre la anarquía al nivel individual y al nivel internacional, que el hecho de que la primera requiera la abolición del estado, mientras que la segunda encuentra su expresión más perfecta en el estado.

El contexto anárquico sienta las condiciones políticas elementales sobre las cuales debe construirse cualquier definición de la seguridad nacional e internacional. La anarquía se puede considerar de manera fatalista como un producto de la historia, que representa ya sea el límite actual del continuado intento humano de crear unidades políticas estables, ya sea la expresión política natural de una población geográfica, étnica y culturalmente diversa. También puede ser considerada como la forma de orden político preferida, que representa los valores de la diversidad ideológica y cultural, descentralización económica y la independencia y

autosuficiencia política. En cualquier caso, la estructura de la anarquía es altamente duradera, porque las acciones de los estados para conservar su independencia y soberanía perpetúan automáticamente el sistema anárquico. A su vez, esta estructura genera efectos en toda la extensión del sistema en las relaciones entre los estados. Una estructura anárquica impone a los estados dentro del sistema condiciones competitivas y de autoayuda. Decir esto no es decir ni que las relaciones entre estados dentro de la anarquía sean inevitablemente, o incluso probablemente, violentas; ni tampoco que la anarquía internacional haga la cooperación improbable o imposible<sup>60</sup>. El conflicto violento es siempre posible dentro de la anarquía, e incluso probable en algunas circunstancias. La competición, sin embargo, es generalizada, y adopta formas políticas, económicas, sociales e incluso militares.

De esta manera, el contexto de anarquía impone tres condiciones principales sobre el concepto de la seguridad:

1. Los estados son los referentes principales, puesto que ellos son tanto el marco del orden como la fuente más alta de autoridad gubernamental.
2. A pesar de que los estados son los principales objetos de seguridad, las dinámicas de la seguridad nacional son altamente relacionales e interdependientes entre los estados. Las inseguridades domésticas podrían dominar o no la agenda de seguridad nacional, pero las amenazas externas suponen casi siempre un elemento importante del problema de la seguridad nacional. La idea de "seguridad internacional" sería así mejor utilizada para referirse a las condiciones sistémicas que influyen en las formas en las cuales los estados se hacen sentir uno al otro más o menos seguros. Las seguridades nacionales individuales sólo se pueden comprender en su totalidad cuando se consideran en relación tanto de unos con otros como en patrones más amplios de relaciones dentro del sistema en su conjunto.
3. Dado la durabilidad de la anarquía, el significado práctico de la seguridad sólo se puede construir adecuadamente si resulta operativo dentro de un ambiente en el cuál las relaciones competitivas son inevitables. Si la seguridad depende o de la

armonía o de la hegemonía, entonces no se pueden alcanzar resultados duraderos dentro de la anarquía. Entre otras cosas, esto quiere decir que bajo la anarquía, la seguridad sólo puede ser relativa, y nunca absoluta. Mientras que dure la anarquía, éstas serán las condiciones. Si alguna vez se produce un movimiento estructural fuera de la anarquía, entonces el marco entero del problema de la seguridad tendría que ser redefinido.

El segundo objetivo académico al destacar el concepto de la seguridad es ayudar a clarificar el alcance adecuado de los Estudios Estratégicos como una área subalterna dentro de las Relaciones Internacionales. Mi punto de vista personal sobre esta cuestión tan debatida es muy firme, y casi con seguridad no representa la opinión mayoritaria<sup>61</sup>. Dicho claramente, creo que los Estudios sobre la Seguridad Internacional no deberían, y probablemente no podrían, ser incorporados dentro de los Estudios Estratégicos. No deberían porque los Estudios Estratégicos son, y deberían seguir siendo, un cuerpo de expertos sobre los aspectos militares de las relaciones internacionales. Aunque estos conocimientos técnicos son ciertamente relevantes para los Estudios sobre la Seguridad, intentar de alojar la amplia agenda de la disciplina más nueva dentro de la más restringida de la antigua, impediría y distorsionaría el desarrollo de los Estudios sobre Seguridad. Sería como darles la responsabilidad de diseñar el sistema de transporte nacional a los que fabrican automóviles. Sus conocimientos les permitirían llevar a cabo el proyecto con éxito, pero su especialización influiría en los resultados de manera negativa, restringiendo y limitando la imparcialidad de los resultados. Los Estudios Estratégicos probablemente no podrían absorber los Estudios sobre la Seguridad sin una reeducación a gran escala, en áreas como la economía política, teoría de sistemas, sociología y filosofía. Dejando aparte lo impracticable de esta reeducación, tampoco tendría sentido, puesto que simplemente reproduciría los conocimientos más amplios ya disponibles dentro de los Estudios Internacionales.

Así que estoy completamente de acuerdo con autores como Brown, Ullman, Nye y Lynn-Jones, y Matthews, que argumentan que los Estudios sobre la Seguridad Internacional necesita una agenda que sea considerablemente más amplia que la seguridad militar<sup>62</sup>. Estoy también completamente de acuerdo con autores como Nye, Freedman y Booth, que argumentan que hay una necesidad de volver a pensar al modo de la "gran estrategia"<sup>63</sup>. Pero estoy en completo desacuerdo con ellos en que los Estudios Estratégicos debería ser el área donde

esto debe de tener lugar. Si los Estudios sobre la Seguridad Internacional tiene que desarrollarse como una área subalterna independiente, debería hacerlo dentro del marco multi-disciplinar más amplio de las Relaciones Internacionales en su conjunto. Sólo allí se puede encontrar la amplitud de miras y el conocimiento necesarios para el desarrollo completo del pensamiento sobre la seguridad. A su vez, los Estudios sobre la Seguridad aportarían a la totalidad de la disciplina un marco integrador que ayudase a amalgamar áreas subalternas como la de los Estudios Estratégicos, de los Derechos Humanos, de los Estudios del Medio Ambiente y del Desarrollo, y de la Economía Política Internacional que ahora están demasiado aisladas unas de otras.

Los Estudios Estratégicos ya tienen tanto una identidad clara como una presencia bien establecida como área subalterna de las Relaciones Internacionales. Su enfoque militar le proporciona no sólo coherencia intelectual y social, sino también un papel útil –y, en efecto, vital– en la división del trabajo dentro del campo en su conjunto. Los estrategas militares poseen un conocimiento técnico bien definido que les proporciona un papel dentro del campo que es casi análogo al de los consultores o los abogados dentro de una empresa. Ninguna decisión importante se podría tomar adecuadamente sin su participación o consejo. Pero tampoco sería muy productivo que la empresa siempre subordine sus decisiones a dichos expertos, a expensas de las propuestas de expertos en otros campos relevantes, como marketing, recursos humanos e investigación y desarrollo.

A la división del trabajo se le puede sacar el máximo partido cuando se cumplen dos condiciones. Primero, la especialización de las tareas tiene que ser tanto sensata en relación al trabajo de todo el conjunto, como adecuada para aquellos cuyo trabajo define. Segundo, todos los participantes en el proyecto tienen que ser conscientes de que son parte de una división del trabajo, y se debe poner mucho cuidado en asegurar que los especialistas se comuniquen entre sí lo suficiente como para coordinar su trabajo conjunto. Esta idea subyace a todo el ascenso humano a la civilización. En relación con el otro tema, más concreto, del lugar de los Estudios Estratégicos dentro de las Relaciones Internacionales, el mejor modo de mejora estaría en la comunicación con otras especialidades, en ambas direcciones. En mi opinión, las ventajas de aplicarse a este tema serían mayores que las que resultarían de intentar de reformar los Estudios Estratégicos.

Concluyo que aunque hay razones importantes para desarrollar los Estudios sobre la Seguridad Internacional, y para establecer su identidad como fuente de conocimiento sobre políticas, no hay ningún motivo importante para hacerlo dentro de los Estudios Estratégicos. Mi propia idea de cómo las dos deberían relacionarse queda clara en el modo en el cual el contenido de *An Introduction to Strategic Studies: Military technology and international relations* encaja con la agenda para los Estudios sobre la Seguridad Internacional reflejada en el contenido de este libro. Los Estudios Estratégicos son temas mucho más restringidos. Su agenda (o, por lo menos, su agenda según yo la veo) es principalmente confinada a los capítulos 7 y 8, con elementos adicionales en los capítulos 3, 5 y 9. Los Estudios sobre la Seguridad tienen una agenda mucho más amplia. Los Estudios Estratégicos forman sin duda parte de ella, pero desde mi punto de vista sería bastante contraproducente intentar de forzar el tema más amplio dentro del molde del más pequeño. El hogar natural de la gran estrategia está dentro del campo de las Relaciones Internacionales en su conjunto. Por estos motivos no puedo estar de acuerdo con la opinión de Ken Booth, citada anteriormente, de que “los estrategas que no intentan ser parte de la solución, se convertirán indudablemente en una parte cada vez más importante del problema”. Los estrategas tienen una legítima perspectiva especializada y útil, de la que no deberían desviarse. Creo que muchos de ellos saludarían una división del trabajo que clarificase su posición, los distanciase del estigma de ser cómplices del militarismo y los liberase para explorar su campo de especialización dentro de un marco más amplio. El problema no es forzar a los especialistas en estrategia para que se transformen en especialistas sobre la seguridad. Se trata de desarrollar un cuerpo de “altos estrategas” con una base firme y consciente en las Relaciones Internacionales, cuyos amplios conocimientos especializados permitirían la aplicación de los resultados de los Estudios Estratégicos, dentro del contexto completo de la perspectiva de la seguridad.

### **La estructura de este libro**

Por motivos que ya deberían ser obvios, el lector encontrará que lo que sigue no está organizado en torno a las categorías convencionales de los Estudios Estratégicos. Mientras que temas como la disuasión, el control de armas y el desarme, la gestión de las crisis, las alianzas, la tecnología militar, la estrategia, la carrera armamentística y los problemas y políticas contemporáneos de la seguridad nacional jugarán un papel ilustrativo en la discusión, estos temas no constituyen,

sin embargo, el tema principal de este libro. En cambio, la investigación se centrará en dos preguntas: ¿Cuál es el referente de la seguridad? ¿Cuáles son las condiciones necesarias para la seguridad? Estas preguntas son la guía a través de panoramas políticos y económicos, y en cierta medida también sociales y medioambientales, así como militares. Serán acompañadas por una atención constante a la dialéctica entre amenazas y vulnerabilidades, las consecuencias políticas de exagerar cualquiera de las dos y la existencia de contradicciones internas y entre las ideas sobre la seguridad.

La seguridad como concepto requiere claramente de un referente, porque sin una respuesta a la pregunta "¿la seguridad de qué?", la idea no tiene sentido. Responder simplemente "del estado" no resolvería el problema. No sólo es el estado un objeto amorfo, polifacético, y colectivo, cuya seguridad puede buscarse en varios modos, sino que además hay también muchos estados, y la discusión sobre la seguridad de uno no puede hacerse sin referencia a la seguridad de los demás. La búsqueda del referente de la seguridad va aparejada con la de sus condiciones necesarias. No se tarda mucho en descubrir que la seguridad tiene muchos referentes potenciales; que no sólo se multiplican con el crecimiento del número de miembros de la sociedad de estados, sino también en cuanto bajamos del nivel del estado al de los individuos, y también más allá, al nivel del sistema internacional en su conjunto. Puesto que la seguridad de cualesquiera de los referentes o de los niveles no se puede alcanzar aisladamente de los demás, la seguridad de cada uno se transforma, en parte, en una condición para la seguridad de los demás.

La necesidad de explorar los referentes de la seguridad en varios niveles diferentes es lo que determina la estructura de este libro. He adoptado de Waltz la idea de los tres niveles de análisis centrados en los individuos, los estados y el sistema internacional<sup>64</sup>, y ellos nos proporcionarán el marco en torno al cual se organizan los capítulos.

Estos niveles deberían ser considerados sólo como un modo conveniente de clasificación, no como categorizaciones estrictas. Existen amplias zonas grises, y a pesar de que los niveles constituyen el principio organizador fundamental del libro, no debe inferirse que la seguridad puede aislarse para su tratamiento en cualquiera de los niveles. Las racionalizaciones para las políticas de seguridad a un solo nivel son bastante comunes, como en los casos de los individuos que se arman antes de

salir en la calle y los estados que persiguen políticas de seguridad nacional promoviendo el poder militar. El desafío del argumento en este libro es precisamente rebatir estas nociones. Como ya he señalado antes, sin embargo, dentro del contexto de la seguridad del sistema internacional, el nivel del estado, con su enfoque en las colectividades humanas como unidades del sistema, tiene primacía. El uso de los tres niveles en este libro seguirá el esquema de Wæver (véase capítulo 9), en el que los referentes de la seguridad se encuentran primordialmente en nivel del estado, mientras que los niveles individual y de sistema contribuyen con elementos importantes a las condiciones para la seguridad. Los motivos para la primacía del nivel estatal para la ubicación de los referentes de la seguridad se desarrollarán examinando las consecuencias de intentar basar los Estudios de Seguridad en referentes situados en otros niveles. Esta separación académica se hará con el único objetivo de facilitar un mejor entendimiento del conjunto reensamblado.

El capítulo 1 empieza con una mirada a los individuos y la seguridad. ¿Hasta qué punto son los individuos referentes de la seguridad, y cómo se relaciona la seguridad individual con el estado? El capítulo 2 sigue esta línea de investigación hasta el nivel del estado, concentrándose en la naturaleza del estado como objeto de seguridad. Allí se llevará a cabo una extensa investigación sobre los diversos componentes del estado a los que la seguridad se podría aplicar, prestando atención especial a la cohesión socio-política del estado como factor principal en cualquier acercamiento a la seguridad nacional. Se sacarán conclusiones sobre la centralidad de las relaciones entre la sociedad y el estado, y sobre los límites del concepto de seguridad nacional. Estos dos primeros capítulos presentarán la contradicción entre la seguridad individual y la nacional. El capítulo 3 es una investigación sobre las amenazas y las vulnerabilidades que definen la inseguridad nacional según los cinco factores. El papel de la seguridad como problema político queda aquí al descubierto dentro de la ambigüedad irresoluble de las amenazas.

El capítulo 4 retoma el tema de las relaciones entre el estado y la sociedad al nivel de sistema. Ve la estructura política anárquica del sistema internacional como la base fundamental para el problema de la seguridad. Después de establecer la naturaleza de las condiciones de seguridad anárquicas, se centra en otros factores que median y dan forma a las consecuencias de la anarquía. Se considerará otra vez la cohesión socio-política de los estados, así como la idea de la sociedad internacional. Aparecen las primeras conclusiones en torno a la idea de

cómo diferentes configuraciones de factores dentro de la estructura anárquica pueden conducir o alejar de formas anárquicas que son maduras o inmaduras en función de la variedad e intensidad de las amenazas y vulnerabilidades que generan en las unidades que las componen. El capítulo 5 sigue centrado en los sectores políticos y sociales, pero al nivel regional, presentando así un marco completo para el análisis de la seguridad regional utilizando la idea de los complejos de seguridad.

El capítulo 6 nos llevará al sector económico. Empezará por considerar la relación entre la economía internacional y la estructura política anárquica, continúa con una discusión sobre las intensas contradicciones dentro de la idea de la seguridad económica y luego analiza la economía política de la seguridad desde la perspectiva de distintos referentes, desde el nivel individual, pasando por el estatal, y finalmente, al sistémico. Los capítulos 7 y 8 se centrarán en las dinámicas militares y del poder de las interacciones de seguridad entre los estados, y las contradicciones que producen entre la seguridad nacional y la internacional. Se exploran dos dilemas: el dilema de la defensa, que resulta de la contradicción entre la defensa y la seguridad; y el dilema poder-seguridad, que es básico en la estructura anárquica, y que resulta tanto de la tensión entre el *statu quo* y los actores revisionistas, como de los avances imparables en la tecnología militar. Las conclusiones tratarán sobre qué factores pueden reducir la tendencia de las estructuras anárquicas de generar dilemas "poder-seguridad".

El capítulo 9 reúne los argumentos de los tres niveles dentro del contexto de los diseños de políticas sobre la seguridad nacional, y se enfrenta a la contradicción entre fines y medios. Se exploran los problemas lógicos, de percepción y políticos a los que se enfrentan los estadistas responsables de las políticas de seguridad nacional, y se identifica el proceso político doméstico como un factor independiente en problema de la seguridad nacional. El capítulo 10 ofrece un resumen sobre cómo interactúan unos con otros los diferentes niveles y sectores del problema de la seguridad y dónde se encuentran sus contradicciones. Se sacarán conclusiones sobre la insensatez de tratar de separar los acercamientos individuales, nacionales e internacionales del problema, y se considerará los argumentos favorables, y las consecuencias institucionales de adoptar una interpretación amplia de la seguridad. Terminaremos explorando las implicaciones políticas de una amplia agenda de seguridad.

\*\*\*\*\*

## **Capítulo 10. Conclusiones sobre los estudios de seguridad internacional**

### **Una panorámica general: la agenda de seguridad**

Si hay un elemento común que atraviesa los capítulos precedentes es que entender el problema de la seguridad nacional requiere una amplia comprensión de los principales niveles de análisis y temas que comprenden el campo de los estudios internacionales. Si bien el término "seguridad nacional" sugiere un fenómeno estatal, las conexiones entre este nivel y el individual, así como entre el regional y el sistémico, son demasiado numerosas e intensas como para negarlas. Asimismo, aunque la idea de "seguridad nacional" se concentra en los sectores político y militar, donde el estado está más fuertemente establecido, ésta no puede entenderse propiamente al margen de los actores y dinámicas procedentes del ámbito social, económico y medioambiental. El concepto de seguridad une estos niveles y áreas temáticas tan estrechamente que exige ser abordado desde una perspectiva integradora. Pueden hacerse interpretaciones de la seguridad individual, nacional e internacional, así como de la seguridad militar, política, de la sociedad, económica y medioambiental como ideas en sí mismas, pero cada una de ellas sólo podrá comprenderse plenamente si relacionamos unas con otras. Intentar abordar el estudio de la seguridad como si estuviera relegada a un solo nivel o una sola área, invitará a distorsionar gravemente su comprensión.

Llegados a este punto, podría resultar útil recapitular las principales conexiones y contradicciones expuestas en los capítulos anteriores, empezando por los niveles de análisis para terminar con las áreas temáticas.

La seguridad de los individuos está encerrada en una especie de paradoja inquebrantable que depende de y a la vez está amenazada por el estado. Los individuos pueden ser amenazados por su propio estado de diversas maneras, así como también pueden serlo través de su estado como resultado de la interacción de éste con otros estados en el sistema internacional. Así, la cuestión de la seguridad nacional no puede reducirse al nivel individual porque tanto el nivel estatal como el sistémico tienen características que los hacen ser más que las suma de sus partes. Por esta razón, la tensión entre la seguridad en el nivel individual y en los otros niveles es un rasgo permanente.

Lo mismo ocurre en la práctica con los grupos religiosos y étnicos en el nivel social aunque aquí la contradicción es más circunstancial que estructural. Siempre

habrá contradicciones de seguridad entre individuos y estados. Entre los estados y los grupos sociales, estas contradicciones son comunes pero no inevitables. Son comunes porque la propia historia ofrece como legado un patrón en el que los estados y las sociedades, muchas veces, no encajan de forma cómoda. En teoría, el ideal del estado-nación proporciona una posible armonía entre el estado y la seguridad de la sociedad pero, en la práctica, la maquinaria del estado discrimina con frecuencia elementos sociales integrados en él. Unas veces, los discrimina en la distribución de derechos y bienestar (los negros en Sudáfrica o los palestinos en Israel); otras, con severos asaltos a su identidad social (los turcos en Bulgaria o los ucranianos en la Unión Soviética) y otras, con campañas de aniquilación físicas (los judíos en la Alemania Nazi o los kurdos en Irak). Estas contradicciones generan amenazas en ambas direcciones. Los individuos y los grupos sociales pueden amenazar al estado, así como pueden ser amenazados por él, y si éstas son lo suficientemente serias y numerosas, pueden erosionar la existencia del propio estado como entidad significativa, tal y como ha sucedido en Líbano, Birmania o El Salvador.

Para algunos estados, los enfrentamientos entre facciones en su interior es el rasgo definitorio de su inseguridad, haciendo así de la seguridad nacional un concepto difícil de aplicar. Sin embargo, para la mayoría, la principal contradicción de seguridad tiene lugar entre su propia seguridad nacional y la de otros estados. Esta contradicción queda recogida en la idea del dilema de poder-seguridad. Éste opera más claramente en los ámbitos militar y económico, donde el poder es una cualidad de suma-cero, donde la búsqueda del interés propio legítimo origina con facilidad amenazas para otros estados, y donde existen posibilidades reales de que se produzcan comportamientos de agresión. No es casual que el lenguaje estratégico que se emplea para describir el comportamiento en estos dos ámbitos sea muy parecido: defensa y protección, guerra y guerra comercial, balances militares y balances económicos, seguridad de suministro, etcétera, etcétera.

Estas contradicciones entre estados es un rasgo de la estructura anárquica pero no constituye una contradicción entre el estado y el sistema. En la medida en que la estructura soberana del estado y la estructura anárquica del sistema internacional son resultados opuestos de un mismo fenómeno político y que la madurez de los estados es el principal rasgo de la madurez del sistema, esta contradicción es difícil de contemplar. Aunque ambas estructuras, la liberal y la mercantilista, generan conflicto e inseguridad, no será posible crear órdenes

económicos alternativos sin cambios substanciales en la política y estructura interna de los estados. Y aunque el dilema de poder-seguridad representa un fenómeno amplio del sistema, las dinámicas que lo crean son producto de las relaciones entre estados. Los problemas de seguridad de los estados no pueden calcularse sin hacer referencia al sistema, así como el carácter y dinámicas del sistema no pueden entenderse sin hacer referencia al estado. El sistema en sí mismo sólo se vuelve inseguro si la estructura es amenazada. A pesar de que la estructura política de la anarquía es extremadamente estable, el modo particular en que se divide la soberanía global no lo es, llevando a los estados a sobrellevar los cambiantes caprichos del equilibrio de poder. Por su parte, la estructura económica del mercado global es menos estable, porque su libertad de maniobra puede ser enormemente constreñida por la extendida adopción de políticas mercantilistas por parte de los estados.

Observar la cualidad integradora de la seguridad en términos de sectores, revela un nodo de vínculos entre ellos pero las contradicciones se dan más en el interior de estos sectores que entre ellos. La lógica de seguridad del sector político ya se ha abordado en la discusión sobre el nivel individual, estatal y sistémico. Y la contradicción clave radica en intereses de seguridad contrapuestos entre individuos, sociedades y estados. Por su parte, la política militar se alimenta del dilema de poder-seguridad entre estados, al tiempo que genera el dilema de defensa que es una contradicción distintiva del sector militar. Siguiendo los argumentos de la teoría hegemónica y los análisis históricos de Paul Kennedy sobre el declive de las grandes potencias, está claro que la política militar tiene poderosos efectos a largo plazo sobre la posición económica. Asimismo, el uso de la fuerza bajo las condiciones modernas de la guerra tiene implicaciones obvias en el medioambiente, desde la contaminación química a largo plazo hasta el invierno nuclear. Como ilustran los efectos sobre Estados Unidos y la Unión Soviética de los síndromes de Afganistán y Vietnam, así como los efectos de la Primera Guerra Mundial, el uso de la fuerza puede tener graves consecuencias sociales y políticas. La Unión Soviética, tanto en la Revolución de 1917 como en la reconstrucción de 1990, muestra muchas de las consecuencias transversales de la política militar de seguridad en la economía, la sociedad y la política.

En el sector económico, la contradicción característica es entre vulnerabilidad y eficiencia. La política económica se vincula a la seguridad militar de forma compleja. El mercantilismo sirve al propósito de independencia pero puede al

mismo tiempo debilitar la economía global negando los beneficios de la economía de escala y competencia. Asimismo, puede estimular también las condiciones internacionales que hacen más probable el uso de la fuerza. El Liberalismo puede reforzar o no la economía en función de la posición del estado en el mercado global. Debilita la independencia militar del estado pero el Liberalismo también reduce los incentivos (para el estado) de recurrir a la fuerza en un sistema liberal. Por otro lado, la inestabilidad del sistema liberal a largo plazo puede provocar crisis periódicas en el sistema internacional en su conjunto. Existe un creciente vínculo entre el sector económico y el medioambiental en la medida en que las condiciones de la producción en masa empiezan a amenazar la estructura del ecosistema planetario. La política económica también tiene un enorme impacto en los sectores político y social. Los mercados abiertos someten a las estructuras sociales y políticas a fuertes y continuas medidas de ajuste, mientras los mercados cerrados requieren de medidas defensivas para la sociedad y la política, en el caso más extremo las medidas asociadas con los estados comunistas.

En el sector social, la principal contradicción es aquella que se da entre la nota profundamente local de los cientos de sociedades etnoculturales en las que la historia ha dividido a la humanidad a lo largo del milenio y la nota cosmopolita de la recientemente emergida sociedad internacional. La nota localista alimenta el dilema de poder-seguridad a través de su impacto en las percepciones políticas y el comportamiento militar. Este conocido patrón encontró su máxima expresión en el darwinismo social de las potencias europeas y los japoneses, pero quizá es ahora más evidente en el sistema internacional contemporáneo a través del conflicto árabe-israelí, la explosiva enemistad en el Cáucaso, las turbulentas relaciones en el Sur de Asia y las, a menudo violentas, relaciones tanto en el interior de la comunidad islámica como entre ella y otras culturas con las que comparte fronteras. Las normas particulares de algunas sociedades pueden entrar en contradicción con los patrones dominantes del orden global. Uno piensa en los problemas que el comportamiento del mercado y la idea de soberanía territorial del estado plantea para el Islam, así como los problemas que la visión individualista de los derechos humanos supone tanto para el Islam como para China. No hay hecho que ejemplifique mejor esta amenaza que el uso de la Estatua de la Libertad por los estudiantes chinos en la primavera de 1989 como símbolo de su protesta contra el gobierno comunista.

En contraste, el elemento cosmopolita actúa como un factor mediador, significativo y potencialmente mayor, frente al dilema de poder-seguridad. Para los sectores político, militar y económico, una sociedad internacional fuerte facilita la evasión de los efectos colaterales no intencionados y no deseados de la política de seguridad nacional. Una sociedad internacional capaz de formar regímenes estables no sólo se fortalece a sí misma formándolos, sino que facilita la búsqueda de beneficios comunes y la evasión de pérdidas comunes en muchos sectores de la administración militar, política, económica y medioambiental.

Por su parte, el sector medioambiental no ha desarrollado todavía una contradicción evidente. La más obvia se da con las estructuras política y económica, cuya fragmentación dificulta la formación de un organismo normativo de alcance suficiente como para afrontar los problemas a escala planetaria a largo plazo. Frente a esto, la única compensación es la toma de conciencia en la sociedad internacional sobre el impacto medioambiental. Si los principales efectos medioambientales se manifiestan más lentamente de lo que ahora se prevé, puede que esta disyuntiva no sea tan seria. Aunque lento, el posible aumento de medidas bajo sistemas de gestión anárquicos, puede bastar para evitar cualquier cambio catastrófico. Pero si se hace con más rapidez, estas medidas transformarán la seguridad medioambiental en todos los sectores y quizás incluso en todos los niveles.

La lección que se extrae de esta interacción con los diferentes niveles y sectores del problema de seguridad, es que el concepto de seguridad es una idea integradora por naturaleza. Aunque los individuos, los estados y el sistema internacional proporcionan valiosos puntos de partida para la investigación, en última instancia, ninguno de ellos proporciona una categoría básica de objetos de referencia para el concepto de seguridad. La misma lógica es aplicable a los sectores donde la riqueza y significado de la seguridad se hallan en la interacción entre ellos, más que en la primacía de uno de ellos. Los principales fenómenos de seguridad, como el terrorismo y la disuasión, o conceptos como "régimen de seguridad" o "complejos de seguridad", no pueden comprenderse de forma adecuada sin prestar atención a sus fuentes, efectos y dinámicas en y entre los tres niveles. Ni la seguridad militar y económica, ni la seguridad política y de la sociedad o la seguridad económica y ambiental podrán comprenderse en su totalidad de forma aislada. Así, el problema de la seguridad "nacional" se convierte en un problema de seguridad sistémica en el que los individuos, los estados y el

sistema juegan un papel, y en el que factores económicos, sociales y medioambientales son tan importantes como los políticos y militares. Desde esta perspectiva integradora, los diferentes niveles y sectores se presentan como miradores desde los que uno puede contemplar el problema desde diferentes ángulos, en lugar de áreas autoconstitutivas sobre las que hacer política e iniciar análisis.

### **Las razones para y consecuencias de adoptar una interpretación amplia de la seguridad**

Las razones para adoptar esta amplia agenda de seguridad radican en tres elementos: los cambios de la prioridad de la agenda de la seguridad debido al aumento de su densidad; la utilidad de las cualidades políticas del concepto y sus integradoras cualidades intelectuales.

La densidad creciente del sistema internacional crea una interacción fuerte entre la anarquía y la interdependencia. La vinculación entre la estructura de la fragmentación política, por un lado, y la creciente marea de actividades con consecuencias mutuas, por el otro, crea destinos comunes y una seguridad interdependiente en un amplio conjunto de temas. Bajo estas condiciones, una visión estrecha de la seguridad nacional y de las estrategias de seguridad nacional que la acompañan es cada vez más inapropiada y contraproducente. El aumento de la densidad cambia el perfil de las amenazas y vulnerabilidades que definen el problema de seguridad. Para muchos estados de la parte más desarrollada del sistema, el miedo a un ataque militar está retrocediendo. Esto tiene que ver, en parte, con la parálisis nuclear y un históricamente condicionado miedo a la guerra y, en parte, con el aumento de comunidades de seguridad que son el complejo resultado de las transformaciones en las normas sociales, las percepciones políticas y los intereses económicos. Una tendencia que, últimamente, se ha visto notablemente reforzada por el fin de la Guerra Fría.

Naturalmente, el debilitamiento de las amenazas militares causa otro tipo de amenazas que son más fácilmente reconocibles pero también es verdad que nuevas amenazas están ganando importancia al margen del declive de las cuestiones militares. La deuda, la inflación, los recortes de capital y la tensión comercial ocupan un lugar predominante cuando los estados se han adaptado a la economía liberal, haciendo así a sus estructuras domésticas vulnerables a las dificultades que

operan en la economía internacional. Los grupos que temen la amenazadora presencia de sus vecinos o el peligro de disolverse en el cosmopolitismo internacional son los que sienten las amenazas de la sociedad de forma más intensa. Del mismo modo, las amenazas políticas las sienten aquéllos cuyos acuerdos internos están desfasados respecto a la historia (las monarquías autoritarias y teocracias), en relación con las tendencias actuales (los estados comunistas), amenazados por vecinos hostiles (India y Pakistán) o son incapaces de afrontar los problema de gobierno (los estados débiles). Las amenazas medioambientales son cada vez más temidas por todos, aunque todavía no se experimenten a nivel universal. ¿Cómo reaccionará la sociedad internacional si subidas no previstas en el nivel del mar empezasen a diluir los bajos de estados como Maldivas, Bangladesh y los Países Bajos? La creciente densidad de la sociedad internacional guía estas cuestiones de tres formas. En primer lugar, inunda los estados de información sobre las actividades de cada uno de ellos, haciéndolos depender de comparaciones críticas hacia dentro y hacia fuera. En segundo lugar, expone a todos a los crecientes niveles de poder absoluto en el sistema (el poder absoluto de Reino Unido - su riqueza, poder destructivo, tecnología, etc. - es ahora mucho mayor que en la cima de su poder internacional relativo el siglo XIX). Finalmente, este aumento en las capacidades globales dificulta a cualquier estado, sociedad o individuo la posibilidad de escapar de las cada vez mayores consecuencias de las acciones desempeñadas por otros. Y cada vez es más difícil actuar sin coordinarse con los demás. Por tanto, la primera razón para adoptar una amplia concepción de la seguridad responde a la mera exigencia de la realidad de las políticas medioambientales.

La segunda razón tiene que ver con la utilidad de las cualidades políticas de la seguridad. Una de éstas es que el concepto de seguridad, en su versión amplia, erosiona la obstructiva y de alguna manera falsa oposición entre idealistas y realistas. La idea de la seguridad ofrece mucho, tanto para quienes tienen como máxima preocupación la paz, como para quienes tienen su propia protección. Sin embargo, ofrece poco a aquellos que se preocupan esencialmente por dominar a través de la acumulación de poder y, por lo tanto, separa a los agresores de aquellos realmente comprometidos con la autoprotección. Las sólidas raíces del concepto tanto en la anarquía como en la interdependencia ayudan a abandonar una serie de ilusiones inútiles en ambos extremos que han obstruido los debates sobre política. Éstas incluyen concepciones de la seguridad nacional basadas en la reducción de la vulnerabilidad mediante el aumento de poder; quimeras (y

pesadillas) de un gobierno mundial; ingenuas asunciones sobre la armonía de intereses subyacente así como simplistas asunciones según las cuales la política puede reducirse al nivel individual de los seres humanos. Ninguna de estas ideas puede sostenerse en un sistema políticamente estructurado como anárquico en el que la densidad crea condiciones de elevada interdependencia.

Otra de las cualidades políticas de la seguridad útil, aunque potencialmente peligrosa, es que hace de la acción una prioridad. Como defiende Wæver (*cf.* p. 17), usar la palabra seguridad es reclamar medidas excepcionales para bloquear una evolución indeseable de las cosas. Por lo tanto, la propia palabra se presenta como una poderosa herramienta para llamar la atención sobre los asuntos prioritarios en la competición existente por captar el interés gubernamental. Del mismo modo, ayuda en la toma de conciencia a la larga sobre la importancia de cuestiones sobradamente etiquetadas en la mente de la población. El peligro se encuentra en que la seguridad puede ser usada para justificar medidas, reservada y restringidamente nacionalistas, que están fuera del marco legal de gobierno. Este peligro, sin embargo, habita ya entre nosotros y proviene del enfoque esencialmente militarista que ha abordado el tema de la seguridad durante la Guerra Fría. Así, proponer una concepción de la seguridad más amplia, implicará reducir este enfoque militar ampliando la agenda de seguridad a otros sectores, así como también implicará asumir que la seguridad nacional en cualquiera sector, incluido el militar, sólo será alcanzable en un contexto internacional. Un mayor uso de término "seguridad internacional", o quizá del término "seguridad común", ayudarían a establecer este vínculo. La idea de que la seguridad es interdependiente y por consiguiente internacional, ya ha conseguido avances incluso en el sector militar a través de la lógica de la disuasión (destrucción mutuamente asegurada) y más ampliamente, mediante las campañas masivas contra la excesiva militarización.

Una concepción integradora de la seguridad sirve así como un antídoto al problema político de la seguridad nacional en tanto un símbolo ambiguo. La lógica de seguridad nacional se percibe como inevitablemente orientada en la dirección de la seguridad internacional y común, hasta tal punto que no pueden separarse para perseguir la seguridad como un objetivo político. La creciente toma de conciencia sobre las vinculaciones de la seguridad dificulta a los intereses domésticos ocultar sus propios objetivos bajo la capa de la seguridad nacional. Así, una visión más amplia de la seguridad que abarque sus dimensiones política, de la sociedad,

medioambiental y económica, así como la militar permitirá sacar a la luz más que ocultar interrogantes sobre los intereses disfrazados y las estructuras domésticas. Mientras la dimensión militar de la seguridad tradicionalmente exige, y consigue, un considerable nivel de secretismo, las dimensiones no militares están normalmente más abiertas al debate. Si se considera que la seguridad descansa en factores internacionales tanto como en nacionales, y que las acciones nacionales están notablemente influenciadas por las dinámicas internacionales de inseguridad, la oportunidad política y capacidad de movilización de las apelaciones a la seguridad puramente nacional y principalmente militar, disminuirán de forma considerable.

Sin embargo, aunque firmemente asentado en el contexto internacional y complementado por la seguridad internacional y común, el concepto general de seguridad nacional es necesario en esta amplia agenda. Éste orienta la interacción entre la amenaza y la vulnerabilidad para los estados atrapados en el contexto de interdependencia que caracteriza a muchas cuestiones internacionales actuales tanto militares como no militares. En mi opinión, éste es el concepto más apropiado, y quizás el único disponible, para orientar la política estatal hacia las relaciones internacionales de una anarquía madura. La continuidad de la primacía del estado como hacedor de políticas parece una realidad consolidada para el pronóstico futuro. Incluso en Europa, donde un gran número de estados están integrando efectivamente sus economías políticas, esto sólo resultaría en una entidad más grande obligada a jugar un papel como el del estado en el sistema internacional<sup>65</sup>. Esto significa que la seguridad nacional seguirá siendo un poderoso e importante concepto. Pero, al contener la lógica de seguridad una fuerte dimensión internacional y colectiva, ésta evita la destructiva lógica de poder de la suma-cero. El concepto general de seguridad nacional ofrece una posibilidad razonable, si se maneja adecuadamente (y aquí es donde el trabajo de los grandes estrategias debería jugar su papel), ya que la política puede evitar los inestables extremos de política de poder y paz, hallando un sensato equilibrio entre el interés nacional y los intereses de seguridad colectivos.

Y la tercera razón para adoptar una agenda de seguridad más amplia radica en el atractivo intelectual de las cualidades integradoras de la propia idea. Éste es un aspecto académico ya discutido anteriormente. Lo fundamental de ella es que el concepto de seguridad proporciona una forma de unir las diversas áreas de teoría y análisis que normalmente se estudian de forma aislada en los Estudios Internacionales. Éstas incluyen: teoría de relaciones internacional, economía

política internacional, estudios de área, estudios estratégicos, investigación sobre paz y conflictos, derechos humanos, estudios sobre desarrollo, historia internacional y algunas áreas de ciencia y tecnología. Este libro es un esfuerzo por clarificar estos vínculos y demostrar lo atractivo de rastrearlos. La centralidad de la seguridad en el estudio de las relaciones internacionales destaca especialmente por el hecho de que uno puede derivar de ella importantes conceptos e imágenes: complejos de seguridad, los dilemas de defensa y del poder-seguridad, estados débiles y fuertes, y anarquía madura e inmadura. Estas ideas resisten la comparación con aquéllas que pueden derivarse del concepto de poder y ante esta evidencia, la seguridad se presenta como una idea organizadora para los Estudios Internacionales, al menos, tan efectiva como el poder a la hora de unificar la materia y menos destructiva en sus consecuencias políticas.

Si las razones presentadas son suficientes para adoptar una interpretación más amplia de la seguridad, es la amplitud inherente al concepto y su carácter integrador lo que subyace a los argumentos expuestos en la introducción sobre los Estudios Estratégicos frente a los Estudios de Seguridad Internacional (*cf.* p. 22 y ss.). La cuestión clave es dónde situar la gran estrategia. Ésta consiste precisamente en el arte de integrar un conjunto de factores diversos pero entrelazados de forma lo suficientemente clara como para identificar líneas de acción que maximicen los beneficios y minimicen los costes. Podría definirse como la aplicación de la visión estratégica y del análisis tanto a las estructuras del sistema internacional como a la interacción de amenazas y vulnerabilidades dentro y entre los estados, y en las sociedades que los habitan. Y con “visión estratégica” me refiero a una perspectiva de amplio alcance, interdisciplinar, a múltiples niveles y comprometida con los problemas políticos y la teoría explicativa. En la medida en que la seguridad es tan interdependiente, los grandes estrategias no tienen simplemente que acoplar esto a un solo actor en relación con los demás. Ese tipo de perspectiva estratégica sólo es apropiada para conflictos militares de suma-cero. Donde la seguridad es interdependiente y, sobre todo, donde así se reconoce, los estrategias deben trabajar en el sistema como un conjunto pero también en los actores individuales que lo integran. Como sostienen Keohane y Nye:

“Desde el punto de vista de la política exterior, el problema al que se enfrentan los gobiernos individuales es cómo beneficiarse del intercambio internacional manteniendo tanta autonomía como sea posible. Desde la perspectiva del sistema internacional, el problema es cómo

generar y mantener un modelo de cooperación mutuamente beneficioso frente a los esfuerzos de los gobiernos (y actores no gubernamentales) para manipular el sistema en su propio beneficio”<sup>66</sup>.

Los Estudios Estratégicos son demasiado limitados en su especialización y perspectiva para poder abarcar esta amplia agenda de seguridad cómodamente o adecuadamente. Cuando la seguridad e inseguridad se conciben como algo que descansa en factores más allá de los militares, los Estudios Estratégicos serán capaces de perseguir su especializada agenda militar sin cargar con imágenes distorsionadas y expectativas exageradas. Por lo tanto, la gran estrategia debe localizarse en el campo más amplio de los Estudios Internacionales, haciendo, en cierto sentido, de los Estudios de Seguridad Internacional un enfoque de aproximación a todo el campo en su totalidad de la forma en que McKinlay y Little presentan el Realismo, el Liberalismo y el Socialismo como perspectivas del sistema internacional en su conjunto<sup>67</sup>. Algunos pueden incluso interpretar los Estudios de Seguridad Internacional como una reformulación liberal del Realismo, enfatizando la aproximación estructural y orientada a la seguridad del Neorrealismo, y aplicándolo a través de una agenda más amplia. Yo apoyaría esta interpretación. Uno de los beneficios resultantes de adoptar la nueva etiqueta sería sortear la carga de malentendidos e impropiedades irremediablemente asociados al Realismo.

Muchas personas que se dedican ahora a las investigaciones sobre paz y conflictos podrían también sentirse atraídas por la consecución de la gran estrategia en el contexto más amplio de los Estudios Internacionales. La agenda de investigación sobre paz y conflictos ha sido siempre más amplia que la de los Estudios Estratégicos; por lo que los problemas de transición no son muchos. La principal condición será abandonar el simplista antimilitarismo y aceptar la estructura anárquica como marco de análisis. Los avances en las investigaciones sobre paz y conflictos ya presentan muchos menos obstáculos insalvables de los que alguna vez encontraron. El compromiso normativo de acercarse a los asuntos de política pública y de promover una agenda reformista, sería una parte de los Estudios de Seguridad Internacional bien recibida. En la medida en que las investigaciones sobre paz y conflictos se definen en términos de reacción a los Estudios Estratégicos, el auge de los Estudios de Seguridad Internacionales minará su *raison d'être* o, al menos, los confinará a un ámbito más reducido y radical que el que ocupa ahora<sup>68</sup>.

Resulta interesante plantearse si y cómo los Estudios de Seguridad Internacional deberían institucionalizarse: ¿infiltrándose en institutos de investigación y publicaciones ya existentes, fundando otras nuevas o programando nuevos cursos de postgrado?

### **Implicaciones para la política**

El objetivo de este libro no era encontrar una definición de seguridad nacional, sino explorar el concepto en un esfuerzo por clarificar su alcance, identificar sus contradicciones y obtener alguna idea sobre su lugar en el cuadro general de las Relaciones Internacionales. Como consecuencia, la exposición ha derivado hacia un nivel elevado de abstracción, evitando el crudo mundo de las crisis y los problemas concretos, a excepción de su mención como ejemplos. El propósito de este ejercicio no era, por tanto, buscar soluciones a problemas políticos concretos sino precisar y, en el mejor de los casos pulir, las lentes intelectuales a través de las cuales se contemplan los problemas políticos concretos. Para este propósito, las conclusiones sobre la necesidad de una agenda de seguridad más amplia, un campo de Estudios de Seguridad Internacional y un cuerpo de grandes estrategias, resultan de gran utilidad. Pero esta aproximación es vulnerable a la crítica según la cual ésta refleja la cómoda creencia académica de que si uno puede cambiar la manera de pensar de la gente sobre algo importante, la realidad también cambiará; y no importan las preguntas sobre cuánta gente leerá el libro o cuánto tiempo necesitarán estas ideas para llevar a la práctica esta supuesta transformación. En otras palabras, se me puede acusar de dejar a otros la cruda reflexión sobre las políticas reales.

No puedo negar la esencia de esta acusación y para mitigarla sólo puedo aludir a la división del trabajo y señalar mis pocas incursiones en la esfera de la política<sup>69</sup>. Pero también puedo demostrar que, aunque el análisis presentado está diseñado para fines principalmente conceptuales, puede leerse desde una perspectiva de diseño de políticas en mente. Son dos las limitaciones importantes a la hora de poner en práctica este ejercicio. La primera remite a la regla general según la cual entender algo no necesariamente aumenta nuestra capacidad para hacer algo al respecto; sabemos bastante sobre cómo funciona

el sistema solar, lo cual no nos proporciona la habilidad de alterar sus funciones. Conocer las contradicciones es sólo un requisito preliminar para proceder a su resolución y, como se ha argumentado en el capítulo 9, el diseño de políticas es en sí misma una actividad fuertemente politizada, limitada por las numerosas presiones y restricciones. Sólo en extrañas circunstancias, tales como el período que sigue a una gran guerra como entre 1945-50 o durante el colapso de una gran idea política como entre 1989-90, puede uno esperar disponer de un amplio margen para hacer reformas importantes. La segunda limitación se refiere a la necesidad de un estudio de caso con el que poner en el punto de mira cuestiones políticas. Para hablar sensatamente de las definiciones de seguridad nacional y de las adecuadas opciones políticas asociadas a ellas, uno necesita anclar firmemente su propuesta de discusión en realidades empíricas. Pero este estudio sobrepasa el objetivo de este libro.

¿Qué puede uno decir sobre la política de seguridad en ausencia de un estudio de caso? El posible error político más evidente identificado en este libro es aquel que consiste en vincular el análisis de seguridad a un sector o nivel de una forma demasiado estrecha. Este error lo cometen todos aquellos que defienden que el problema radica en escoger entre las estrategias de seguridad nacional o internacional, discutidas en el capítulo 9. Lo que está en juego es si la seguridad es esencialmente divisible en naturaleza (es decir, si una seguridad estrictamente nacional es posible) o si es esencialmente indivisible (es decir, la seguridad es interdependiente). Esta pregunta ha dominado el debate político sobre seguridad y, especialmente, sobre seguridad militar, perpetuando así una polarización estéril de visiones mutuamente excluyentes y desviando así la atención de otras líneas de análisis más constructivas. La mayoría de los nacionalistas asumen que la seguridad es divisible y, por consiguiente, ponen el énfasis de su política en el estado. Reconocen, por supuesto, un elemento de indivisibilidad en el equilibrio de poder y en la disuasión pero su orientación de la política tiende claramente hacia las estrategias de seguridad nacionales. Los internacionalistas, con la notable excepción de los desarmes unilaterales, enfatizan la indivisibilidad de la seguridad y la necesidad de negociar con las fuentes de la amenaza.

Ambas posiciones representan una lógica que es internamente correcta pero ambas están basadas en presupuestos demasiado estrechos. Si asumimos que es necesario separar los dos enfoques porque sus lógicas son mutuamente

excluyentes, entonces estarán abocados a potenciar una versión más extrema de sí mismos. Dicho en otras palabras, puesto que las políticas nacionalistas requieren un estado armado, proteccionismo y un análisis del sistema basado en los conflictos de poder, éstas necesariamente chocan con las políticas internacionalistas, basadas en el desarme, la cooperación internacional y un sistema basado en la armonía de intereses. Si este choque es visto como un impedimento insuperable que imposibilita todo cruce entre estas dos alternativas, cada una de ellas debe asumir en solitario toda la carga de la seguridad. Para hacerlo, la política de seguridad nacional debe exagerar la necesidad de un estado fuerte y la política de seguridad internacional debe abocarse hacia utopías de desarme general y completo, mercado libre y gobierno mundial. Presentadas en estos términos, parecen confirmar la idea de que no existe un terreno común entre ellas, reforzando así la distinción inicial.

Esta falsa polarización dificulta la posibilidad de encontrar lugares comunes, como han descubierto muchos defensores del control de armas y de la regulación del mercado. Así, los enfoques más amplios evitan la simplicidad de cualquiera de las posiciones extremas. Los fracasos o los éxitos efímeros en políticas intermedias como las negociaciones de los acuerdos SALT<sup>A</sup> simplemente justifican las críticas en ambas direcciones. Hay dos estrategias intelectuales que destacan por su capacidad para abordar este tipo de polarizaciones en las políticas estratégicas. Una de ellas es la desesperante lógica del péndulo de E. H. Carr en la que un período dominado por uno extremo es seguido por un período dominado por el otro. Y, siguiendo a Carr, esta transición normalmente está marcada por el fracaso político, una crisis o catástrofe que provoca una reacción a favor del polo alternativo<sup>70</sup>. Pero los reiterados intentos y fracasos de enfoques alternos inadecuados de este modelo, no pueden sino conducir al cinismo. Una visión más progresista es la de la imagen de Arnold Toynbee de una rueda que gira eternamente sobre un mismo patrón<sup>71</sup>. Esto sostiene el ciclo de balances entre las estrategias alternativas, pero agrega el elemento de que la rueda se mueve a sí misma y es cargada hacia adelante, haciendo así pensar en mejoras en cada giro del ciclo. Ésta defiende la idea de los ciclos de oscilación entre estrategias alternativas pero añade un elemento: la rueda se pone en movimiento por sí misma, portando su carga hacia delante y, con ello, propone mejoras en cada giro del ciclo. Esta visión encierra un mecanismo dialéctico por el que los dos extremos se unen sutilmente y se moderan mutuamente. Aunque esta visión,

sujeta a las advertencias sobre el progreso automático defendidas en el capítulo 4, puede resultar reconfortante, no conduce al núcleo del problema: la polarización entre los dos acercamientos es, en primer lugar, falsa.

En realidad, como he intentado demostrar, tanto la lógica como la práctica de la política de seguridad bajo las condiciones contemporáneas, indican que el hecho de elegir implica empezar cometiendo un error fundamental. En un sentido práctico, no hay elección desde el momento en que ninguna de las alternativas puede cumplir los objetivos de seguridad a los que aspiran. El propio proceso de elegir asegura no sólo que esta política será contraproducente, sino que las políticas resultantes de las reacciones a ella tampoco serán efectivas. Asimismo, en términos conceptuales, no hay elección posible en la medida en que los individuos, la sociedad, el estado y el sistema están intrínsecamente relacionados en lo que respecta a la seguridad.

Así, en lugar de alternar entre estado y sistema en un ciclo interminable de frustración, una lógica más atrayente resulta de combinar y extender las dos posturas buscando políticas de seguridad integradoras que trabajen simultáneamente en los tres niveles, al tiempo que se presta atención a las vinculaciones positivas y negativas entre los sectores. Aunque difícil, éste no es un orden imposible de alcanzar y los grandes estrategas deberían ser contratados para perseguirlo. Esto requiere que las ideas simplistas sobre la seguridad, derivadas del poder estatal o de la creación de confianza y orden en el sistema, sean reemplazadas por una visión más compleja que incida en cómo interactúan el comportamiento estatal y la estructura del sistema. También requiere políticas que sean tan sensibles a las vulnerabilidades de otros actores, y a sus legítimas valoraciones sobre las amenazas (incluyendo la proveniente de los diseñadores de políticas de su propio estado), como lo son respecto a las vulnerabilidades de su propio estado y a las amenazas que lo acechan.

Éste último es el requisito más difícil de alcanzar. Como apunta Jervis: "ponerse en la piel del otro es terriblemente duro pero los costes de actuar pensando que el significado del comportamiento de uno es en sí mismo evidente, son enormes"<sup>72</sup>. Si las amenazas son intencionadas, han de ser controladas en relación con el efecto deseado, como en la política de disuasión. Y si, por el contrario, no lo son, su efecto en el sistema, atendiendo a la reacción del estado involucrado, debe evaluarse en relación con los costes domésticos de las

reformas necesarias para reparar los daños producidos. Estas valoraciones podrían ser difíciles de estimar, pues requieren conocer hechos desagradables o contradicciones presentes en la propia sociedad. También pueden revelar diferencias ideológicas irreconciliables, donde no hay lugar para el acuerdo entre el estado que percibe la amenaza y el estado que supuestamente la genera. Los estados con economía de mercado, por ejemplo, podrían negarse a reconocer que sus prácticas económicas suponen una amenaza para los estados débiles en vías de desarrollo, porque hacerlo minaría la legitimidad interna de su propio patrón ideológico de organización. Asimismo, los estados comunistas - si es que aún existe alguno en el momento en que esto se publica - podrían igualmente negarse a reconocer la amenaza política que ellos mismos suponen para otros, sobre la base doctrinal según la cual ésta sólo afecta a una clase y no al conjunto del estado o sobre la idea de que el Socialismo es inherentemente pacífico mientras que el capitalismo es por naturaleza agresivo.

A pesar de estas dificultades, incluso el ejercicio de considerar su propio estado como una fuente de amenaza conduciría a mejorar la comprensión de las dinámicas de seguridad del sistema como un todo. El uso de complejos de seguridad como un marco de análisis ofrece una técnica útil para evitar los excesos habituales de la política etnocéntrica y la prescripción utópica, y para caminar hacia una visión más integradora del problema de seguridad nacional en el nivel regional. A pesar de estas dificultades, incluso el ejercicio de reconocer al propio estado como fuente de amenazas permitirá avanzar en la comprensión de las dinámicas de la seguridad en el sistema como un todo. El uso de los complejos de seguridad como marco de análisis ofrece una herramienta útil para evitar los excesos normales tanto de una política etnocéntrica como de una de corte utópico, al mismo tiempo que permite avanzar hacia una visión integradora del problema de la seguridad nacional en el nivel regional.

Una de las conclusiones derivadas de esta visión integradora de la seguridad es que ésta no podrá alcanzarse si los individuos o los estados actúan por su propia cuenta. Si se quiere alcanzar la seguridad, son necesarias medidas colectivas entre los miembros del sistema. Así como los actores individuales no pueden por sí solos hacer efectiva la seguridad, tampoco puede lograrse concentrando todo el poder y responsabilidad en los niveles superiores. Cuando se dan estas concentraciones, como en el caso de los individuos en un estado totalitario, la institución colectiva se convierte en una poderosa fuente

de amenazas para esos pequeños actores a los que pretendía proteger. Por esta misma razón, los estados temen que su poder y autoridad sean absorbidos por las entidades regionales o globales. Si todo el poder se concentrase en un gobierno mundial, ni las naciones ni los individuos controlarían sus destinos y ambos se sentirían inseguros frente a esa autoridad más elevada que los constriñe. La mera escala de las entidades más grandes les lleva, necesariamente, a reducir su sensibilidad hacia las necesidades de seguridad de los actores más pequeños. De este modo, la lógica de seguridad común no apunta hacia el reemplazo de la anarquía por estructuras políticas jerárquicas sino que confirma la utilidad de la anarquía. Cuanto mayor sea el número de actores que, en cada nivel, retenga algún control sobre la seguridad, mayor será la estabilidad del sistema; pues, su colapso ante un caso concreto no implicaría el colapso de todo el sistema de seguridad<sup>73</sup>.

Una idea que ejemplifica muchos de los argumentos a favor de una política de seguridad integradora es la defensa de no-provocación (DNP en sus siglas en inglés), discutida brevemente en el capítulo 8. La DNP es integradora en la medida en que incorpora elementos de estrategias de seguridad nacional e internacional. En el plano nacional, responde a la necesidad de una política de defensa fuerte y creíble que pueda alcanzar el estado mediante sus propios recursos. Atiende al llamamiento moral de ser clara y estrictamente defensiva, y si las milicias son el pilar de su organización, también sirve para descentralizar el poder militar organizado en el interior del estado. Ambos hacen plausible el alcanzar un consenso político nacional en torno a esta idea. La DNP también requiere del mantenimiento de fuerzas armadas experimentadas e industrias de defensa de alta tecnología y, por consiguiente, no desafía la viabilidad política anulando elementos importantes que constituyen la seguridad militar interna.

En el plano internacional, la DNP se muestra sensible a las necesidades de seguridad de otros sin parecer al mismo tiempo débil o carente de compromiso. Puesto que tiene una explícita y muy evidente intención de acallar la lógica del dilema de poder-seguridad, es poco probable que sea contraproducente en el nivel internacional de la forma en que lo es la normalmente ambigua posición militar – donde los oponentes poseen serias dificultades para distinguir el ataque de la capacidad de defensa. Pero ésta no está exenta de riesgo y es probable que sea poco prudente cuando existe una alta probabilidad de guerra. Pero no es más

arriesgada que otras políticas de defensa en circunstancias normales, y tiene el gran mérito de desafiar a las posiciones enfrentadas para que reconfiguren sus propias fuerzas de la forma menos amenazadora posible. Si no lo hacen quedarán expuestos ante todos los demás como la fuente de la agresión y si lo hace, se reducirán para todas las condiciones para la defensa. Mediante esta lógica, la DNP ofrece, por lo menos, la posibilidad de que pueda romperse el vínculo negativo entre las fuerzas militares y económicas. También reduciría los obstáculos militares al mercado, pues habría menos objeciones a la difusión de tecnología militar defensiva de las que hay para la tecnología potencialmente útil para los propósitos ofensivos militares.

Políticas integradoras como la DNP o regímenes cooperativos como el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT en sus siglas en inglés)<sup>B</sup> o las reuniones del G7 o la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN en sus siglas en inglés), pueden contribuir a la creación de nuevos enfoques para el problema de la seguridad nacional. La prevalencia de visiones estrechas sobre el problema de seguridad reprime posibles nuevos enfoques políticos en la medida en que éstas persisten en las mentes de los diseñadores de políticas y conforman la opinión pública respecto a la política de seguridad. Cuando la opinión pública se involucra en las cuestiones de seguridad, tiende a hacerlo a través de posiciones extremas; claman en uno de estos dos sentidos, por el poder o por la paz, cuando, en definitiva, ni el uno ni el otro es o puede ser alcanzado. En definitiva, mientras la opinión política esté dominada por las imágenes de la anarquía en tanto caos, el orden en tanto gobierno mundial y la defensa en tanto militarismo, no será fácil iniciar la reforma de la política.

Una visión de la seguridad integradora proporciona varios conceptos alternativos que podrían ser útiles para reformular los términos de la opinión pública en un sentido más realista y constructivo sobre los costes y beneficios, las oportunidades y obstáculos de la vida en un contexto de anarquía internacional interdependiente. Los complejos de seguridad ofrecen una imagen mucho más sutil y equilibrada de las relaciones regionales y las crisis que el modelo convencional de lucha de poder. Una lectura más idónea de la interdependencia de los subsistemas de seguridad regionales podría ser útil para reacondicionar las políticas de seguridad nacionales en muchos países del Tercer Mundo. Los dilemas de defensa y de poder-seguridad también hacen de contrapeso ante las crudas imágenes de la lucha de poder, asentando una

perspectiva más sistémica que la de la carrera armamentística para resolver las cuestiones militares.

Pero la imagen más importante es la de una anarquía madura que ofrezca una imagen ideal alternativa para la economía política de las Relaciones Internacionales en su conjunto. El sistema internacional ya se ha desarrollado hasta un punto en el que el modelo ideal internacionalista ha demostrado claramente su fracaso como alternativa práctica. Pero, generalmente, la anarquía se percibe como una condición negativa, a pesar de la creciente evidencia de que en su forma internacional puede y de hecho ofrece una valiosa herramienta de paz y seguridad, pudiendo reformularse de forma que incremente estos resultados. La imagen de una anarquía madura abre las puertas de una posible vía, como una imagen realista de lo que de forma idealista se esforzaba por alcanzar. Al igual que las demás imágenes, es fácil captar su idea principal pero compleja en la medida en que poner en práctica su lógica en los procesos del mundo real llevará a un verdadero cambio. La anarquía tiene la gran ventaja de centrar la atención en las estructuras que realmente existen. La dinámica de los hechos ocurridos a principios de los noventa, ofrecía la posibilidad de un ambiente internacional receptivo – lo cual no es usual – a una reforma positiva en el interior de estas estructuras. Sin imágenes que conecten las aspiraciones con la realidad, la política de seguridad sólo puede aventurarse sin rumbo a través de las crisis inmediatas, sin ningún sentido de dirección o propósito.

Extracto de Barry Buzan, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. ECPR Press Classic Series, no.2, Colchester (Essex, Reino Unido), 2007. ISBN: 0-9552488-1-7. Traducido y reproducido con permiso del ECPR.

Traducción

Por la introducción: Corina MAVRODIN y M<sup>a</sup> Teresa BARRERA

Por el capítulo 10: Agustina DAGUERRE

---

<sup>1</sup> CARR, E.H., *The Twenty Years' Crisis*, Macmillan, Londres, 1946, 2ª edición [Traducción española: *La crisis de los veinte años*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2004]; MORGENTHAU, Hans, *Politics Among Nations*, Knopf, Nueva York, 1973, 5ª edición [traducción española: *Política entre las naciones*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986]. Para una visión neorealista más reciente, véase: WALZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1979 [traducción española: *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988]. En este contexto, el Realismo no debe confundirse con la escuela filosófica del mismo nombre.

<sup>2</sup> BUZAN, Barry, "Peace, Power, and Security: contending concepts in the study of international relations" en *Journal of Peace Research*, 21:2, 1984.

<sup>3</sup> GELLMAN, Peter, "Hans J. Morgenthau and the legacy of political realism", en *Review of International Studies*, 14:4, 1988, ps. 50-8.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo: PICK, Otto y CRITCHLEY, Julian, *Collective Security*, Macmillan, Londres, 1974; STROMBERG, Roland N., *Collective Security and American Foreign Policy*, Praeger, New York, 1963; NAIDU, M.V., *Collective Security and the United Nations*, Macmillan, Delhi, 1974; y BUZAN, Barry, "Common security, non-provocative defence and the future of Western Europe" en *Review of International Studies*, 13:4, 1987, ps. 265-7.

<sup>5</sup> HERZ, John H., "Idealist internationalism and the security dilemma" en *World Politics*, 2, 1950, ps. 157-80; HERZ, John H., *Political Realism and Political Idealism*, Chicago University Press, Chicago, 1951; y HERZ, John H., *International Politics in the Atomic Age*, Columbia University Press, New York, 1959, ps. 231-43.

<sup>6</sup> JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1976 (esp. capítulo 3); "Security regimes" en *International Organization*, 36:2, 1982 y "Cooperation under the Security Dilemma" en *World Politics*, 30:2, 1978, ps. 167-214. Véase también ASHLEY, Richard K., *The Political Economy of War and Peace: The Sino-Soviet-American Triangle and the Modern Security Problematique*, Pinter, Londres, 1980.

<sup>7</sup> WOLFERS, Arnold, "National Security as an Ambiguous Symbol" en *Discord and Collaboration* 7, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1962, cap. 10.

<sup>8</sup> BULL, Hedley, *The control of the Arms Race*, Weienfeld & Nicolson, Londres, 1961, ps. 25-9; BRODIE, Bernard, *War and Politics*, Cassell, Londres, 1973, cap. 8; TRAGER, Frank N. y SIMONIE, Frank L., "An introduction to the study of national security" en TRAGER, F.N. y KRONENBERG, P.S. (eds.), *National Security and American Society*, University Press of Kansas, Lawrence, 1973.

<sup>9</sup> MACDONALD, Hugh, "The place of strategy and the idea of security" en *Millennium*, 10:3, 198; MOURITZEN, Hans, *Finlandization: Towards a general theory of adaptive politics*, Averbury, Aldershot, 1988, ps. 46-7.

<sup>10</sup> JERVIS, Robert, "Security regimes" ....*op.cit.*

<sup>11</sup> KRELL, Gert, "The development of the concept of security" en *Arbeitspapier*, 3/1979, Peace Research Institute, Frankfurt.

<sup>12</sup> Por ejemplo, BARNET, Richard J., "The illusion of security", en BEITZ, Charles R. y HERMAN, Theodore (eds.), *Peace and War*, W.H Freeman, San Francisco, 1973; TAYLOR, Maxwell D. "The legitimate claims of national security", en *Foreign Affairs*, 52:3, 1974.

<sup>13</sup> Véase BUZAN, Barry, *An introduction to Strategic Studies: Military Technology and International Relations*, Macmillan, Londres, 1987, ps. 12-13.

<sup>14</sup> N.de T.: "rationality proper".

<sup>15</sup> ASHLEY, Richard K., *The Political Economy...* *op.cit.* especialmente, cap. 10.

<sup>16</sup> BOOTH, Ken, *Strategy and Ethnocentrism*, Croom Helm, Londres, 1979, p. 133.

<sup>17</sup> BEATON, Leonard, *The Reform of Power: A Proposal for an international security system*, Chatto & Windus, Londres, 1972.

- 
- <sup>18</sup> HOFFMAN, Stanley, *Primacy of World Order*, McGraw-Hill, Nueva York, 1978, p. 252.
- <sup>19</sup> BULL, Hedley, *The control of ... op.cit.*, ps. 28-9.
- <sup>20</sup> KRAUSE, L.B. y NYE, J.S., "Reflections on the economics and politics of international economic organizations", en BERGSTEN, C.F. y KRAUSE, L.B. (eds.), *World Politics and International Economics*, Brookings Institution, Washington, DC, 1975, p. 329 (énfasis en el original).
- <sup>21</sup> *North-South: A programme for survival*, informe de la Comisión Brandt, Pan, Londres, 1980, ps. 124-5.
- <sup>22</sup> WOLFERS, Arnold, "National Security as an ... op.cit. p. 147.
- <sup>23</sup> GALLIE, W.B., "Essentially contested concepts" en BLACK, Max (ed.), *The Importance of Language*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, NJ, 1962, ps. 121-46. Véase también WELDON, T.D., *The Vocabulary of Politics*, Penguin, Harmondsworth, 1953, especialmente, cap. 2.
- <sup>24</sup> LITTLE, Richard, "Ideology and change" en BUZAN, Barry y JONES, Barry R.J. (eds.), *Change and the Study of International Relations*, Pinter, Londres, 1981, p. 35.
- <sup>25</sup> DYSON, Kenneth H.F., *The State Tradition in Western Europe*, Martin Robertson, Oxford, 1980, ps. 205-6.
- <sup>26</sup> Para este último aspecto, véase KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S., *Power and Interdependence*, Little Brown, Boston, 1977. El capítulo 2 defiende la postergación de los factores militares a un segundo plano, tirando al niño de la seguridad con el agua de la bañera realista.
- <sup>27</sup> BUZAN, Barry, *An introduction to ... op.cit.*, caps. 11-12.
- <sup>28</sup> BUZAN, Barry, "Change and insecurity: a critique of strategic studies", en BUZAN, Barry y JONES, Barry R.J. (eds.), *Change and the Study ... , op.cit.*, cap. 9; y BUZAN, Barry, *An introduction to Strategic...op.cit.*, especialmente, cap. 1.
- <sup>29</sup> Para una excelente crítica de los Estudios Estratégicos desde ésta perspectiva, véase, BOOTH, Ken, *Strategy and ...op. cit.*, cap. 9.
- <sup>30</sup> BUZAN, Barry, *An introduction to ... op. cit.*, p. 8.
- <sup>31</sup> BUZAN, Íbidem, ps. 199-202.
- <sup>32</sup> WALTZ, Kenneth N., *Theory of ... op. cit.*, p. 126.
- <sup>33</sup> NYE Jr., Joseph S., y LYNN-JONES, Sean S., "International Security Studies" en *International Security*, 12:4, 1988; TUCHMAN MATHEWS, Jessica, "Redefining Security" en *Foreign Affairs*, 68:2, 1989; ULLMAN, Richard H., "Redefining Security" en *International Security*, 8:1, 1983; NYE Jr., Joseph S., "The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges" en *Adelphi Papers*, nr. 235 (IISS, Londres: 1989).
- <sup>34</sup> NYE, Íbidem, 1989, p. 25.
- <sup>35</sup> NYE, Joseph S., y LYNN-JONES, Sean S., "International Security..." *op. cit.*; HAFTENDORN, Helge, "The Sate of the Field: a German View" en *International Security*, 13:2, 1988.
- <sup>36</sup> Informe de la 'Independent Commission on Disarmament and Security Issues', *Common Security: A Programme for Disarmament*, Pan, 1982; BUZAN, Barry, "Common security..." *op. cit.*; O'CONNOR HOWE, Josephine (ed.), *Armed Peace: The Search for World Security*, Macmillan, Londres, 1984; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Policies for Common Security*, Taylor and Francis, Londres, 1985; WINDASS, Stan (ed.), *Avoiding Nuclear War: Common Security as a Strategy for the Defense of the West*, Brassey's, Londres, 1985; MUTZ, Reinhard, *Common Security: Elements of an Alternative to Deterrence Peace*, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, 1986; VÄYRYNEN, Raimo, *Common Security and the State System*, trabajo no publicado, Helsinki, 1988.
- <sup>37</sup> BUZAN, Barry, *An introduction to ... op. cit.*, cap. 17; AGRELL, W., "Offensive Versus Defensive: Military Strategy and Alternative Defence" en *Journal of Peace*

---

*Research*, 24:1, 1987; GALTUNG, Johan, "Transarmament: from Offensive to Defensive Defense" en *Journal of Peace Research*, 21:2, 1984; GATES, David, *Non-Offensive Defense: a Strategic Contradiction?*, Occasional Paper 29, Institute for European Defense and Strategic Studies, Londres, 1987; MÖLLER, Björn, *Resolving the Security Dilemma in Europe*, Brassey's, Londres, 1990; En general, véase generalmente, la *Non-Offensive Defence (NOD) Newsletter*, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhague.

<sup>38</sup> BUZAN, Barry, "Is International Security Possible?" en BOOTH, Ken (ed.), *New Thinking about Strategy and International Security*, Unwin Hayman, Londres, 1990.

<sup>39</sup> WÆVER, Ole, *Security, the Speech Act: Analysing the Politics of a Word*, segundo borrador, no publicado, Center for Peace and Conflict Research, Copenhague, 1989; WALKER, R.B.J., *The Concept of Security and International Relations Theory*, trabajo no publicado, Universidad de Victoria, 1987.

<sup>40</sup> WÆVER, Ole, LEMAITRE, Pierre, TROMER, Elzbieta (eds.), *European Poliphony*, Macmillan, Londres, 1989; LEMAITRE, Pierre, "Krise und Reform in den socialistischen Staaten und das sicherheitssystem Europas" en WELLMAN, C. (ed.), *Frieden in und mit Osteuropa*, Suhrkamp Verlag, trabajo aún en prensa; "International Security", *Külpolitika: a special edition*, 1988; BALÁSZ, József, "A Note on the Interpretation of Security" en *Development and Peace*, nr. 6, 1985, ps. 143-50.

<sup>41</sup> BROWN, Neville, *The Future Global Challenge: a Predictive Study of World Security 1977-1990*, RUSI, Londres, 1977.

<sup>42</sup> SCHULTZE, Charles L., "The Economic Content of National Security Policy", en *Foreign Affairs*, 51:3, 1973, ps. 529-30.

<sup>43</sup> BALÁSZ, József, "A Note on ..." *op. cit.*, p. 146.

<sup>44</sup> BELLANY, Ian, "Towards a Theory of International Security" en *Political Studies*, 29:1, 1981, p. 102.

<sup>45</sup> HARTLAND-THUNBERG, Penelope, "National Economic Security: Interdependence and Vulnerability" en GEUSAU, Frans A.M. Alting von y PELKMANS, Jacques (eds.), *National Economic Security*, John F. Kennedy Institute, Tilburg, 1982, p.50.

<sup>46</sup> Citado en WOLFERS, Arnold, *Discord and Collaboration*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1962, p. 150.

<sup>47</sup> LOUW, Michael H.H., *National Security*, ISS University of Pretoria, 1978, la cita aparece en la nota introductoria titulada "The Purpose of the Symposium."

<sup>48</sup> LUCIANI, Giacomo, "The Economic Content of Security" en *Journal of Public Policy*, 8:2, 1989, p. 161.

<sup>49</sup> MARTIN, Laurence, "Can there be national security in an insecure age?" en *Encounter*, 60:3, 1983, p. 12.

<sup>50</sup> MROZ, John E., *Beyond Security: Private Perceptions among Arabs and Israelis*, International Peace Academy, New York, 1980, p.105 (énfasis en el original).

<sup>51</sup> Materiales de curso, National Defence College of Canada, Kingston, 1989.

<sup>52</sup> TRAGER, Frank N., y SIMONIE, Frank L., "An Introduction to the Study of National Security" en TRAGER, F.N., y KRONENBERG, P.S., *National Security and American Society*, University Press of Kansas, Lawrence, 1973, p. 36.

<sup>53</sup> ULLMAN, Richard H., "Redefining ..." *op.cit.* p. 133.

<sup>54</sup> WÆVER, Ole, "Security, The speech..." *op. cit.* ps. 5-6.

<sup>55</sup> WOLFERS, Arnold, *Discord and ...*, *op. cit.*, ps. 150.

<sup>56</sup> ELIOT, T.S., "Little Gidding" en *Collected Poems 1902-1962*, Faber and Faber, Londres, 1963, ps. 222.

<sup>57</sup> HOWARD, Michael, "Military Power and the International Order" en *International Affairs*, 40:3, 1964, ps. 407-8.

<sup>58</sup> Aunque el gran viaje pasará por la mayoría de los aspectos de las relaciones internacionales, no tocaré el tema de la guerra. Bajo condiciones de guerra, la seguridad asume una identidad principalmente militar que no se relaciona mucho

con su carácter en ausencia de la guerra. En guerra, el concepto de la seguridad se basa en una serie de factores más reducidos, y por lo general mejor entendidos, que en el caso de la paz. El tema de la seguridad durante la guerra ha disminuido, en parte por la disuasión y el empate nuclear, mientras que, paralelamente la preocupación general sobre la seguridad no ha disminuido. El problema de la seguridad nacional es una característica constante de las relaciones internacionales independientemente de que haya o no guerra: podría existir, por ejemplo, dentro del marco de una lucha de economía política como la prevista dentro de la idea soviética de una coexistencia pacífica. Por estos motivos, y también por consideraciones hacia el espacio disponible, voy a tratar la guerra como parte del problema de la seguridad nacional, pero sin examinar en profundidad el caso especial de la seguridad en condiciones de guerra.

<sup>59</sup> WALTZ, Kenneth N., *Theory of ... op. cit.*, capítulos 5 y 6; BUZAN, Barry, "Rethinking Structure" en BUZAN, Barry, JONES, Charles y LITTLE, Richard, *The Logic of Anarchy*, próxima publicación.

<sup>60</sup> AXELROD, R. Y KEOHANE, R., "Achieving Cooperation under Anarchy", JERVIS, R. "From Balance to Concert: a Study of International Security Cooperation", OYE, K., "Explaining Cooperation under Anarchy", todos en *World Politics*, 38:1, 1985; KEOHANE, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1984.

<sup>61</sup> Véase la discusión en SEGAL, Gerald (ed.), *New Directions in Strategic Studies: a Chatham House Debate*, RIIA Discussion Papers 17, 1989.

<sup>62</sup> BROWN, Neville, *The Future ... op. cit.*; ULLMAN, MATTHEWS y NYE, y LYNN-JONES, *op.cit.*, nota 32.

<sup>63</sup> SEGAL, Gerald (ed.), *New Directions ...op. cit.*; NYE, Joseph S., "The Contribution of ..." *op. cit.*

<sup>64</sup> WALTZ, Kenneth N., *Man, the State, and War*, Columbia University Press, New York, 1959. Para variaciones sobre la idea de análisis en tres niveles, véase: SINGER, David J., "The Level of Analysis Problem in International Relations", en KNORR, Klaus, y VERBA, Sidney (eds.), *The International System*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1961; WOLFERS, Arnold, "Nation-State", en SONDERMAN, F.A., OLSON, W.C., y McLellan, D.S. (eds.), *The Theory and Practice of International Relations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1970, ps. 16-22; COX, R.W., "Social Forces, States and World Order", en *Millennium*, 10:2, 1981; y LINKLATER, Andrew, "Men and Citizens in International Relations", en *Review of International Studies*, 7:1, 1981.

<sup>65</sup> BUZAN, Barry; KEISTRUP, Morten; LEMAITRE, Pierre; TROMER, Elzbieta y WÆVER, Ole, *The European Security Order Recast: Scenarios for a post-Cold War era*, Ed. Pinter, Londres, 1990.

<sup>66</sup> KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S., "Power and interdependence revisited" en *International Organization*, nº 41/4, 1987, p. 730.

<sup>67</sup> MCKINLAY, R.D. y LITTLE, R., *Global Problems and World Order*, Ed. Pinter, Londres, 1986.

<sup>68</sup> Richard Ned LEBOW todavía usa el término "paz y estudios de seguridad" para definir un campo: 'Interdisciplinary research and the future of peace and security studies' en *Political Psychology*, nº 9/3, p. 988. Ver también JAHN, Egbert; LEMAITRE, Pierre y WÆVER, Ole, "European Security — Problems of Research on Non-military Aspects" en *Copenhagen Papers*, nº 1, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen, 1987.

<sup>69</sup> BUZAN, Barry; KEISTRUP, Morten; LEMAITRE, Pierre; TROMER, Elzbieta y WÆVER, Ole, *The European Security ... op. cit.*, (cita 1); "Japan's future: old history versus new roles" en *International Affairs*, nº 64/4, 1988; "Common security, non-provocative defence and the future of Western Europe" en *Review of*

---

*International Studies*, nº 13/4, 1987; y con NAZARETH, H. O., "South Africa versus Azania: the implications of who rules" en *International Affairs*, nº 62/1, 1985/6.

<sup>70</sup> CARR, E.H., *The Twenty Years Crisis*, Ed. Macmillan, Londres, 1946, 2ª edición, p. 93.

<sup>71</sup> TOYNBEE, Arnold J., *A Study of History*, Vol. I, Ed. Dell, Nueva York, 1965, p. 296.

<sup>72</sup> JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Ed. Princeton University Press, Princeton N.J., 1976, p. 187.

<sup>73</sup> Sobre la estabilidad de jerarquías estratificadas, ver SIMON, H. A., 'The architecture of complexity' en *Proceedings of the American Philosophical Society*, nº 106, 1962.

<sup>A</sup> N.d. T.- SALT son las siglas en inglés de "Strategic Arms Limitation Talks", i.e. "Conversaciones sobre la limitación de armas estratégicas".

***IDENTIDAD DESDE LA VIOLENCIA: LA NUEVA DIVISIÓN ESTE-OESTE EN  
TIMOR ORIENTAL***

**Sven Gunnar SIMONSEN\***

En 2006, Timor Oriental experimentó su mayor crisis desde que finalizara la ocupación indonesia en 1999. Lo que comenzó como una escisión dentro del ejército, se extendió y escaló hacia una situación de violencia y disturbios que provocaron al menos treinta y siete muertos y cerca de 155 000 desplazados de entre el 1,1 millones de habitantes del país.

La crisis tuvo también un profundo impacto a nivel de las identidades: una diferenciación regional entre personas procedentes del este y del oeste de Timor Oriental —*lorosae-loromonu*— que hasta aquel momento era poco significativa, creció hasta convertirse en una separación dominante en la sociedad timorese. En la actualidad parece que lo más probable es que esta frontera continúe dividiendo la sociedad timorese en los años venideros. Desde la crisis de 2006, se ha puesto de manifiesto su novedosa relevancia de un buen número de maneras —en el voto para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2007, en la violencia de las bandas juveniles, en el problema sin resolver de los desplazados internos, y más—.

La división entre *lorosae-loromonu* también estaba en el origen del problema de los llamados “solicitantes”, un grupo de unos seiscientos soldados, en su mayoría procedentes del oeste del país, cuya dimisión del ejército en marzo de 2006 desencadenó la crisis. Cuando la crisis de 2006 fue mitigándose, los “solicitantes” continuaron suponiendo un problema. Todo ello culminó con los intentos de asesinato del presidente José Ramos-Horta y del primer ministro Xanana Gusmão el 11 de febrero de 2008. Gusmão salió ileso, pero Ramos-Horta fue herido de gravedad al ser tiroteado varias veces. El líder de los “solicitantes”, antiguo director de la policía militar, Alfredo Reinado, murió durante el ataque como resultado de los tiros de los guardaespaldas del presidente.

Este artículo hace un repaso histórico del origen de la distinción este-oeste en Timor Oriental, y describe cómo ha ido creciendo su relevancia en el país. El artículo comienza con una breve descripción de la distinción, tal y como ésta se expresaba antes de 2006, para después presentar los eventos de la crisis durante ese año. En la tercera parte, el artículo muestra cómo la nueva línea divisoria se manifiesta en los distintos sectores de la vida política y de la sociedad.

### **Resistencia y unidad nacional**

Timor Oriental fue una colonia portuguesa durante más de cuatrocientos años. El fin del régimen de Salazar-Caetano en el Portugal de 1974 fue, a su vez, el principio del fin del control del país sobre Timor Oriental. Tan pronto como Portugal abandonó el país, estallaba una corta pero sangrienta guerra civil. En noviembre de 1975, el partido revolucionario FRETILIN (Frente Revolucionario de Timor Oriental Independiente) declaró la independencia de Timor Oriental. Sin embargo, pocos días después Indonesia invadía el país y comenzaba con ello una brutal ocupación. Las estimaciones sobre las pérdidas humanas durante la ocupación varían: se han atribuido directamente a la ocupación la muerte de al menos 100 000 personas, asesinadas, a causa del hambre o por enfermedad, aunque posiblemente lleguen a las 200 000<sup>1</sup>.

En 1998, la renuncia de Suharto, durante mucho tiempo dictador de Indonesia, brindó a los timorenses una nueva oportunidad. La resistencia armada y diplomática de los timorenses no había sido nunca totalmente acallada, y existía una gran presión internacional sobre Indonesia relativa a Timor Oriental. En 1999, el sucesor de Suharto, Habibí, inició el proceso para la celebración de un referéndum sobre el futuro de Timor Oriental auspiciado por la ONU. El referéndum se celebró en agosto, y, a pesar de un ambiente de intimidación, cerca del 78% de la población votó a favor de la independencia. Cuando se difundió el resultado, el ejército indonesio dio rienda suelta a sus milicias timorenses. Durante el terror que siguió, se estima que cerca de 2 000 personas fueron asesinadas, dos tercios de la población desplazada, y el 70% de los edificios de Timor Oriental fueron totalmente quemados y destruidos.

Algunas semanas después la ONU regresó con una fuerza militar internacional (INTERFET, Fuerza Internacional para Timor Oriental). Al mismo tiempo, las fuerzas indonesias se retiraban; las últimas tropas salieron a finales de octubre. Se estableció una operación internacional masiva. La administración de transición de la ONU (UNTAET, Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental) gobernó en Timor Oriental desde 1999 hasta que el país alcanzó la independencia en 2002. "Todo"

era urgente cuando la ONU y otras organizaciones internacionales llegaron. La construcción de un Estado timorense suponía una enorme tarea: era el estado más pobre de Asia, con la mayoría de la población dedicada a una agricultura de subsistencia, y una tasa de natalidad de ocho hijos por mujer —la más alta del mundo—. Y a ello se unía, en ese momento, una inconmensurable destrucción y nuevos traumas a raíz de la salida de los indonesios del país.

No obstante, existían también algunas razones para el optimismo. Las fuerzas de ocupación estaban finalmente fuera del país, y un sentimiento unificador de pertenencia nacional se había desarrollado alrededor del deseo de independencia. El apoyo internacional fue bienvenido, y el país contaba incluso con sustanciales reservas de petróleo y gas que podrían ofrecer interesantes recursos al estado. Considerando su pequeño territorio y la reducida población, la construcción del estado, parecía al final factible.

Cuando terminó la ocupación indonesia en septiembre de 1999, Timor Oriental parecía poseer una sociedad unificada. La “unidad nacional” se había convertido en un concepto estratégico en la resistencia, sobre todo desde que el comandante de la guerrilla Xanana Gusmão decidió en 1987 separar las fuerzas guerrilleras FALINTIL (Fuerzas Armadas de Liberación nacional de Timor Oriental) del partido FRETILIN, y reconstituir el movimiento de resistencia de una forma más comprensiva, más allá de la afiliación a la guerrilla. El resultado de las primeras elecciones del país también dio la impresión de que la población estaba unida: FRETILIN obtuvo una aplastante victoria en las elecciones para la Asamblea Constitucional en 2001, y obtuvo un apoyo, si no igual, sí al menos sustancial en todos los distritos. Y lo mismo ocurrió con Xanana Gusmão en las elecciones presidenciales de 2002.

### **La crisis de 2006**

Durante los siguientes años, sin embargo, las divisiones crecieron en Timor Oriental. Muchas voces apelaron a la “unidad nacional” —lo que a menudo suponía una crítica al gobierno del FRETILIN, al que se veía con un autoritarismo y arrogancia crecientes—. Los opositores al FRETILIN y al primer ministro, Mari Alkatiri, incluían a una variedad de actores —el presidente Gusmão, la oposición parlamentaria, la iglesia católica, la fuerza policial (Policía Nacional de Timor Oriental, PNTL), y los “solicitantes”—. Como Josh Trindade y Bryant Castro han apuntado, no sólo los acontecimientos subsiguientes han demostrado cuán errónea era la idea de que una identidad nacional se desarrollaría por sí misma basándose en la resistencia, sino que la resistencia en sí misma se convirtió “en

un tema de división en las conversaciones diarias”<sup>2</sup>. En pocas palabras, cuando la crisis de 2006 sobrevino, buena parte de la “unidad durante la guerra” había desaparecido.

La crisis se desencadenó por la dimisión, en marzo de 2006, de seiscientos soldados que habían desertado de su acuartelamiento. Este grupo pasó a conocerse como los “solicitantes”, dado que muchos de ellos habían firmado una petición a los líderes del país denunciando que eran discriminados dentro del ejército (FALINTIL-Fuerzas de Defensa de Timor Oriental, F-FDTL) a causa de su procedencia del oeste del país. La relación entre el ejército y la policía era mala desde hacía varios años, y ya se habían dado enfrentamientos entre individuos miembros de las F-FDTL y de la PNTL. En abril, una manifestación se convirtió en violentos enfrentamientos entre antiguos soldados y diferentes facciones de dentro de las fuerzas militares y policiales, principalmente en Dili. Durante los siguientes días y semanas, varios policías se unieron a los “solicitantes”, y la fuerza policial de Dili dejó de ejercer sus funciones. Soldados, policías, “solicitantes” y civiles armados se enfrentaron —fueron atacados el cuartel general del ejército y la residencia privada del jefe del ejército Taur Matan Ruak—; como reacción en contra, la jefatura de policía de Dili fue atacada por el ejército. A medida que la crisis se desarrollaba, las bandas juveniles de Dili se hicieron más y más fuertes, y la situación creció hacia disturbios a gran escala, con bandas quemando y saqueando en Dili y por todas partes. Cerca de 6 000 casas fueron dañadas o destruidas sólo en la capital.

El 26 de junio, el primer ministro Mari Alkatiri, del FRETILIN, dimitió, bajo la enorme presión del presidente Xanana Gusmão, en medio de denuncias de que sabía que el ministro de Interior, Rogério Lobato, había distribuido armas entre los civiles —Lobato había dimitido el 1 de junio y después había sido puesto bajo arresto domiciliario—. En marzo de 2007, fue sentenciado a siete años y medio de prisión por su papel en la crisis. El mismo día, aterrizaba en Dili el primer contingente de los 3 200 miembros de la fuerza de paz internacional. El 10 de julio, José Ramos Horta —que había dimitido como ministro de Asuntos Exteriores el mes anterior—juró como nuevo primer ministro de Timor Oriental. Las fuerzas de paz consiguieron reprimir los altercados de manera gradual. A finales del verano, al menos treinta y siete personas habían sido asesinadas, y 150 000 personas fueron desplazadas en el interior del país. En agosto, fue establecida una nueva misión de la ONU de grandes dimensiones (UNMIT, Misión Integrada de las Naciones Unidas para Timor Oriental). La policía de la ONU inició un amplio programa de formación para entrenar a una fuerza policial de mayor confianza, y la reconstrucción comenzó igualmente en muchos otros sectores.

### **Los orígenes de la distinción *lorosae-loromonu***

Una consecuencia crucial de la crisis de 2006 fue el incremento de la relevancia de la distinción entre las personas del este y del oeste del país —*lorosae* (“amanecer”) y *loromonu* (“atarceder”) respectivamente (algunas veces se utilizan los términos *firaku* y *kaladi* para hacer la misma distinción)—. Esta distinción ha existido desde 1940<sup>3</sup>. El trabajo académico más relevante sobre este tema es el de Dionisio Babo Soares, un antropólogo actualmente líder del CNRT (Congreso Nacional de Reconstrucción de Timor Oriental), partido dominante de la coalición gubernamental de Timor Oriental. Soares argumenta que las primeras diferencias este-oeste podrían haber surgido tras la Segunda Guerra Mundial, cuando los nuevos migrantes a Dili comienzan a competir por sus negocios en el mercado local. Los estereotipos describen típicamente a los *lorosae* como volubles, ruidosos, seguros de sí mismos, emprendedores y de carácter fuerte; mientras, los *loromonu* son vistos como más estables, pasivos, tranquilos y relajados. De hecho, incluso un estudio académico describe a los *loromonu* como “más acomodadizos y menos enérgicos en comparación a los [*lorosae*], que son enérgicos, asumen riesgos y son menos tolerantes”<sup>4</sup>.

A continuación del fin de la ocupación indonesia en 1999, la distinción entre *loromonu-lorosae* se manifestó en enfrentamientos callejeros en Dili. Bandas de jóvenes desocupados, muchos descritos como grupos dedicados a las artes marciales, a menudo se diferenciaban por los perfiles tribales o regionales. Sin embargo, la distinción este-oeste podría describirse, hasta 2006, más bien como un prejuicio leve. La distinción carecía de intensidad o claridad suficientes para ser descrita como una verdadera división étnica.

A medida que las rivalidades internas reaparecían tras la independencia, la gente en Timor Oriental veía como un problema el hecho de que una gran parte de los líderes de la guerrilla FALINTIL procedieran del este —*lorosae*— y que buena parte de la resistencia activa frente a la ocupación indonesia se llevara a cabo en los distritos del orientales. Para algunos, esto significaba que las personas del oeste habían contribuido menos a la resistencia de 1975-99, y que la población del este había sufrido más bajo la ocupación. Algunos incluso argumentarían que las milicias que aterrorizaron a la población en 1999 estaban desproporcionadamente compuestas por personas del oeste.

Desde 1999, el prejuicio este-oeste viene siendo avivado por factores demográficos, como la migración hacia Dili, y el aumento exponencial del número de

jóvenes a resultas de la tasa de natalidad extremadamente alta del país<sup>5</sup>. La urbanización es un fenómeno muy reciente: hoy en día la capital puede que tenga unos 200 000 habitantes, en comparación con los menos de 100 000 en 1999. En la década de los sesenta, sin embargo, Baucau era la mayor ciudad de Timor Oriental, con menos de 10000 habitantes. En los disturbios de 1999, muchas casas que habían sido abandonadas fueron tomadas rápidamente por otros. Muchos *loromonu* consideran hoy que la mayoría de las mejores casas fueron ocupadas por los *lorosae* “emprendedores”. La envidia social y el deseo de ajuste de cuentas —dado que hay reclamaciones encontradas sobre muchas viviendas— jugaron su papel en el incendio de casas durante la crisis de 2006, lo que dejó partes de Dili “limpias” de *lorosae*.

La distinción *lorosae-loromonu* no era nueva, y en buena medida enmarcó la violencia de la crisis de 2006. Sería un error, no obstante, ver esto como una “división étnica” primordial. Timor Oriental es un país altamente heterogéneo. Desde un punto de vista administrativo, está dividido en trece distritos. Tres de ellos —Viqueque, Baucau y Lautem— se consideran “el este”; el distrito “fronterizo” Manatuto se incluye cada vez más en esta categoría. Como conjunto, Timor Oriental no ha estado tradicionalmente polarizado. Cuenta con al menos dieciséis lenguas indígenas —las lenguas oficiales son el *tetum* y el portugués—; sólo en el distrito de Viqueque se hablan cinco lenguas distintas. En las miles de entrevistas que se realizaron dentro de los esfuerzos de documentación de la Comisión para la Recepción, la Verdad y la Reconciliación —*Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação*, CAVR— no se hace mención a la diferencia *lorosae-loromonu* como una línea de división importante. Es más, la idea de que los *lorosae* “sufrieron más” durante la ocupación indonesia carece de sustento según los hallazgos de la CAVR. “Está claro que las poblaciones sufrieron del mismo modo, aunque en periodos diferentes”, señaló Pat Walsh, Consejero Senior para la Post-CAVR<sup>6</sup>.

### **Después de la crisis: un país más polarizado**

La crisis de 2006 convirtió Timor Oriental en un país más polarizado, en el cual un conjunto de asuntos conflictivos adquirirían también ahora una dimensión este-oeste. En concreto, el comportamiento electoral en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2007 ilustran hasta qué punto “este” había pasado a significar “FRETILIN” mientras “oeste” significaba “el resto”.

En la segunda vuelta para la elección presidencial en mayo, el candidato del FRETILIN, el portavoz parlamentario Francisco “Lu Olo” Guterres, ganó con un amplio margen en los distritos orientales de Baucau, Lautem y Viqueque, mientras que José

Ramos-Horta ganó en los restantes con la misma suficiencia<sup>7</sup>. Este patrón se hizo más pronunciado en las elecciones parlamentarias que se siguieron en el mes de junio, en las cuales la distribución geográfica de los votos varió de un modo sustancial entre las regiones<sup>8</sup>. Sin embargo, un hecho bastante notable fue que el CNRT, el partido del anterior líder de la guerrilla y presidente, Xanana Gusmão, consiguió escaso apoyo en los tres distritos más orientales. Gusmão, que había ganado el 82,7% de los votos cuando fue elegido presidente en 2002, parecía, cinco años después, una figura menos “nacional” que su sucesor, José Ramos-Horta. Gusmão había perdido en el este su imagen de “padre de la nación” a causa de su enfrentamiento directo con el FRETILIN en 2006, y por su manejo del asunto *Iorosae-Ioromonu* —muchos consideraron que él había desestabilizado la situación al comienzo de la crisis al dar credibilidad a las demandas de discriminación por parte de los “solicitantes” —.

La política no es la única esfera en que las confrontaciones adquieren una fuerte dimensión *Iorosae-Ioromonu*. Tanto la violencia de las bandas juveniles, como las tensiones dentro y entre las F-FDTL y la PNTL, o el asunto de los “solicitantes”, todos suponen serios desafíos a la seguridad que comparten esta característica.

Durante la crisis de 2006 y después, las bandas juveniles se volvieron mayores y más organizadas, en especial en Dili. Los investigadores han identificado varios cientos de tipos distintos de grupos de jóvenes timorenses<sup>9</sup>. Entre ellos, sólo una minoría supone un problema de seguridad. Algunos de ellos, sin embargo, son bastante grandes — algunos estiman en decenas de miles el total de miembros de los llamados grupos de artes marciales<sup>10</sup>—. Varias de estas bandas poseen filiaciones regionales específicas, algunas tienen vínculos con partidos políticos, y su violencia acompaña a menudo la evolución política —lo que apoya las denuncias de que los actores políticos han aprobado de un modo tácito la violencia y, en algunos casos, la han alentado<sup>11</sup>—. Existen muchos rumores relativos a pagos a las bandas para provocar inseguridad, por ejemplo quemando casas sobre las que hubiera conflictos relativos a su propiedad. A pesar de que estas acusaciones son muchas veces plausibles, también son difíciles de probar.

La violencia, con una clara dimensión este-oeste, fue creciendo tras las elecciones parlamentarias del 30 de junio. Y cuando se proclamó el gobierno del CNRT, comenzaron los disturbios en Dili y los distritos orientales. Aunque afirmase que no apoyaba la violencia, el FRETILIN declaró el nuevo gobierno inconstitucional, y su líder Mari Alkatiri, abanderó una “campaña de desobediencia” a través del país, fomentando entre los miembros del FRETILIN la idea de que les habían robado la victoria. Meses después, los

líderes del FRETILIN seguían designando a la coalición liderada por el CNRT como “gobierno *de facto*” de Timor Oriental.

Para la gente corriente, el aumento de la división este-oeste ha supuesto la restricción de su libertad de movimiento. Los locales intentan evitar visitar zonas dominadas por el grupo al que no pertenecen. Los directores de las oficinas de la ONU y de las ONG locales e internacionales han manifestado que su personal timorense a veces se enfrenta a amenazas e incluso ataques cuando el trabajo les obliga a ir a estas zonas. Dos años después de la crisis, 100 000 personas continúan viviendo como desplazados internos, 30 000 de ellas en Dili. La capital tiene más de cincuenta campos de desplazados internos, montados en parques, alrededor de las iglesias, e incluso en el cuartel general del ejército. Se estima que el 80% de los desplazados internos provienen de los distritos orientales.

### **El sector de la seguridad**

Casi desde sus orígenes, se convirtió en habitual ver a las F-FDTL, en términos de su composición, como una institución “oriental”, y a la PNTL como una más “occidental”. Cuando el nuevo ejército se constituyó en 2001, la ONU dejó que fueran los dirigentes del FALINTIL quienes compusieron el primer batallón. Como resultado de esto, tanto los comandantes en jefe como la mayoría de los reclutas eran excombatientes de los distritos del este del país. Se prestó más atención a la composición geográfica del segundo batallón (de dos), pero la percepción de las F-FDTL como “orientales” ha permanecido. El carácter “occidental” de la PNTL es una consecuencia natural del hecho de que los tres distritos del este suman poco más del 20% de la población del país, y de que los oficiales de la PNTL tienden a servir en sus regiones de procedencia. Este último hecho es también parte de la explicación de por qué, cuando las fuerzas policiales se desintegraron en Dili durante la crisis de 2006, la policía siguió funcionando en el resto del país.

En términos de lealtad, las F-FDTL han sido relacionadas con el presidente Gusmão, y la PNTL con el primer ministro Alkatiri y el ministro de Interior, Rogério Lobato. El informe final sobre la crisis de 2006 de la Comisión Especial Independiente de la ONU detectó, sin embargo, que los acontecimientos de abril-mayo de 2006 “revelaron divisiones más sutiles dentro de las fuerzas y entre ellas”, sin que ninguna de las dos fuera monolítica: “existieron relaciones significativas entre individuos o grupos y entre entidades de ambas instituciones”<sup>12</sup>.

Desde la crisis de 2006, la fuerza policial ha vivido un amplio proceso de revisión dirigido internacionalmente. Con el famoso ministro de Interior Rogério Lobato en prisión y fuera del gobierno, la PNTL se ha hecho más transparente y abierta a las reformas. Es de destacar cómo cada uno de los 3 000 oficiales ha sido investigado con relación a delitos y mala conducta cometidos en el pasado, seguido de un nuevo entrenamiento y un programa de instrucción de seis meses dirigido por la Policía de la ONU<sup>13</sup>.

Las F-FDTL no han vivido una revisión organizacional parecida, en parte al menos porque se ha considerado al ejército una institución más fuerte que la policía. No obstante, también el ejército se enfrenta a serios retos de organización. En relación a la creciente brecha este-oeste, es obviamente muy importante la representatividad de las F-FDTL para que la población las perciba como una fuerza verdaderamente “nacional”, y no en el peor de los casos, como parte del conflicto regional. Si consideramos las alegaciones de los “solicitantes” sobre la discriminación de carácter “regional” dentro de las F-FDTL, la crisis de 2006 habría tenido una dimensión este-oeste desde el principio. Después de la dimisión de los “solicitantes”, se estima que el 72% del personal que permanecía en las F-FDTL procedía de los tres distritos más orientales<sup>14</sup>. Al mismo tiempo, la *importancia* de la composición del ejército ha crecido. Como ocurre en muchas otras sociedades post-conflicto, la población puede que no confíe en que los cuerpos de seguridad del estado ofrezcan la misma protección a todos si no ven representados a los suyos en las filas y puestos de rango superior de estas fuerzas.

La cuestión es hasta qué punto y a través de qué medios debería organizarse la fuerza para reflejar la composición poblacional del país. Taur Matan Ruak, jefe del ejército, no consideraba la composición desajustada de las F-FDTL como un problema sustancial; ni tampoco creía que se debiera hacer del ejército un microcosmos de la sociedad timorense: “El ejército es nacional; está compuesto de timorenses. Si intentaras seleccionar al personal según representatividad —tenemos más de treinta grupos étnicos— sería muy duro”<sup>15</sup>. Xanana Gusmão, presidente y comandante en jefe de las F-FDTL durante el periodo de la crisis, aseguró el año pasado que “había un problema de discriminación”, pero sin embargo estimaba que el problema real era la mala gestión del gobierno del FRETILIN de los temas relacionados con los veteranos de las FALINTIL y los “solicitantes”: “Seiscientas personas del oeste del país se fueron. ¡Seiscientas! Ahora sí hay un desequilibrio en el ejército, pero antes no (...) No estamos hablando (...) de pedir la representación de todos los grupos étnicos; esto no es un problema de etnicidad”<sup>16</sup>.

Llegada la primavera de 2008, tras los intentos de asesinato del presidente Ramos-Horta y el primer ministro Xanana Gusmão, el tema sobre cómo aumentar la representatividad regional de las F-FDTL es, en parte, una cuestión relativa a lo que debe pasar con los “solicitantes” que estuvieron organizados bajo el mando del antiguo jefe de la policía militar, Alfredo Reinado. Si se readmite a estos centenares de antiguos soldados, el mando del ejército se va a enfrentar a una enorme tarea para generar una fuerza coherente y cohesionada.

A pesar de que la crisis de 2006 no haya supuesto una revisión de las F-FDTL similar a la de la PNTL, eso no quiere decir que no se estén discutiendo reformas. Por el contrario, se ha propuesto una transformación más amplia de las F-FDTL en el estudio *Defense 2020*, un “anteproyecto estratégico” para el desarrollo de las F-FDTL entre 2005 y 2020, presentado en mayo de 2007. Una vez publicado, el estudio se ha convertido, sin embargo, en tema de intensa discusión diplomática, a partir del momento en que Australia considera medidas como la compra de misiles navales como excesivamente costosas para Timor Oriental<sup>17</sup>. Con relación a la crisis de 2006 y la nueva división este-oeste, el rasgo más sorprendente del informe *Defense 2020*, que comienza en 2004, es quizá que la versión final suena más bien a un borrador previo a 2006. Las referencias a la crisis están, sorprendentemente, ausentes, dejando así la impresión de que la reforma del sector de la seguridad en Timor Oriental no está teniendo en cuenta la necesidad de la sociedad tanto de seguridad interna como de cohesión.

En general, un aspecto clave de las actuales iniciativas sobre políticas de seguridad es que éstas no parecen estar motivadas por un examen desapasionado de las necesidades del país. Sólo en parte se refleja que las instituciones de seguridad constituyen de hecho la fuente de inseguridad más importante. Más bien, las iniciativas políticas se retrotraen a la etapa pasada de la resistencia y al notable papel integrador que las fuerzas guerrilleras FALINTIL jugaron en ese momento. Esta actitud se observa a menudo en los llamamientos a implicar más a las F-FDTL en la seguridad interna: a causa de los actuales problemas con la PNTL y, a pesar del historial complejo de las F-FDTL, muchos timorenses las ven ahora como el mejor proveedor de seguridad interna. Lo mismo se refleja en las preparaciones para introducir el servicio militar obligatorio, que amplía el papel y la presencia de las F-FDTL en la sociedad, al convertirlas en un medio para tratar el problema del desempleo y un vehículo para construir la unidad nacional. No obstante, aunque el Parlamento aprobó en enero de 2007 una ley de servicio militar obligatorio —por la que hombres y mujeres timorenses de entre dieciocho y treinta años deben realizar dieciocho meses de servicio militar—, más de un año

después seguía siendo difuso, sin embargo, qué sucedería con esta medida que potencialmente puede tener gran alcance.

### **El asunto de los “solicitantes” y los intentos de asesinato del 11 de febrero**

Hacia finales del 2007, junto a la actividad de las bandas callejeras, el problema más agudo de seguridad en Timor Oriental seguía siendo el de los “solicitantes”, aún sin resolver, y el papel desestabilizador jugado por Alfredo Reinado, el antiguo jefe de la policía militar fugitivo, que había abandonado las F-FDTL en mayo de 2006. De un modo importante, debido a su sesgo este-este, ambos problemas han contribuido a la persistencia de la división geográfica en la sociedad en general.

Algunos de los “solicitantes” habían aceptado una paga para reintegrarse en la sociedad y, por ejemplo, montar un pequeño negocio. Sin embargo, muchos seguían demandando que se les permitiera volver a las fuerzas de defensa. Mientras tanto, Alfredo Reinado, buscado tras la crisis de 2006 por asesinato, había consolidado su posición como líder de varios cientos de “solicitantes”. Personalidad con numerosas contradicciones, con objetivos difusos pero muy pocas dudas internas, Reinado había llegado a convertirse entre 2006 y 2007 en una especie de héroe folklórico en los distritos occidentales. Reinado evocaba para algunos el espíritu de la resistencia, como alguien que daba voz a los excluidos, mientras su capacidad para no ser capturado inspiraba admiración y tenía reminiscencias de los mitos que se habían creado alrededor de Xanana Gusmão durante la resistencia. Las demandas de Reinado, sus amenazas, y sus declaraciones políticas eran permanentemente publicitadas, construyendo así su imagen, al mismo tiempo que los líderes políticos aparecían como inoperantes.

A finales del otoño de 2007, el primer ministro Gusmão mantuvo conversaciones infructuosas con un grupo de “solicitantes”. Pareció, sin embargo, que el primer ministro se estaba preparando para una confrontación con el poderoso Reinado. El fugitivo Reinado debió percibir que su tiempo estaba llegando a su fin. A causa de la desesperación —o quizá por megalomanía—, el 11 de febrero de 2008 atacó al presidente del país y el primer ministro. El propio Reinado murió durante el ataque contra el presidente Ramos-Horta.

Con la muerte de Reinado, los “solicitantes” perdieron a su líder más importante. Durante las siguientes semanas la mayoría de los que habían participado en los ataques se rindieron y, a finales de abril, la mano derecha de Reinado, Gastão Salsinha, acordó rendirse y enfrentarse a la justicia. Al mismo tiempo, las autoridades trabajaban para

encontrar una solución para los cientos de “solicitantes” que no habían tomado parte en los ataques. Éstos se habían entregado a las autoridades y estaban recluidos en un campo en Dili. La muerte de Reinado y la rendición de los “solicitantes” significa también el comienzo de una solución al problema de los “solicitantes”. Más aún, se puede interpretar los desarrollos subsiguientes como señales positivas en términos de seguridad. Después del 11 de febrero, las autoridades han decidido poner como medida de emergencia a las F-FDTL y a la PNTL bajo un mando conjunto. Ésta, que es una solución temporal, causa preocupación en algunos. No obstante, muchos timorenses ven positivo que el ejército y la policía puedan actuar juntos. La declaración del estado de emergencia ha puesto fin, por el momento, a los frecuentes enfrentamientos a pedradas entre bandas de jóvenes en Dili. A su vez, los avances en seguridad han hecho que la población de desplazados internos considere algo más la posibilidad de retorno a sus hogares.

### **Conclusiones**

Los estudios existentes sugieren que la distinción *lorosae-loromonu* es, en buena medida, un fenómeno reciente, que se remonta a décadas más que a siglos. Más aún, está claro que la primera vez que esta división regional emergió como una grave brecha social fue con la crisis de 2006. Antes de esto es difícil encontrar en el país a alguien que defina la situación como de división seria —y ello a pesar de que muchos puedan ver cierta verdad en los estereotipos sobre las personas de las distintas partes del país—.

Existen distintas opiniones sobre cuán real es el fenómeno de división entre *lorosae-loromonu*; algunos especialistas lo consideran un fenómeno pasajero, y apuntan a que son otros asuntos estructurales —como la debilidad de las instituciones, la gobernanza alienante, la pobreza y el desempleo— sobre lo que realmente trata el conflicto de Timor Oriental. Está claro que la crisis de 2006 comenzó en las F-FDTL, y antes de la crisis la distinción *lorosae-loromonu* era sobre todo un tema dentro del propio cuerpo. También puede que las denuncias de los “solicitantes” de discriminación regional justo se hayan convertido en el slogan más poderoso para los soldados insatisfechos por muchos otros motivos —y a partir de ahí hayan tomado vida propia—.

Este artículo no pretendía, sin embargo, defender que no fuera real esta división. A pesar de su novedad, y cualquiera que fueran los factores estructurales que hayan podido favorecer su emergencia, ésta afecta a la vida de las personas de un modo muy real. Como se ha demostrado antes, las mayores fuentes de inseguridad en el país —incluyendo las bandas juveniles, los continuos desplazamientos internos, el tema de los

“solicitantes”, y una política de partidos polarizados— reflejan esta división específica, y pueden incluso estar reforzándola. Los avances en el asunto de los “solicitantes”, después de los intentos de asesinato del presidente y el primer ministro el 11 de febrero, son de enorme importancia; pero el tema este-oeste continúa activo en muchos escenarios.

Es habitual en las crisis y conflictos armados que las identidades que demarcan las “partes” en conflicto se vuelvan dominantes, convirtiendo a las otras identidades en menos significativas. La violencia es una herramienta muy eficaz para hacer que se produzca dicha transformación: es difícil permanecer indiferente cuando uno mismo o su familia se convierten en víctima a causa de su procedencia. La crisis de 2006 y los desarrollos siguientes son prueba del poder de este mecanismo.

Tristemente, lo más probable es que Timor Oriental tenga aún que vivir con las nuevas divisiones durante muchos años. La brecha entre *lorosae-loromonu* ha crecido en importancia en muy poco tiempo, pero no tiene por qué ser necesariamente cierto que “lo que sube tiene que volver a bajar”. Llevará tiempo contrarrestar las consecuencias de la crisis de 2006 y reintegrar a la sociedad timorense. Lo cual también requerirá una buena dosis de buen gobierno. Esto, desafortunadamente, es un bien escaso hoy en día.

\* **Sven Gunnar SIMONSEN** es Investigador Senior en el International Peace Research Institute de Oslo (PRIO).

Traducido por **Sonia AGUILAR**.

#### Notas:

---

<sup>1</sup> Para una revisión de los datos, véase SILVA, Romesh y BALL, Patrick Ball, *The Profile of Human Rights Violations in Timor-Leste, 1974-1999. A Report by the Benetech Human Rights Data Analysis Group to the Commission on Reception, Truth and Reconciliation of Timor-Leste*, 2006. Disponible en <http://www.hrdag.org/resources/Benetech-Report-to-CAVR.pdf>

<sup>2</sup> TRINIDADE, José “Josh” y CASTRO, Bryant, *Rethinking Timorese Identity as a Peacebuilding Strategy: The Lorosa'e–Loromonu Conflict from a Traditional Perspective*, The European Union’s Rapid Reaction Mechanism Programme, Dili, 6 de junio de 2007, p. 14.

<sup>3</sup> HARRINGTON, Andrew, “Ethnicity, Violence, & Land and Property Disputes in Timor-Leste”, *East Timor Law Journal*, n°2, 2007.

<sup>4</sup> SALDANHA, João Mariano y DA COSTA GUTERRES, Francisco, *Toward a Democratic East Timor: Institutions and Institutional Building*, East Timor Study Group, working paper, 2 de Julio de 2007.

<sup>5</sup> Para un estudio sobre los factores demográficos asociados a la crisis, véase NEUPERT, Ricardo y LOPES, Silvino, *The Demographic Component of the Crisis in Timor-Leste*, London School of Economics, estudio presentado ante ASEN, Londres, 29–30 de septiembre de 2006.

<sup>6</sup> WALSH, Pat, Consejero Senior para la Post-CAVR, Dili, en junio 2007. Entrevista del autor.

---

<sup>7</sup> De los diez, en realidad Ramos-Horta solo ganó dos en la primera ronda; lo mismo que hizo Lu Olo. El Líder del Partido Democrático, Fernando Lasama de Araujo (presidente en funciones tras el intento de asesinato contra José Ramos-Horta) lo hizo mejor que ambos en estos términos, al ganar en tres distritos.

<sup>8</sup> Véase *Report of the Solidarity Observer Mission for East Timor (SOMET) On the Timor-Leste 2007 Parliament Election*. Dili, agosto 2007. Disponible en [http://www.etan.org/news/2007/08somet2.htm#Election\\_results\\_](http://www.etan.org/news/2007/08somet2.htm#Election_results_)

<sup>9</sup> Para un análisis práctico, véase SCAMBARY, James, con DA GAMA, Hipólito y BARRETO, Joao, *A Survey of Gangs and Youth Groups in Dili*, Timor-Leste, AusAID, 15 de septiembre de 2006.

<sup>10</sup> Las estimaciones más altas son habitualmente criticadas por los analistas basados en Dili por colocar en la misma categoría a las bandas conflictivas, los grupos de jóvenes y los grupos de artes marciales.

<sup>11</sup> Para un análisis de la violencia y de su dimensión dentro de las bandas juveniles, véase SHOESMITH, Dennis, "Timor-Leste: Interpreting Violence in a Post-Conflict State" en SHOESMITH, (ed.), *The Crisis in Timor-Leste: Understanding the past, imaginig the future*, Charles Darwin University Press, 2007, ps. 23–33.

<sup>12</sup> *Report of the United Nations Independent Special Commission of Inquiry for Timor-Leste*. Ginebra, 2 de octubre de 2006, p. 53.

<sup>13</sup> *Report on Human Rights Developments in Timor-Leste*, Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMIT), agosto 2006–agosto 2007, ps. 15–16.

<sup>14</sup> *Timor-Leste: Security Sector Reform*, International Crisis Group, *Asia Report* No. 143, 17, enero 2008, p. 5.

<sup>15</sup> RUAK, Taur Matan, General de Brigada, Taci Tolu, 28 de junio 2007. Entrevista del autor.

<sup>16</sup> GUSMAO, Xanana, presidente de Timor Oriental, Dili, 28 de junio de 2007. Entrevista del autor.

<sup>17</sup> "Secret Missile Plan for East Timorese Military", *The Australian*, 8 de junio 2007.

## ***La importancia de no ser idéntico a nadie para el mundo internacional***

**Virginia RODRIGUEZ BARTOLOMÉ**

APPIAH, Kwame Anthony, *La ética de la identidad*, Ed. Katz, Buenos Aires, 2007.

[Título y año de publicación de la edición original: *The Ethics of identity*, 2005]

SEN, Amartya, *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Ed. Katz, Buenos Aires, 2007. [Título y año de publicación de la edición original: *Identity and Violence: The illusion of Destiny*, 2006]

El año pasado, la editorial Katz editó por primera vez en castellano las, entonces, últimas obras de dos reconocidos pensadores sociales<sup>1</sup>. El vínculo entre ambas, abordando una dimensión tan particular del ser humano, sugiere de entrada, la búsqueda de una conexión entre ellas. La conexión es más que evidente como veremos al abordar el contenido de las mismas. Dialogan en una complementariedad que aborda, con ello, la gran mayoría de las cuestiones que pueden surgir al amparo del término identidad. Ambos entienden la identidad del mismo modo, lo que hacen en sus respectivas obras, es presentarla como una categoría de análisis relevante para las reflexiones que pretendan analizar el mundo de hoy. Casi tan significativa como esta coincidencia en cuanto al contenido del término, puede serlo la aparente divergencia en cuanto a su procedencia (geográfica) y formación (en diferentes disciplinas). Si calificamos de aparente esta divergencia es porque a la experiencia de un filósofo de origen ghanés, y un economista indio, subyace un nexo común. Y al esclarecerlo estamos haciendo lo propio con el contenido mismo de lo que ambos entienden por identidad. Una buena forma de dar inicio a esta reflexión, consiste en recordar en unas pocas líneas *quiénes son* los autores de estas obras.

Kwame Anthony Appiah es actualmente profesor del Departamento de Filosofía de la Universidad de Princeton y del Centro Universitario para los Valores Humanos. Nacido en Londres, de padre ghanés (uno de los más relevantes activistas de la independencia de Ghana) y madre británica, creció en Ghana, hasta que regresó a Gran Bretaña para estudiar y finalmente licenciarse y doctorarse en

Filosofía por la Universidad de Cambridge. Desde entonces ejerce como profesor, investigador y ensayista de filosofía, estudios africanos y afroamericanos. Su obra de 1992 *In my father's house* se considera un clásico de los estudios culturales.

Amartya Sen se presenta él mismo, del siguiente modo, en sus páginas<sup>2</sup>:

*"[...] Puedo ser al mismo tiempo asiático, ciudadano indio, bengalí con antepasados bangladesíes, residente estadounidense o británico, economista, filósofo diletante, escritor, especialista en sánscrito, fuerte creyente en el laicismo y la democracia, hombre, feminista, heterosexual, defensor de los derechos de los gays y las lesbianas, con un estilo de vida no religioso, de origen hindú, no ser brahmán y no creer en la vida después de la muerte (y tampoco, en caso de que se haga la pregunta, creer en una "vida anterior") [...]."*

Cabe añadir que fue Rector del Trinity College, que en 1998 ganó el Premio Nobel de Economía. Además, sus aportaciones teóricas en el campo de la economía del desarrollo, han tenido un peso sustancial en la formulación de un indicador estadístico formulado por la ONU: el Índice de Desarrollo Humano.

Evidentemente, el nexo que tal como decíamos, subyace en la experiencia de ambos, es el de haber llegado a convertirse en dos importantes e influyentes pensadores, con un peso específico dentro de la academia anglosajona...habiendo nacido bajo el mandato colonial británico en sus respectivos lugares de origen. Ambos fueron testigos del fin del mismo, pero se saben beneficiarios de una doble herencia cultural cuya importancia reiteran en su vida y obra.

Este tipo de reflexiones pueden remitirnos, de entrada, a otras disciplinas. Si resultan importantes para las Relaciones Internacionales, se debe a afirmaciones como la siguiente: *"El cultivo de la violencia asociada con los conflictos de identidad parece repetirse en todo el mundo cada vez con mayor persistencia [...]"*<sup>3</sup>. Esta afirmación es uno de los lugares comunes más habituales al hablar del mundo internacional. El proceso así culminado lo inició Huntington con su "choque de civilizaciones", los atentados terroristas del 11-S fueron un catalizador del mismo, pero conviene no perder de vista el propio panorama normativo internacional, y los acontecimientos mismos que tienen lugar en el mundo.

El panorama normativo internacional se constituye a partir de un equilibrio precario: entre unas normas e instituciones pactadas entre estados en un contexto

de enfrentamiento bipolar; y el hecho de que la contienda lo ganó el liberalismo. Es esa victoria la que ha definido gran parte de lo sucedido desde el fin de la Guerra Fría en el mundo internacional. Los fundamentos universalistas de la filosofía liberal tenían la posibilidad, y el reto, de un alcance planetario, y si existía la posibilidad de que hubieran valores en torno a los cuales cohesionar el mundo entero, su carácter moral cobraba sentido pleno. Pero la cohesión no se produjo, de hecho gran parte de los principales debates a nivel normativo es si, de hecho, es o no posible, acaso deseable, y en qué términos. Sin embargo esos valores, siguen siendo vistos como morales en la parte del mundo que tiene el protagonismo suficiente como para hacer de ello algo relevante (es muy importante tener presente que Appiah y Sen nos hablan, precisamente desde esta parte del mundo). Y el resto, más allá de asumirlos por sus implicaciones morales, lo hace porque el precio de salirse de la ortodoxia es prácticamente inasumible.

Los principales acontecimientos del mundo internacional en los últimos años para el pensamiento liberal han sido fundamentalmente dos: el proceso de globalización y el 11- S. La identidad resulta ser un tema de reflexión importante para las Relaciones Internacionales porque con este enfoque pueden abordarse todos los temas cruciales de la agenda política internacional, tal como la plantean las democracias liberales. Pero es que, además, acapara las capacidades de explicar dónde radica el problema de fondo y el modo de superarlo. Por ello, la lectura analítica de ambas obras en clave de complementariedad, tal como nos hemos propuesto, puede ser tan esclarecedora para la Relaciones Internacionales.

El concepto de identidad del que ambos parten (aunque, curiosamente sólo es mencionado en una nota al pie del libro de Sen), es el que en 1998, ya definiera Amín Maalouf en *Les indentités meurtrières [Las identidades asesinas]*<sup>4</sup>. Consiste en la intersección de todas las colectividades humanas a las que pertenezco que me individualizan y hacen "que yo no sea idéntico a ninguna otra persona"<sup>5</sup>. Para obtener una perfil más concreto y bastante exacto del modo en que estos autores conciben la identidad, en realidad sería suficiente con leer el primer capítulo de "*Identidad y Violencia*". Es allí donde encontramos todos los matices con que transformar esta voluntad de exclusividad individual, en un concepto analítico útil para el estudio de muchas de las facetas de la sociabilidad humana. La decisión de pertenecer a unas determinadas colectividades humanas ha de ser resultado de la elección libre del individuo sirviéndose, a la vez que limitado, por lo mismo: el vivir, de hecho, en una sociedad. Mediante esta adscripción razonada y voluntaria, el

individuo forja su identidad, la construye. En ningún caso la descubre (dejándose llevar con ello, al destino manifiesto de quienes pertenecen a esa colectividad). Más aún en el caso de características de un individuo que, por su propia naturaleza biológica (como la raza o el sexo), adscriben al individuo de manera automática, es posible un grado de autonomía que permita decidir qué importancia relativa concede el individuo a ese hecho. Este proceso mediante el que el individuo construye su identidad. Está repleto de tensiones con ideas que, de uno u otro modo, justifican intromisiones en el mismo. Particularmente el comunitarismo o el “choque de civilizaciones”.

La deriva de Appiah en el primer capítulo de su libro resulta bastante más metafísica. A partir de una combinación de ética individualista, lingüística y referentes literarios y filosóficos, traza las líneas de una argumentación que le llevará a sostener, de la mano de J.S. Mill, que *“el libre desarrollo de la individualidad es uno de los principios esenciales del bienestar”*<sup>6</sup>. Esta idea en el caso de Mill, sentó el referente fundamental de la moral liberal individualista. Appiah la retoma para dar un argumento de autoridad a su punto de partida, y la meta de esa reflexión consiste en dotar de valor moral al proceso de construcción de una identidad individual. El reto que plantea el hecho social, a este nivel, no supone un problema. La razón es que precisamente la sociedad es la que da sentido a este proceso. Es el escenario donde se va a actuar conforme a ella, con los guiones, las pautas de comportamiento que la colectividad marca, o al menos espera. Porque es aquí donde la jerarquía voluntaria entre las diferentes adscripciones es posible. En la sociedad, la deliberación del individuo acerca de “quién es” se va a manifestar en un “actuar como”. Y a partir de este rol, de esa exclusividad nacida de la interacción de los diferentes roles, va a tener la posibilidad de hacer una narración única de su propia vida. Esta la que haga uno mismo es, en última instancia, la que va a ser relevante. No las lecturas que se hagan de las identidades colectivas buscando la forma de gestionar la diversidad dentro de las sociedades, o buscando el enfrentamiento entre ellas. Critica con la misma, irónica, vehemencia las apuestas por el multiculturalismo dentro de los estados, que las respuestas a un enfrentamiento en nombre de las civilizaciones entre ellos. Afectan ambos extremos a la esencia identitaria del individuo. El multiculturalismo, con sus pretensiones preservacionistas de tradiciones y culturas ajenas al contexto en el que pretenden implantarse, está propiciando en nombre de la identidad de determinados grupos, unas segregaciones dentro de la sociedad que frenan la natural evolución de los individuos en sus acuerdos personales respecto a

las lealtades que mantienen. La intervención de las instituciones a este nivel frena estas evoluciones. Y desvirtúa el papel que debería tener el propio estado como propiciador de condiciones para el ejercicio de libertad de sus ciudadanos construyéndose su propia vida (papel que consiste tanto en ofrecer opciones, como en recordar límites).

Especial atención requiere la crítica a la idea de tolerancia en torno al *modus vivendi* que formulara John Gray en *Las dos caras del liberalismo*<sup>7</sup>. Para Appiah esta es una, entre otras, de las formas en que el multiculturalismo practicado evocando algo, de entrada, erróneo. Puesto que institucionalizar y dar valor legal a la diferencia constriñe, de un modo inaceptable, la libertad de las opciones de los miembros de la sociedad en su conjunto. Y muy particularmente de los individuos que, de uno u otro modo, se incluyen en esos colectivos identitarios cuya diferencia se acentúa con esta práctica política. Las buenas intenciones de la tolerancia, se topan con las implicaciones de su ejercicio.

Algo parecido, aunque de forma mucho más violenta y simplificada, sucede con el “choque de civilizaciones” sobre el que, de la mano de Sen, volveremos a continuación. Lo interesante de todo esto, es el modo en que las instancias de mediación entre un ser humano y la humanidad, pasan por su identidad. Y el valor que puedan tener las instituciones (políticas o culturales) en todo ello, es instrumental. Significativamente, ello posibilita pasar de hablar de la naturaleza de las más íntimas reflexiones del ser humano acerca de sí mismo al espíritu cosmopolita en apenas cinco (extensos) capítulos, sin que se quiebre la línea argumental del razonamiento.

La obra de Amartya Sen es la que se detiene en las implicaciones que para el mundo internacional pueden tener las lecturas erróneas de la identidad, y la eventual manipulación que las mismas hacen del concepto. La principal, tal como apuntábamos con anterioridad, se produce al esencializar la pertenencia a un grupo, y convertirla en el único modo de relacionarse con el mundo. Esta manipulación se evidencia en los planteamientos de Huntington, que no sólo describe las líneas divisorias, sino que las reconoce como auténticas líneas de quiebra y conflicto. Sobre ello versa el libro. Reacciona ante esta lectura del mundo internacional, en la que cabría incluir muchos otros pensadores y escuelas, de una manera explícita a los comunitaristas. Representarían algunos de sus planteamientos, continuidades manifiestas de la misma retórica que alimentó los

nacionalismos del siglo XIX. Su reacción consiste, precisamente, en remontarse a la raíz misma de la manipulación: la esencialización de determinadas características de la naturaleza humana por su pertenencia a un grupo que comparte una identidad cultural forjada a lo largo de la Historia.

La Historia misma, con los numerosos ejemplos ofrecidos a lo largo del libro, es un continuo de intercambios y deudas culturales de unas sociedades con otras. Los principales rasgos de los “culturalmente inconmensurables” bloques civilizatorios, presentan genealogías llamativas en muchos casos. Pero si hay algo casi tan histórico como los intercambios de ideas y prácticas, eso es la manipulación que el poder siempre ha hecho de la diferencia. Es la desigualdad de poder entre unos grupos y otros lo que transforma la diferencia entre ellos en algo esencialmente relevante. Y si llega a serlo no se debe a que esa diferencia sea naturalmente relevante, sino a que tanto el que define como el definido en torno a ella, se reconozcan en esos términos. La acción y su reacción.

Es Maalouf quien avanza hace diez años, la importancia de los términos en que esta diferencia se materializa en un contexto global. Y la raíz de la reacción contra una desigualdad real en el mundo internacional. Maalouf analiza el impacto de la modernidad a escala planetaria, haciendo hincapié en los factores específicos que se daban cita en unas sociedades que la recibían y copiaban en lugar de alcanzarla mediante una evolución propia. Este fenómeno que ha culminado del modo que leemos cada día en los periódicos, con una ortodoxia política e institucional de origen liberal occidental a aplicar en todo el mundo, deja tan sólo dos vías para la afirmación diferenciadora de estas sociedades. O lo que es lo mismo, dos posibilidades de reacción: la cultura y la religión (los ejes del criterio clasificador de Huntington). La religión resulta una quiebra especialmente peligrosa, porque, como nos recuerda el escritor, aún en su esencia las necesidades de pertenencia y de trascendencia del ser humano.

De modo que la razón por la que, finalmente resulta tan trascendente la identidad en el mundo internacional es porque la vocación universalizadora presente en cada alusión a lo global, diluye al individuo en medio de individuos, y cada rasgo que le define resulta crucial en un contexto como el que autores como Appiah y Sen plantean.

Lo hacen al desarrollar un final deseable (que por momentos hasta parece llegar a naturalizarse), a todo este proceso de construcción de la identidad

individual de un modo ideal (libre de constricciones indeseables y manipulaciones). Amartya Sen finaliza su deconstrucción de las manipulaciones esencialistas, y se plantea la alternativa en positivo. Parafraseando su propio título: desmonta la ilusión de una identidad esencial que prometa un destino, en cuya búsqueda está la raíz de la violencia. Con ello llega al planteamiento de una suerte de ciudadanía cosmopolita como marco donde encajar las decisiones libres de cada ser humano respecto a las lealtades y prioridades con que definirse.

Y es Appiah quien lo conceptualiza y analiza (no sólo en el último capítulo de este libro, sino también en su siguiente obra). El cosmopolitismo arraigado es la fórmula, o el fin natural del proceso. En su planteamiento debe lidiar con uno de los debates fundamentales del mundo internacional que se ha apuntado aquí con anterioridad: el del particularismo frente al universalismo. Y su respuesta al mismo es un compromiso entre ambos. Tomando como referencia la experiencia de su propio padre, aborda la cuestión teniendo presente que una combinación de ambos extremos es posible (él lo ha visto materializado). Y se sirve del ejemplo de los Derechos Humanos para, a través del giro lingüístico que avanzábamos, encontrar una base común para este tipo de ciudadanía global que se definirá, no por el sometimiento a una (por lo demás indeseable) autoridad mundial. Se articulará en torno a las capacidades del individuo para narrar una historia de su vida que le satisfaga, y que le conecte con el resto de los ciudadanos a través del diálogo y el intercambio de experiencias que le permitan proseguir con la misma gracias a estas nuevas aportaciones. Los términos universales son los instrumentos, las claves de referencia que posibilitan un entendimiento común. Los Derechos Humanos (adhiriéndose manifiestamente a lo sostenido por Michael Ignatieff en *Los Derechos Humanos como política y como idolatría*<sup>8</sup>) son el más claro ejemplo de esta posibilidad de entendimiento. El valor de lo universal desde este punto de vista, escapa a las críticas sobre su efecto homogeneizador. Si es éste el efecto de un conjunto de decisiones libres individuales, no es algo que deba criticarse. Peor sería perder un elemento sustancial de la posibilidad de emanciparse de todo tipo de determinismos, que un lenguaje comprensible por todo el mundo ofrece.

Para concluir extraer una conclusión con la que reflejar el principal valor de las obras, y a la vez su principal carencia. A la vez que queda patente lo relevante de la experiencia personal de los autores en toda su exposición (de hecho, con el “extra” de legitimidad que su propia experiencia y coherencia vital otorga a sus posturas), queda igualmente clara la naturaleza del problema que plantea su postura. La excepcionalidad de su experiencia junto a su formación adscripción a la

filosofía liberal como clave interpretativa del mundo, constituye un ejemplo paradigmático de final feliz para todo el proceso de construcción identitaria que plantean. No todo el mundo tiene la opción de realizar ese recorrido, no todo el mundo entiende de este modo las adscripciones a los colectivos humanos en que se integran. Sus consideraciones se sustentan en un espacio de libertad individual que, no por atrayente, puede confundirse con nada que tenga que ver con la moral. Porque si finalmente existe algo que nos haga humanos es poseer una dimensión moral, presente en todos los seres humanos pero de la que, de ningún modo se puede extraer una obligación como la de construir una identidad individual. No puede serlo porque el mundo, a partir de una manipulación (en este sentido, nada que objetar, la manipulación de la diferencia se da a todos los niveles de la experiencia humana) cuyas consecuencias son reales, limita esa libertad de un modo desigualitario e injusto, pero, a fin de cuentas, real. En este mundo, el hecho, es que sólo unos pocos privilegiados podemos subirnos al escenario a interpretar el papel que hemos escogido en libertad. Si negamos, desde el mundo del “deber ser”, la existencia de esa desigualdad real, todo el potencial emancipador del concepto de identidad que legan estas obras. Se convertirá en un elemento más que añadir a la larga lista de los que se mencionan al trazar las diferencias entre los seres humanos.

#### NOTAS:

---

<sup>1</sup> K. A. Appiah, ha escrito con posterioridad *Cosmopolitanism: Ethics in a world of strangers*, 2006 [*Cosmopolitismo: La Ética en un Mundo de Extraños*, Katz, Buenos Aires, 2007], obra donde prosigue y profundiza con las reflexiones abordadas en la que ahora nos ocupa.

<sup>2</sup> SEN, Amartya, *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Katz, Buenos Aires, 2007. [Título y año de publicación de la edición original: *Identity and Violence: The illusion of Destiny*, 2006].

<sup>3</sup> *Íbidem* p. 25

<sup>4</sup> MAALOUF, Amín *Las identidades asesinas*, Alianza Editorial, Madrid, Primera Edición 2004, 2007.

<sup>5</sup> *Íbidem*, p. 182

<sup>6</sup> APPIAH, Kwame Anthony, *La ética de la identidad*, Katz, Buenos Aires, 2007. [Título y año de publicación de la edición original: *The Ethics of identity*, 2005].

<sup>7</sup> GRAY, John, *Las dos caras del liberalismo*, Paidós, Barcelona, 2001.

<sup>8</sup> IGNATIEFF, Michael, *Los Derechos Humanos como política e idolatría*, Paidós, Barcelona, 2003.

## **Zygmunt BAUMAN: una lectura líquida de la posmodernidad**

**Javier MATEO GIRÓN\***

BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

BAUMAN, Zygmunt, *Tiempos Líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Tusquets Editores, Barcelona, 2007.

BAUMAN, Zygmunt, *Miedo Líquido*, Paidós, Barcelona, 2007.

*"Y si es un miedo el que queréis disipar,  
la sede de ese miedo está en vuestro corazón  
y no en la mano del ser temido.  
En verdad, todas las cosas se mueven en vosotros  
como luces y sombras apareadas"<sup>1</sup>.*

*"Es difícil concebir una cultura indiferente a la eternidad,  
que rechaza lo durable. Es igualmente difícil concebir una moralidad indiferente a las  
consecuencias de las acciones humanas, que rechaza la responsabilidad por los efectos que  
esas acciones puedan ejercer sobre otros. El advenimiento de la instantaneidad lleva a la  
cultura y a la ética humanas a un territorio inexplorado, donde la mayoría de los hábitos  
aprendidos para enfrentar la vida han perdido toda utilidad y sentido"<sup>2</sup>.*

Toda la obra de Zygmunt Bauman gira directa o indirectamente en torno a la cuestión de si la moral es una especificidad humana o si es un producto social; y, consiguientemente, de la necesidad y utilidad de escribir sociología desde un punto de vista crítico. Pruebas de tal recorrido son obras como *Modernidad y Holocausto; Teoría, Cultura y Sociedad* o *Ética Posmoderna*. La publicación de *Modernidad Líquida* hace ocho años supuso, sin embargo, un cambio epistemológico en su obra, forjando un concepto potente como el de la "modernidad líquida" para sustituir al más confuso concepto de "posmodernismo". Tras ella, vendrían otras como *Amor Líquido* (directamente relacionada a la idea de la fragilidad de los vínculos humanos y de las relaciones de interdependencia incondicional en nuestro incierto tiempo) y más recientemente *Miedo Líquido* y *Tiempos Líquidos* (básicamente, sobre las fuentes de incertidumbre y de miedo en la nueva era líquida). Ambas profundizan en diversos planteamientos ya lanzados en *Modernidad Líquida* y que, al verse reflejados en numerosos

acontecimientos de los últimos años, han adquirido cierto sentido histórico y confieren mayor urgencia a las conclusiones que de ellos necesariamente se obtienen.

Zygmunt Bauman asume en cierto modo el papel de profeta cuando señala con el dedo, incisivamente y contra el paradigma científico dominante, el curso del devenir histórico del planeta, inmerso en un proceso de globalización puramente negativa ante el cual el pensamiento tanto liberal como crítico resultan analíticamente inútiles y moralmente estériles. Se trata, en última instancia, de “concebir” intelectualmente la presencia humana en la Tierra como la negación de la autodestrucción; tomar conciencia del origen del dolor en el mundo global y dar algunos pasos si es posible en el largo y tortuoso camino hacia su erradicación. Y por tanto del papel que puede y debe jugar la sociología en dicho proceso. Bauman nos recuerda una y otra vez las palabras de Adorno respecto de la emancipación humana y reivindica la resistencia frente a una industria cultural aplastante que además parece satisfacer a un número de individuos mayor que nunca. Sin embargo, Bauman advierte que sacar a la luz las contradicciones no significa que éstas se resuelvan. Se postula entonces como esencial la capacidad de la sociología para dar el primer paso, empezar a descubrir la compleja red de vínculos causales entre los dolores sufridos individualmente y las condiciones generadas colectivamente.

“Abandonen toda esperanza de unidad, tanto futura como pasada, ustedes, los que ingresan al mundo de la modernidad fluida”. Sin ocultar la inquietud existencial de la cual esta frase está preñada, Bauman habla de la necesidad de escribir ante los símbolos evidentes de malestar que persisten frente a los cantos de sirena del supuesto fin de la historia, cogiendo firmemente el testigo de Pierre Bourdieu, entre muchos otros<sup>3</sup>. Y es que toda época tiene su utopía y su *distopía*<sup>4</sup> (más allá del tópico, palabra cuyo origen etimológico ya sugiere una descripción de la realidad o de algo que pertenece a un lugar). La obra de Orwell, *1984*, responde con su opresión de un poder totalitario, aplastante y férreo a la epistemología de lo que Zygmunt Bauman denomina como *modernidad pesada* o, en otras palabras, primera modernidad. Bauman apela a nuestra fantasía y también a nuestra capacidad de observación para concebir una visión distópica de la *modernidad líquida*, la *modernidad pospanóptica*<sup>5</sup>, la era del capitalismo “leve”. ¿Qué imagen obtendríamos de semejante esfuerzo, tras aceptar semejante invitación? ¿Cómo sería la pesadilla de los tiempos que corren, según Bauman?

Imagínese solamente por un momento un individuo que un día se despertase con la opresiva y angustiosa sensación de sentirse, de golpe, absolutamente aislado del mundo exterior, obsoleto, torpe, pesado; sin posibilidad de acceder a vínculos humanos de ningún

tipo, sin acceso a conectividad electrónica en ninguna de sus múltiples formas, sin capacidades para competir libremente en un entorno de individuos satisfechos y autosuficientes para los cuales la supervivencia material ya no está en juego. Sin habilidades psicosociales para conseguir un contrato más que optimice, después de una larga y polifacética carrera, sus medios de subsistencia y asegure su prestigio social. Sin las habilidades de seducción personal necesarias para conseguir una pareja o, al menos, atraer a los demás individuos y suscitar empatía. Sin el criterio estético adecuado para impresionar a los demás por nuestro estilo personal y libremente escogido y suscitar simpatía y atracción (y así obtener por ello un rédito individualizado). Un individuo abúlico, paralizado por su identidad fragmentada y caleidoscópica y por la angustiosa responsabilidad de tener que elegir la política de vida óptima entre casi ilimitadas opciones que dependen de su libertad para elegir y consumir en un mundo libre, donde ya no existen Estados-nación tal y como en el pasado se concebían, ni Gran Hermano, ni vínculos comunitarios deterministas ni predeterminados (más allá del elemental vínculo biológico) y donde incluso la vida cotidiana permite asegurar máximos de placer en base a la materialización inmediata de los deseos y donde casi ninguna decisión responsabiliza de forma irrevocable y vitalicia. Un individuo cuya angustia vital sólo resulta interesante a los demás en tanto en cuanto producto de consumo susceptible de ser tratado en la arena pública como única vía de redención. Un individuo que ni siquiera conoce el rostro de los gobernantes, ni de lo que la ciencia social de su época denomina como gobernanza global, ni conoce la fuente de incertidumbre y contingencia que afecta a su vida cotidiana, y que además carece de la información necesaria para ello.

Pues bien, utilizando la terminología de Claude Lévi-Strauss, Bauman señala los dos únicos destinos que le depararían a nuestro *héroe* en la distopía de la modernidad líquida: ser asimilado en el sistema por vía *antropofágica*, tratar de olvidar sus angustias y simplemente, sobrevivir; o ser marginalizado por el sistema por vía *antropoémica* y caer en el oscuro limbo de la "otredad"<sup>6</sup>, sin solución vital y bajo el eterno peso del fracaso individual. El sistema, o bien asimila los *residuos humanos*, o bien los *desecha* en los *no-lugares* o *lugares condenados* de la modernidad líquida: a saber los que se hallan unidos a la marginación urbana y social, la exclusión, el exilio, la emigración, etc.<sup>7</sup>, en contraposición con los vastos territorios en todo el planeta en los que la modernidad sólida descargaba sus desechos de múltiples formas.

¿Qué es, y qué implica, entonces, lo líquido en contraposición con lo sólido? Según Bauman, la modernidad "sólida" era la modernidad preocupada por el orden y la modernidad del capitalismo pesado, duro, de producción, industrial y desarrollista (también esclavista *vía contrato* y ya no por las cadenas); la modernidad kantiana, racional, weberiana, del Estado-

nación comunitarista o contractualista, de los derechos liberales y los avances sociales, los grandes e inamovibles valores, la ética del imperativo categórico, la fe en el progreso, el marxismo y la confianza en la emancipación; pero también de la *fábrica fordista*, la producción en masa, la división y la ética del trabajo, la cultura de masas, el darwinismo social, el genocidio racionalizado, el *Gran Hermano*, el *Konzlager*, la emergencia de las clases trabajadoras alienadas, de los ordenamientos jurídicos impermeables, de las fronteras infranqueables y del Estado totalitario y sus consecuencias y la invasión de la esfera de lo privado por lo público<sup>8</sup>.

Frente a ello, los nuevos tiempos nos dan a entender una realidad distinta, que necesita ser descrita y pensada, y por ende, criticada, con un nuevo esqueleto epistemológico que, según Bauman, está a la espera de ser ensamblado por los pensadores.

Su descripción es la de una modernidad líquida, en la cual asistimos a la demolición de los muros que impiden el flujo de los nuevos poderes globales, a la desaparición de las trabas estatales, a la desregulación y a la privatización de todo tipo de vínculo o fenómeno social, a la erosión de las densas redes de nexos sociales de antaño, de las estructuras sociales con base primordialmente territorial. Una modernidad en la que las clases sociales permanecen, pero bajo criterios distintos y con una plasticidad sin precedentes. Una modernidad líquida cuyo núcleo de poder es económico, invisible, multinacional, donde la soberanía de los Estados fuertes se reduce a funciones de gendarmería local y en donde la soberanía de los Estados más débiles es absolutamente impotente *ad intra* y *ad extra* frente a los arbitrios del nuevo poder (económica y militarmente, en una época en la que también desde un punto de vista estratégico el territorio ha perdido sentido). Es más, afirma Bauman que los Estados, ya voluntariamente o ya forzosamente, han de abrir su territorio a las presiones globales, sufriendo las contradicciones humanas, sociales y económicas que ello implica, pero con el estrecho margen de maniobra que supone la toma de medidas locales<sup>9</sup>.

Poder escapista, caracterizado por su capacidad de elisión, pero que está regido por una jerarquía global dominada por una élite nómada, políglota, que es la única que accede a los medios de producción de incertidumbre, la única capaz de moverse a la misma velocidad que un capital desestatalizado, transnacionalizado, volátil como el valor de las acciones en las bolsas mundiales. Una modernidad en la cual el individuo nace con el abrumador peso de construir su identidad frente a una teórica pléyade de posibilidades y en condiciones de libre albedrío jurídico (sin ser consciente de las limitaciones fácticas de sus elecciones, hecho que es a la vez causa esencial de las mismas). Una modernidad en la que el trabajo se vuelve

precario, inestable, y estructuralmente transitorio. Una modernidad en la que todo valor se convierte en producto de consumo, aséptico y dictado por múltiples estéticas y destinado a la satisfacción del ego hedonista, la fantasía, y el deseo, encubiertos como cálculo racional o el “lado canalla” de la quimera del *free rider* y materializados de forma inmediata o de lo contrario, con pago a crédito<sup>10</sup>. Una modernidad en la que incluso los vínculos más íntimos se vuelven líquidos e inestables; en la que el contacto humano, también el sexual y afectivo, se vuelve inconsecuente, transaccional, efímero mientras obsesivamente se rinde culto al cuerpo y a la estricta protección del mismo frente a agentes patógenos externos como elemento primordial de retroalimentación de la escala de valores individualista basada en la seducción interpersonal y la apariencia de bienestar. En ella la idea de pareja se vacía y se convierte en una “sociedad” en la que la frustración del deseo inmediato, ansiosa y constantemente actualizado en base a los hipotéticos máximos de satisfacción, significa su disolución instantánea y no traumática<sup>11</sup>.

Así, la obra reciente de Bauman subraya un hecho: que el individuo sigue teniendo fuentes de infelicidad en su vida. El individuo sigue buscando y ansiando seguridad y justicia. Y que los abismos entre la libertad *de facto* y la libertad *de iure*, la autonomía individual teórica y real siguen siendo tan insalvables como hace dos siglos<sup>12</sup> aunque radicalmente distintos bajo la apariencia de una sospechosa autocomplacencia ahistórica. De la misma forma, la modernidad sigue siendo fuente de contradicciones sistémicas, frente a las que, de nuevo en términos de Bourdieu, no resulta creíble la asunción de que “no hay alternativa”. O al menos, resulta moralmente inaceptable: y en cierto modo parte de la ciencia social empírica ha acusado siempre sus estrechas relaciones con el poder, lo que Bauman llama por otro lado la estrategia de reducción de la sociología<sup>13</sup>.

Así es que Bauman estructura *Modernidad Líquida* y sus obras posteriores en torno a la “licuefacción” o “desolidificación” de los siguientes conceptos: la emancipación, la individualidad, el espacio/tiempo, el trabajo, la comunidad y el miedo.

La idea de emancipación humana ha estado siempre en la mente del hombre occidental, no olvidemos la ambición prometeica; pero ante todo ya el dilema del *filósofo-rey* del Libro VII de *La República* de Platón, el mito de la caverna y la liberación del *desmotai*.

Afirma Bauman que ya Marcuse había “protestado”<sup>14</sup> con gran lucidez sobre el asunto de la supervivencia de dicho ideal emancipatorio en una sociedad que colmaba a sus individuos de prosperidad material como la que emergió en Occidente especialmente a partir de la década

de 1950 del siglo XX. Estableciendo una hipotética diferencia entre la “libertad subjetiva” y la “libertad objetiva”, Bauman pone en tela de juicio la anulación de la “necesidad de liberación” en el ser humano contemporáneo (ya anteriormente en su obra había hecho referencia a la idea freudiana de la presión que el “principio de realidad” ejerce sobre el “principio del placer” en el individuo); las personas “pueden sentirse satisfechas de lo que les toca aunque diste mucho de lo objetivamente satisfactorio”<sup>15</sup>.

La modernidad “pesada”, la modernidad heredera de la Ilustración, heredera de la fe en el progreso y en la razón, la de la paz perpetua kantiana; aquella escudriñada por Weber como “racionalidad instrumental”, estaba preñada de totalitarismo, de ahí el miedo no siempre infundado al Gran Hermano, como la Historia reciente enseña y Orwell o Huxley recrearon. El individuo “iba a ser liberado, por fin, de las fuerzas físicas ciegas e irracionales bajo el manto de la sociedad”, ergo, bajo el manto del Estado<sup>16</sup>. También Erich Fromm<sup>17</sup> había señalado hábilmente cómo la sociedad puede liberar al individuo de la angustiosa carga de dirigir su destino en libertad y hacerlo con la connivencia del propio individuo.

Y sin embargo, hoy en día, el dilema de Marcuse ha perdido vigencia según Bauman puesto que, al menos *de iure*, se le ha garantizado al individuo toda la libertad que a priori podría desear o anhelar. De modo que, tal y como asevera Cornelius Castoriadis, “la sociedad actual ha dejado de cuestionarse a sí misma”, sin que ello implique necesariamente para mantener la libertad *de iure* que haya desaparecido el pensamiento crítico. En ese sentido también Anthony Giddens y Ulrich Beck son citados por Bauman en el sentido en el que “hoy en día todos somos individuos reflexivos, comprometidos con las políticas de vida”. Pero es la estructura del nuevo poder líquido, global, evasivo, nómada, extraterritorial, invisible, la que ha permitido esa hospitalidad con el espíritu crítico para integrarla en el sistema sabiendo que va a escapar inmune al mismo. Proclama Bauman entonces que la teoría crítica clásica está “obsoleta”<sup>18</sup>.

Conviene aquí señalar como hace Bauman la definición evolutiva que Ulrich Beck hizo de la modernización del individuo<sup>19</sup> como un fenómeno “compulsivo, obsesivo, continuo y constante” en el cual, llegados a la modernidad actual, toda responsabilidad sobre el destino del individuo recae sola y exclusivamente sobre él mismo, así como los riesgos y las decisiones que ello conlleva. Bauman ve en las teorías de Beck cómo se estableció una autonomía *de iure* sin que ello implicase necesariamente una autonomía *de facto* (ya Sartre había dicho que para ser burgués no basta con nacer burgués, hay que vivir la vida como un burgués). Decir esto implica también señalar que al individuo se le delega la tarea de autoidentificarse con

identidades flexibles y cambiantes mientras los vínculos sociales se diluyen<sup>20</sup>. Y si fracasa en esa tarea, es porque ha fracasado en el arte de seducir e impresionar a los otros. Ya el propio Beck señalaba que mientras “los riesgos se siguen produciendo socialmente, es responsabilidad del individuo afrontarlos”.

Todo ello hace que el antiguo debate público sobre la emancipación, la causa común, la “buena vida” o la “buena sociedad” se haya diluido bajo las aguas de la modernidad líquida. La *Utopía* que había concebido Tomás Moro en el amanecer de la modernidad sólida parece vacía de contenido tal y como la conocíamos<sup>21</sup>. Bauman contempla un panorama en el cual las clases sociales y las teorías críticas que las analizaban se quedan ambas epistemológicamente obsoletas<sup>22</sup>, en el cual además las formas de vida se vuelven líquidas y flexibles y guiadas por el consumo del individuo ya feliz y liberado (o quizá sólo indiferente como De Tocqueville había previsto lúcidamente). Bauman va más allá y afirma que la propia idea de progreso se ha convertido en un persistente juego de las sillas en el cual un solo segundo de despiste puede generar, para pavor de los jugadores, una completa derrota personal acompañada de la exclusión e incluso el escarnio.

Las angustias vitales se expresan por conductos electrónicos (chat-shows) y brindan consejos a los individuos que comparten una misma existencia pero que gestionan el dolor de forma atomizada y solitaria; y dichos actos adquieren un carácter de exorcismo, de liturgia y purificación en un sentido antropológico porque permiten la desinfección y la canalización del descontento vital. Lo público es colonizado por lo privado. Pero señala Bauman, como ya había dicho Joël Roman, que incluso el concepto de *ciudadanía* ha sido erosionado<sup>23</sup>. Richard Sennet había afirmado que “lo público” queda reducido a una desesperada necesidad de interconectarse para compartir intimidades; lo cual da lugar a comunidades con vínculos frágiles; Beck señala por su parte que lo que emerge entonces es un ego cargado de miedo en busca de amor y ayuda<sup>24</sup>. Ese miedo es además reforzado por unos “mass media” amarillistas fagocitados por los sucesos y los fantasmas que crea la “prensa de investigación” para dejar escapar el miedo y el odio acumulados.

El papel que puede jugar ahí, según Bauman, la Teoría Crítica, tiene que ver con la búsqueda de la Política (con mayúscula) en tanto en cuanto reorientación del debate público para la reactivación de los vínculos de cooperación y la acción colectiva. Defender la “evanescente esfera de lo público”; reivindicar la necesidad de pensar que decía Adorno<sup>25</sup> huyendo a la vez de la melancolía relativista que inferían sus ideas en cuanto a la inconciliabilidad de la vida contemplativa y la vida activa: dice Bauman que no existe forma de

evitar “el puente hacia lo político” dado que en la modernidad líquida es la esfera de lo público la que requiere defensa frente al mundo de lo privado, paradójicamente, para ampliar las libertades y no para cercenarlas. Buscar una alternativa de vida en común, el núcleo de la actividad humana y su libertad, sin repetir las propuestas del pasado y frente a las actuales políticas de vida. El Dr. Spencer Fitz-Gibbon, en una carta al diario *The Guardian*, en referencia a los trágicos asuntos acaecidos en Timor hace diez años, afirma que “si los británicos le prestaran tanta atención a esos asuntos como la conducta sexual del primer ministro, el mundo sería un lugar más seguro”.

En cuanto a la idea de individualidad, la modernidad líquida no arroja más que el saldo de la incertidumbre y la misma precariedad que en cuanto a otras concepciones sobre la vida. En *Tiempos Líquidos*, Bauman dibuja tres figuras del individuo en perspectiva histórica: el individuo premoderno como *guardabosques*, el individuo moderno como *jardinero* y finalmente el individuo de la modernidad líquida como *cazador*<sup>26</sup>. Con facilidad se intuye que la función del guardabosques es la de conservar un equilibrio natural fruto de la “sabiduría infinita de un ser supremo” o del estado de las cosas que son fuente de vida. Así mismo, la función de un jardinero es la diseñar y dominar los elementos de la naturaleza, construir las utopías, “utilizando la razón y los instrumentos creados con la misma”. ¿Cuál es, sin embargo, la lógica del individuo *cazador*? Aparentemente, hoy en día somos todos cazadores. Nuestra lógica, según Bauman, consiste en nuestra adecuación a una dinámica predatoria, luchar para no perder y convertirse en uno de los cazados<sup>27</sup>. La perspectiva vital del cazador no es la caza sino el acto de cazar en sí mismo; la pura lógica económica del consumo y de la caza con una ambición sin límite, con el objetivo utópico del mayor engrandecimiento posible del propio ego, o, en última instancia, mantener cuanto más lejos mejor la incertidumbre y el miedo, garantizándose la propia supervivencia individual.

De hecho, Bauman ilustra abundantemente en varias de sus obras la versión líquida del individuo: una versión “liberalizada” y “privatizada” distinta a la de las visiones sólidas de la buena sociedad; una versión del individuo cuya promesa de felicidad no pasa por ser hospitalario con la humanidad sino más bien, retocar y rehacer la propia psicología individual a gusto del consumidor<sup>28</sup>. Y desde luego, como ya profetizaba Blaise Pascal, “la gente quiere escapar de su condición infeliz [...] y la liebre no les libraré de pensar pero el acto de cazar sí, durante un tiempo”<sup>29</sup>. El individuo asume en solitario problemas cuya fuente de incertidumbre desconoce o, que en todo caso, no puede manejar ya que son de origen global; entonces, se despiertan en el cazador los instintos más primarios. La oscuridad entonces continúa acechando a pesar de los siglos iluministas de la modernidad pesada.

Daniel Cohen<sup>30</sup> observaba hábilmente que “hace apenas pocos años, quien empezaba una carrera en Renault o Ford tenía la certeza casi total de concluirla allí mismo. Hoy en día, quien empieza su carrera en Microsoft no tiene idea de dónde la terminará”. Bauman crea otra poderosa metáfora para decir que los individuos del capitalismo “liviano” son pasajeros que van en un avión con piloto automático, cuyo destino es desconocido y cuya caja negra es indescifrable. Gerhard Schulze, por su parte, señala que hoy en día la gran fuente de incertidumbre existencial para el individuo radica en el desconocimiento de los fines y no en el desconocimiento de los medios para alcanzar unos fines determinados. Por otra parte, el peso de la decisión que recae sobre el individuo a la hora de elegir múltiples opciones vitales a cada cual más seductora genera un constante riesgo y una gran ansiedad; puesto que el logro inmediato implica muerte del deseo y por tanto la aparición de un nuevo deseo que nunca se sacia, y menos de forma durable. Sin embargo, la voz atronadora de los apóstoles de la modernidad líquida no deja de proclamar que “después de todo, el placer es mejor guía que la corrección o el deber” (Samuel Butler). U otros que aún hoy en día insisten en el credo liberal que debe ser salvado de las garras de un Estado que quizá ya no exista como tal (Jürgen Habermas). Así, los políticos, legitimados por el propio poder que ejercen y por las palabras de los antedichos apóstoles, se centran no ya en mandar sino en congraciarse con los electores mediante la persuasión y la seducción, aireando y sometiendo al control sinóptico su vida privada y haciendo ostentación de ser un ejemplo a seguir, convirtiéndose en un producto de consumo.

Otra losa que cae sobre la individualidad líquida es, según Bauman, la perpetuación de la autculpabilidad en cuanto a las imperfecciones físicas o patogénicas del propio cuerpo<sup>31</sup> (“las imperfecciones de mi cuerpo son mi culpa y mi vergüenza”; mientras Jane Fonda nos enseña por conductos electrónicos y con una seductora sonrisa que el primer síntoma de éxito y de bienestar es la constante y voluntariosa batalla por estar en forma para continuar siendo seductora y hermosa indefinidamente). Por otra parte, afirma Bauman que el miedo por la propia salud registra sus niveles más altos e instaura la psicosis del chequeo constante, cuya omisión por el individuo convierte a éste en automático culpable de toda consecuencia perniciosa. Salud implica guerra constante contra la enfermedad potencial, latente o incluso futura<sup>32</sup>. Los grandes avances de la ciencia médica permiten por diversas vías la materialización de este anhelo. El principal pecado es aquí la conformidad; así mismo, con las ambiciones en cuanto al lujo y la calidad de vida<sup>33</sup>. Y de la misma forma que protegemos el cuerpo de agentes externos, protegemos nuestras propiedades con vallas, muros, cámaras, seguridad privada...O protegemos nuestras “comunidades” de la “otredad” del inmigrante, del

perezoso o del incapacitado.

Así mismo, recae también sobre la individualidad líquida la losa de las adicciones como medio para hallar satisfacción inmediata y, en la mayoría de los casos, legitimada por el sistema. De hecho, Bauman afirma que la praxis entera de nuestra política de vida es similar a una estrategia de shopping; una ávida e interminable búsqueda de ejemplos de vida, de experimentación de nuevas y efímeras sensaciones. Al igual que salimos a “comprar” capacitaciones para ganarnos la vida y los medios para convencer y seducir a los otros. Nuestra actividad se basa en el deseo y no en la necesidad como antaño, en la liberación constante y ansiosa de anhelos y fantasías. Ningún estímulo parece prima facie adaptarse mejor a la naturaleza de la modernidad líquida. Harvie Ferguson había observado que “el individuo se expresa a sí mismo por medio de sus posesiones” y a través de sus deseos, lo cual implica una “economía” psíquica muy diferente<sup>34</sup>. El deseo es más flexible, más volátil, menos persistente y más arbitrario que la necesidad: en definitiva, más líquido. El “principio del placer” se ensancha en su choque con el “principio de realidad”.

La estrategia de vida como estrategia de shopping es, además, *otro exorcismo*; se escapa de la angustia que genera la ingente elección entre tantas oportunidades vitales buscando compulsivamente nuevas experiencias sensoriales que permitan que no pensemos en lo que T.H. Marshall proclamaba: “cuando veas correr a alguien, no sólo te preguntes detrás de qué corre sino también delante de qué huye”. Bauman resume todo ello en la inseguridad como elemento intrínseco a la individualidad líquida. Todo el mundo quiere hacer de su vida un camino original, una obra de arte; pero la inseguridad de no alcanzar una experiencia completa nunca nos abandona y siempre seguiremos luchando por detener lo fluido y buscar identidades estables<sup>35</sup>. En esa lucha, afirma Bauman, la posibilidad de hallar la autenticidad es altamente cuestionable. De la misma forma salimos al mundo a buscar pareja, buscando vínculos fácilmente rescindibles y en donde el rédito inmediato esté asegurado sin las penalidades del conocimiento del otro en todas sus facetas, basándonos en la satisfacción mutua y empezando por la propia<sup>36</sup>.

Sin embargo, y a pesar de los cambios y las contradicciones, los más perjudicados de la modernidad líquida siguen siendo los mismos de siempre. Apunta Bauman lo remarcado por Jeremy Seabrook en cuanto a que “los pobres no viven en una cultura diferente a la de los ricos [...] y su pobreza es agravada tanto por el crecimiento económico como por la recesión y la falta de crecimiento”. Sólida o líquida, la modernidad no es benévola con los débiles. En *Miedo Líquido*, Bauman recuerda lo dicho por John Dunn en cuanto al “orden del egoísmo [...]

una apuesta por los ricos, por aquéllos que han tenido la fortuna de ser ya ricos pero, sobre todo, por aquéllos que han tenido el tesón y la suerte de hacerse ricos”<sup>37</sup>.

La relación entre espacio y tiempo, por su parte, merece también un desarrollo aparte. Señala Bauman dos grandes cambios en la concepción del espacio y del tiempo; por una parte, el cambio en la concepción de las relaciones espacio/tiempo en base a la aparición de medios de transporte cada vez más rápidos que transfiguran su anterior sentido y por otra parte, la evolución de los conceptos de espacio civil y espacio público y su progresiva disociación.

Bauman entiende la modernidad como una historia del tiempo<sup>38</sup>. Es la época que verdaderamente se obsesionó con medir las distancias e incluso Kant llegó a categorizarlas como dos variables independientes y puras de la cognición humana. Con la invención de máquinas que sustituyan el factor humano y animal en el movimiento, el tiempo ha dejado de estar sujeto a las inertes variables de la tierra y el mar. En la modernidad sólida, el tiempo era un arma para conquistar el espacio. La expansión europea en el siglo XIX responde, en cuanto a la movilidad, a la lógica de quien antes llega, antes conquista y antes expande sus dominios (ya Descartes había identificado la existencia con la espacialidad). Es la época de la “obsesión cartográfica”, el mapa, la frontera sagrada e infranqueable, el surgimiento de los Estados y el principio *utis possidetis iuris*. La idea del espacio vacío era intolerable.

Pues bien, Bauman describe el paso a la modernidad liviana como la nueva irrelevancia del espacio, disfrazada como aniquilación del tiempo<sup>39</sup>. Ello implica varias cosas para el autor. En primer lugar, el desarrollo de unos medios de comunicación que permiten, para quien los maneja, la “casi instantaneidad” a escala global así como la invisibilidad de esos usuarios para con quien no tiene acceso a dichos medios. En segundo lugar, implica la pérdida del valor del territorio, desde el punto de vista estratégico-militar, económico, simbólico. El espacio tiene un valor fetiche, en términos de George Simmel <sup>40</sup>, el espacio vale lo que cuesta y hoy en día pueden neutralizarse miles de kilómetros en horas; si no hay que renunciar al tiempo, entonces el espacio, carece de valor.

Pero esa “casi instantaneidad” ha traspasado todos los ámbitos de lo humano. Michel Crozier ya había definido hace décadas la *dominación como cercanía a las fuentes de incertidumbre*. Quien rutiniza al otro, domina, jugando con las armas de la aceleración y la demora. La jaula de hierro de la que hablaba Max Weber no tiene sentido hoy en día; la modernidad líquida premia la elusividad y el escapismo que son sinónimos de eficacia y productividad; premia el descompromiso; la época de la desencarnación del trabajo por un

capital ingrátido, que es la principal fuente de incertidumbre para individuos, nexos sociales y estructuras políticas<sup>41</sup>. La “ciencia gerencial” de las organizaciones capitalistas valora *lo mismo* que una clínica de cirugía estética: adelgazamiento, liposucción, flexibilidad, reducir volumen (lo cual no es incompatible con la obsesiva costumbre de fusión del capital líquido, fusiones que sirven para una licuefacción más rápida). El éxito comercial radica así mismo en el corto plazo y en la máxima flexibilidad ante las variaciones de una demanda imprevisible. Así, los poderosos no se centran en la ostentación de bienes durables o en la eternidad (en términos de Michael Thompson); los poderosos se centran en la manipulación de lo efímero y lo transitorio. Bauman afirma incluso que se ha producido una “devaluación de la inmortalidad” ya que la esperanza de vida es lo único que se alarga en la modernidad líquida y es frontera última de toda expectativa vital<sup>42</sup>. Es por ello que ante estas perspectivas, la denominada por la ciencia política “teoría de la elección pública” basada en la fiabilidad de datos empíricos obtenidos de los individuos que (sin entrar a valorar la distorsión entre acción y auto-narración de la misma) expresan racionalmente sus intenciones de futuro basadas a su vez en la credibilidad propia y ajena, haya podido quedar, en opinión de Leif Lewin, como una “reducción del *homo politicus* a un cavernícola miope”<sup>43</sup>. La elección racional en la modernidad líquida implica la evasión de las consecuencias que puedan involucrar o obstaculizar los movimientos. Y así entonces como en la política y sus estudiosos, en la moral (pues todo estaría transido de moral para Bauman); pues resulta inconcebible una moral indiferente a las consecuencias de las acciones humanas. Y la modernidad líquida premia la búsqueda del momento en detrimento de la asunción de las responsabilidades y la autocontención personal.

Otro eje central de la obra de Bauman es la disociación en la modernidad líquida de los conceptos de espacio “civil” y espacio público, unidos al desarrollo del urbanismo en nuestros tiempos y de la sociología del urbanismo. La civilidad es, para Bauman, la habilidad para protegerse del otro y al mismo tiempo afrontar su “otredad” sin forzarlo a la asimilación o atacarlo<sup>44</sup>. El entorno urbano debe ser civil para que la civilidad no se pierda. Sin embargo, en *City of Quartz* (1990), Mike Davis habla de una ciudad de Los Ángeles llena de medidas de seguridad, helicópteros, vallas, fragmentada en guetos y todo ello a petición de los propios residentes. Las contradicciones de origen social de la modernidad líquida dan lugar a la creación de no-espacios urbanos destinados al control y a la gestión de la “política del miedo cotidiano” en pro de la seguridad. La añoranza de la armonía en comunidad enfatiza la necesidad del individuo de protegerse de la “otredad” del marginado, considerado como agente patógeno. Las ciudades se llenan en sus periferias de no-espacios, espacios vacíos no pensados para más que el tránsito o la acumulación de los residuos sociales y urbanos (tal y como señalaron Jerzy Koziatkiewicz y Monika Kostera). Y son en nuestras ciudades “más otros

que los otros” los extranjeros, los inmigrantes y las minorías étnicas , cuya existencia *aquí* es síntoma de una *patología social* (para quien teme su otredad)<sup>45</sup>.

Por otro lado, la modernidad líquida ha visto cómo surgían en sus ciudades los grandes templos de consumo, que son espacios públicos pero no civiles (estimulan sensorialmente, atraen al individuo) y que ejercen una función litúrgica al facilitar y socializar el exorcismo de la compulsión, ejerciendo una función *fágica* por la cual atraen, absorben, homogeneizan, eliminan la duda y mantienen en su interior la sensación de unidad y seguridad. A saber, éstos serían los centros comerciales, lugares de ocio nocturno, cafeterías, etcétera.

De idéntica forma, han surgido en las ciudades numerosos espacios públicos no civiles que limitan en extremo la interactividad o ejercen una función antropoémica, en términos de Lévi-Strauss, y que, en muchos casos, tienen que ver con las estructuras de poder del capitalismo liviano. Señala Bauman la Défense de París, con sus grandes edificios de cristal y su plaza por donde discurren frenéticas hileras de ejecutivos: espacios no colonizables por el humano y que dan la espalda al espectador; espacios diseñados para repeler al transeúnte y hacer invisibles a las grandes oficinas y despachos que acogen, protegiéndose así de la otredad del espectador ajeno a lo que ocurre allí dentro. Y, según Bauman, las ciudades de la modernidad líquida permiten cada vez en menor medida el aprendizaje y desarrollo del arte de la civilidad.

Por tanto, las ciudades han dejado de ser aquel refugio del medioevo para ser la principal fuente de problemas dentro de sí misma. Por todo el mundo existen viviendas diseñadas no para integrar a sus habitantes sino para protegerlos<sup>46</sup>. Ello implica según Bauman una cierta desconexión local entre personas que viven físicamente cerca pero que social y económicamente se encuentran muy lejanas: hay una polarización (citando a Manuel Castells) entre quienes viven en la parte alta de la escala social, protegidos y siempre conectados a las redes de información y comunicación globales, y las redes sociales fragmentadas normalmente en base a criterios étnicos dado que la identidad es el último y máspreciado recurso que tienen para defender sus intereses. Los habitantes de estas redes sociales fragmentadas se hallan normalmente condenados a ser locales y permanecer siempre arraigados al lugar al que han nacido y a su miseria<sup>47</sup>. Así, existen guetos voluntarios para los ricos y guetos forzosos para los pobres.

Se produce, para Bauman, otro fenómeno en las ciudades de la modernidad líquida que resulta de la interacción entre la *mixofobia* y la *mixofilia*, dialéctica que se halla también en el

interior de sus habitantes<sup>48</sup>. Para quienes viven en las escalas privilegiadas, se acepta la segregación racial, cultural y/o económica (retroalimentando así la *paranoia mixofóbica* las antedichas estrategias antropológicas) mientras que al mismo tiempo se produce una cierta “fusión de horizontes”, en términos de Gadamer, dado que las ciudades tienen hoy en día parte de su poder de seducción en la interacción multicultural y en fenómenos ocio-culturales alejados de los valores propios. Esta ambivalencia de las ciudades, que atraen en cierto modo lo que después repelen, es lo que según Bauman puede controlarse y decantarse en favor de la *mixofilia* mediante la implementación de políticas urbanas y arquitectónicas que hagan gratificante y no conflictivo el encuentro cotidiano de los ciudadanos y en donde pueda enfrentarse de forma positiva la diferencia.

En cuanto a la evolución de la idea de trabajo, Bauman señala varios aspectos importantes. En primer lugar, que el la *ética del trabajo* como fin en sí mismo es un fenómeno propio de la modernidad sólida, paralelo a la fe en la razón y la idea de progreso<sup>49</sup>. El control del presente mediante la voluntad y el trabajo era la idea obsesiva que llevó a Henry Ford a proferir una sentencia con aire de bravuconada: “la Historia es una pavada, la historia es lo que nosotros hacemos en el presente para dominar el futuro”. Así mismo, el *laissez-faire* prometía la “salvación por la sociedad”. Peter Drucker aseveraba en 1992 que las bravuconadas del marxismo y del liberalismo ya no son creíbles<sup>50</sup>.

En segundo lugar, Bauman concede una importancia esencial a la evolución de la mano de obra, que nace de la modernidad pesada y quien extirpa la fuerza de trabajo de las labores agrícolas<sup>51</sup> y las lleva a la fábrica, símbolo de la modernidad, para contraer matrimonio vitalicio con el capital. De ahí, señala Bauman, la historia de la interdependencia mutua entre capital y trabajo, el avance de las reivindicaciones laborales dado que era un matrimonio mal avenido pero inseparable. En medio de tales “conflictos matrimoniales” el Estado-nación intermediaba y regulaba en virtud de su soberanía. El trabajador sabía que podía planear una estrategia a largo plazo y, así, tener asegurado su medio de subsistencia.

Sin embargo, la modernidad líquida es la era de la precariedad, la desregulación y la temporalidad del trabajo y el distanciamiento entre mano de obra y capital. Asumiendo las tesis de Bourdieu, Bauman señala que tras el divorcio entre el individuo y sus medios de subsistencia, éste se convierte *de iure* que no de facto en el propio guía de su destino; el individuo en sí mismo se transforma en la “unidad reproductiva de lo social en el mundo vital” (Beck). Afirma Bourdieu a tal efecto que la incapacidad fáctica de los individuos para controlar su propio destino sigue siendo similar a la de antes de la llegada de la desregulación.

Así, dice Bauman citando a Beck, los vínculos de nuestro sustento, los vínculos de amor e interés común y los medios para alcanzarlos, están penetrados por una flexibilidad sin precedentes. La ciencia social mayoritaria se ha apresurado, por otra parte, a establecer la naturaleza endémicamente indeterminista del mundo, olvidando que dicho mensaje es exactamente el que proviene de los negocios y de las acciones humanas<sup>52</sup>.

Por otro lado, la modernidad líquida hereda sin alterar de la modernidad pesada, según Bauman, la dicotomía entre moral del trabajo e interdicción de la inactividad y la ociosidad. El verdadero cambio se haya en que antes se apuntaban a causas sistémicas para establecer el premio o el castigo y ahora toda la responsabilidad recae enteramente sobre el individuo y su biografía. Así, la modernidad líquida tiende a culpar de la pobreza y la miseria al propio individuo que no ha tenido los recursos psicológicos o vitales para salir de la inactividad. Sin embargo, Bauman cita aquí una nueva paradoja de la modernidad líquida: ¿cómo culpar al individuo de la *desmotivación* de la que hablaba Bourdieu en sus entrevistas si la vida y el trabajo están regidos por la flexibilidad, la temporalidad y el corto plazo? ¿Cómo exigirle entonces al individuo estrategias vitales? ¿Con qué fuerza y motivación desafiar a un destino laberíntico<sup>53</sup>? Sintetiza Bauman que el acto de trabajar hoy se parece más bien a la estrategia de un jugador que se plantea objetivos a corto plazo; el trabajo está descargado de la función de génesis identitaria y cumple, a lo sumo, un cometido estético en tanto en cuanto al individuo, como consumidor, le aporte sensaciones, experiencias, réditos<sup>54</sup>. Sin embargo, todo ello contribuye por otra vía a debilitar los vínculos sociales y comunitarios de antaño puesto que incluso los compañeros de trabajo no tienen la expectativa de estar juntos por mucho tiempo. En *La misère du monde*, Pierre Bourdieu ilustra con claridad cómo las formas nuevas de explotación laboral son sutiles, fácticas, recubiertas de una legalidad aparente; ante la cual las formas de acción colectiva tradicionales son en cierto modo estériles, hecho ante el cual se han roto las bases de la antigua solidaridad.

¿Qué papel juega el Estado, para Bauman, en todo este fenómeno? El Estado tal y como lo concebíamos ya no existe. Es decir, el Estado es un factor territorial que aún debe ser tenido en cuenta, pues gestiona, recauda y decide. Pero es un hecho que en la modernidad líquida el poder es económico y global, volátil, inaprehensible. El poder líquido fluye con el incremento de la riqueza y los dividendos de los accionistas nómadas independientemente de cualquier acción local. Las consecuencias de la insumisión a este poder global son diversas: el aislamiento; la devaluación de la moneda local; las medidas de castigo económico; la marginalidad como "paria" internacional ( y por tanto, como fuente de residuos humanos individuales: en *Tiempos Líquidos* Bauman hace un lúcido análisis de la *emigración económica*

Sur-Norte<sup>55</sup>); e incluso la guerra que ya no es una costosa invasión territorial y una ocupación física y administrativa sino que se trata de guerras rápidas, optimizadas en cuanto al coste humano y financiero, sometidas a la crítica de la opinión global y en tiempo real, asimétricas tecnológicamente, donde se fuerza de facto a determinadas decisiones a los poderes locales y a veces legitimadas desde un pretendido enfoque moral y humanitario.

Al igual que ocurre con los individuos, existe un abismo infranqueable entre la soberanía de iure y la soberanía de facto; son los Estados más débiles los que en mayor medida se hallan más amenazados por esta nueva forma de poder global, evasivo, móvil. De la misma forma que las grandes inundaciones, cuyas imágenes llegan en tiempo real a los salones de nuestras casas, afectan en mayor medida a las estructuras urbanas más débiles y precarias, desde un punto de vista del poder global, evasivo y móvil, son los Estados más débiles los que más sufren las consecuencias. Las contradicciones y los conflictos en África no son patologías endógenas, son agrandados inmisericordemente por la modernidad líquida. Los antagonismos intertribales, por ejemplo, se acentúan en un escenario en el que el nuevo Estado no ha “tenido tiempo de desarrollar su musculatura”. Para Bauman, ésta es una de las principales fuentes de *residuos humanos* que serán absorbidos o marginados en Occidente, refugiados, apátridas de la modernidad líquida<sup>56</sup>. *Residuos humanos* que serán el objeto de la intervención humanitaria para la creación de campos de refugiados, que mientras solucionan la catástrofe inmediata ejercen involuntariamente el papel de retener, clasificar y homogeneizar los residuos provenientes de los conflictos, evitar su vuelta al lugar de origen y convertirlos en apátridas, carne de cañón de las mareas migratorias hacia Occidente<sup>57</sup>.

Afirma Bauman que la famosa fórmula clausewitziana sería hoy más bien como la guerra es la promoción del libre mercado y la globalización por otros medios. Todo ello en un mundo en el que, ante la disolución de los Estados, la violencia estatal y la fragmentación de los vínculos y las identidades, los focos de violencia se privatizan y se desregulan también a su manera, lo cual no hace sino aumentar las contradicciones con el poder global. Bauman habla de la guerra de Yugoslavia, de la intervención de la OTAN en 1999 y de los conflictos étnicos que asolaron los Balcanes. La conclusión destila la misma melancolía que el *Canto fúnebre por Kosóva* del que había hablado Kadaré. Pero ante todo, demuestra cómo son las intervenciones bélicas en la era de la modernidad líquida.

Es más, todo Estado sensato será sumiso al poder global, evitará la fuga de capitales, al igual que los individuos, intentará seducir a la inversión extranjera<sup>58</sup>, crear mejores “condiciones” para la empresa multinacional (es decir, desregular o regular lo menos posible)

y, por encima de todo, garantizar la “apertura de los mercados”, la “flexibilidad laboral” y la “mejora de la productividad”. Afirma entonces Bauman que el reto último al que se enfrenta entonces la política es el de reunirse de nuevo con el poder fáctico global y no estar sometido a él<sup>59</sup>. Y hacerlo en la arena global y de forma global.

Nada puede impedir la llegada de las élites nómadas extraterritoriales con sus teléfonos celulares y sus portátiles. En cuanto a los trabajadores “sedentarios”, Robert Reich los circunscribe en cuatro clases<sup>60</sup>: manipuladores de símbolos y creadores de ideas, los encargados de reproducir el trabajo (educadores y funcionarios del Estado); los encargados de los servicios personales y la atención al cliente; los vendedores o los que generan el deseo en el consumidor; y por último los trabajadores rutinarios “aún atados a la cadena de montaje”, tal y como también percibió Richard Sennett, siendo éstos los más vulnerables a las contradicciones y consecuencias del trabajo precario en la era líquida. En definitiva, y según Bauman, si la ética del trabajo implicaba *procrastinación*, postergación de la gratificación hacia el futuro poniendo al trabajo por encima del consumo; hoy la modernidad líquida se encarga de garantizar la durabilidad del deseo, fácilmente extinguido por su inmediato cumplimiento y en base a la brevedad de la satisfacción del mismo y por tanto la procrastinación de la satisfacción en el anhelo de futuras satisfacciones de futuros deseos<sup>61</sup>. Si una acción *debe ser* recompensada, deberá serlo instantáneamente y ésa es la clase de valor escapista, desmedido, que mantiene activo nuestro rol como consumidores vitalicios. La *procrastinación* sirve a la cultura del consumo en tanto que se niega a sí misma, indefinidamente. En una sociedad así, resulta incluso grotesco según Bauman concebir la modalidad del Ser tal y como la había concebido Martin Heidegger (recapitulación, reflexión, continuidad, distancia). Así, la modernidad líquida enseña a los hombres y mujeres a concebir su trabajo y sus vínculos con otros humanos como objetos desechables<sup>62</sup>. La gente insegura de sí misma tiende a parecerse irritable y superflua. Por otra parte, el viejo anhelo comunitarista cobra, en estas circunstancias y precisamente por ello, nueva fuerza.

Otro de los ejes analíticos que utiliza Bauman es el concepto de comunidad. Los comunitaristas siempre dieron gran énfasis a cuestiones como la educación, la socialización, el lenguaje, la infancia, es decir, las raíces en las que una persona se forma y se construye a sí misma. Hábilmente, partiendo de la base de que las comunidades han existido siempre, Bauman señala la gran paradoja del comunitarismo: las comunidades son una postulación, un proyecto común y no una realidad innata en tanto necesitan ser defendidas para sobrevivir<sup>63</sup>. Afirma Bauman que no se puede ser comunitarista *bona fide* sin reconocer la elección individual que la comunidad niega, “la comunidad inclusiva es una contradicción en términos”.

Y es por la desaparición y fragilidad de los vínculos humanos, por el miedo exacerbado al otro, por la angustia vital ante la falta de perspectivas y de fines...Es precisamente por ello que para Bauman el auge de las tesis comunitaristas encaja perfectamente en la lógica de la modernidad líquida. La vuelta del individuo *guardabosques*, como refugio soñado, como vuelta al Edén. De hecho Hobsbawm ya había señalado que nunca como ahora se había utilizado de forma tan indiscriminada el término "comunidad", realidad, por otra parte muy difícil de encontrar desde un punto de vista sociológico.

Así, dentro de la modernidad líquida tienen perfecta cabida las patologías sociales de carácter comunitarista, étnico e identitario. El nacionalismo, el patriotismo y lo que Bauman denomina *comunidades explosivas* y *comunidades de guardarropa*. Partiendo de la idea de Isaiah Berlin de que ya la figuración de una "tierra natal" tiene connotaciones sangrientas, nos lleva a la idea de un "crimen original o fundacional" frente al "otro" contra el que reivindicó la identidad nacional. Crimen sangriento que conviene recordar periódicamente aunque ya sea sólo mera propaganda; no existimos nosotros si no existen ellos<sup>64</sup>. Así, el credo patriótico/nacionalista aunque varía en sus formas y en la aparente mayor tolerancia del patriotismo, tiene un mismo resultado; lo que Frederick Barth denominó "intento desesperado de dividir el nosotros de ellos mediante fronteras de algún tipo" lo cual después, sirve de prueba y justificación. En ese sentido, afirma Bauman que son especialmente ilustradoras las ideas de René Girard en cuanto a la violencia que late bajo la formación pacífica de comunidades, violencia que ha de ser necesariamente canalizada hacia el exterior<sup>65</sup>. Así, el nacimiento de toda comunidad necesita de su bautismo de sangre, con el considerable poder genocida que ello implica y como la Historia profusamente enseña.

Este tipo de discurso en el marco de la modernidad líquida, ofrece resultados igualmente flexibles, plásticos y múltiples. Si los individuos tienen que afrontar la volatilidad de las identidades, así igualmente lo harán las comunidades por su parte, para protegerse, al menos retóricamente, de la erosión y buscar alguna fórmula para el arraigo. Indica Richard Sennett que el "nosotros" es una fórmula de autoprotección para el individuo asolado por el abismo entre la libertad de iure y la libertad de facto, y las consecuencias que ello tiene en cuanto al status. En otras palabras, en la modernidad líquida, el refugio comunitario es también una purificación, un intento frenético por eludir la confrontación, dice Bauman "una isla cálida en medio de un mar inhóspito".

Otra característica que puede definir a las comunidades líquidas es que ya no son necesariamente de carácter territorial y que pueden pretender ejercer el monopolio de una

violencia desregularizada frente al vacío que va dejando el Estado-nación. Así, las *comunidades explosivas* pueden ser transnacionales y ejercer la violencia de forma transnacional. Por otro lado, desde el punto de vista de las élites nómadas líquidas, la lucha contra el sedentario local, la comunidad explosiva y violenta, encaja en la lógica “civilizado-bárbaro” y cuenta con el apoyo popular para ello<sup>66</sup>. De igual manera, las masas y clases líquidas y acomodadas se juntarán en las denominadas comunidades de guardarropa puesto que es en el guardarropa donde dejan su ego, su individualidad, para introducirse en el efímero espectáculo de la reunión comunitaria tras la cual todo vuelve a quedar tal y como estaba. Los intereses individuales no adquieren así calidad “grupal” al juntarse lo cual nos lleva al problema anterior de la destrucción de los viejos vínculos de solidaridad.

El último gran concepto que maneja Bauman es el miedo y la gestión del mismo. No olvida Bauman aquello que Freud decía sobre el miedo como la más “insoportable e irritante” sensación para la lógica humana, la impotencia ante la finitud de la vida y ante las fuerzas de la naturaleza que no pueden controlarse. El miedo a la otredad, a lo desconocido. El miedo al sufrimiento y al vacío. El miedo al fracaso. El miedo a la inadecuación<sup>67</sup>. Miedo es, para Bauman, el nombre que le damos a la ignorancia, a la vulnerabilidad; y a la incertidumbre respecto a aquello que hay que hacer y que puede o no hacerse para combatirlas<sup>68</sup>. Por otro lado, recuerda Bauman que la respuesta humana natural al miedo oscila normalmente entre la huida y la agresión.

Hay, sin embargo, un miedo absolutamente total que siempre ha obsesionado y condicionado la existencia humana y no es otro que el miedo a la muerte, a la incognoscibilidad absoluta de la misma: la muerte es entonces la alteridad total<sup>69</sup>. Señala Bauman, como ya había hecho Freud un siglo antes, que todas las culturas y especialmente, la de la modernidad sólida, bajo el nítido aura kantiano, donde la razón y la fe cristiana se dieron la mano en la búsqueda de la felicidad y el progreso humano, intentan deconstruir y/o banalizar el fenómeno de la muerte para, sencillamente, hacerlo llevadero. Son estrategias culturales para hacer asumible la consciencia de la inminencia de la muerte. Y este miedo a la muerte no ha hecho sino agudizarse en la modernidad líquida, pues “la batalla es constante” y la sensación de vulnerabilidad ante numerosos riesgos alimenta en el ser humano la sensación de lo efímero en un aspecto que difícilmente es tolerable. Si a ello le añadimos el hecho de la desintegración de muchos vínculos humanos tradicionales y en paralelo el resurgir de la idea comunitarista, no es de extrañar para Bauman que sucedan cada vez en mayor número fenómenos como el que Robert Bellah describe: el “auge de la derecha religiosa norteamericana”. Las victorias contra la muerte siguen siendo pírricas en la era de la liquidez;

“por muchas batallas que se ganen, se trata de una guerra imposible de ganar”<sup>70</sup>.

Supone todo ello decir, además, que contigua a la idea de miedo se halla la idea del *mal*, el mal ya sea como sentimiento interno o como fenómeno incognoscible, en terminología kantiana, al que nos aferramos para buscarle una explicación a las fatalidades del destino. Y lo que es más, todo ello supone para Bauman afirmar que la modernidad sólida no consiguió desenmarañar el misterio del origen del mal, o al menos ponerle un marco cognitivo al separar el origen de los males morales, de génesis humana, y los desastres naturales, aleatorios y fuera de nuestro control. Aquel proceso que Max Weber había denominado como “Entzäuberung” o desencantamiento de la naturaleza. Se supone que ya no había que dejar en manos de la divinidad ninguna consecuencia del acontecer humano. Pero seguimos viviendo en la niebla. Prueba de ello es para Bauman las reflexiones de Hannah Arendt sobre la violencia, el Estado, y el Holocausto: la transgresión sólida y racional del sagrado mandamiento que dice “no matarás”<sup>71</sup>.

Por otro lado, se tiene aquí en cuenta aquello que decía Robert Castel sobre cómo los miedos se agudizan y se interiorizan angustiosamente cuanto mayor es el nivel de seguridad de las sociedades posmodernas: “somos nosotros, que hemos sido criados entre algodones, los que más amenazados, inseguros y atemorizados nos sentimos; somos los más miedosos y los más interesados en todo lo que tenga que ver con la seguridad y la protección, mucho más que los habitantes de la mayoría de sociedades conocidas”<sup>72</sup>. Bauman explica cómo ante fenómenos como el huracán Katrina, que asoló Nueva Orleans en 2005, se produce la súbita *descivilización*<sup>73</sup>: y todas las normas de progreso modernas y de convivencia se rompen como una fina pátina de hielo. Saqueos, asaltos, violencia... En apenas unas horas dos siglos de Ilustración se derrumban hacia el estado natural hobbesiano y de una forma precipitada precisamente porque vivimos obsesionados con la seguridad pero sin asumir realmente la inminencia de lo que nos resulta imposible aquí y ahora. Y por tanto, sin estar realmente preparados para la catástrofe pero sabiendo que tenemos que vivir (el sistema nos lo recuerda diariamente) como si no hubiera mañana: aquella coletilla aparentemente inocente del *carpe diem*, aunque probablemente bajo unas extraordinarias condiciones de financiación a crédito.

El denominado “síndrome Titanic”<sup>74</sup> en referencia al conocido artículo de Jacques Attali (“*Le Titanic, le mondial et nous*”) del que hacía gala la modernidad sólida ha derivado entonces en un *miedo líquido*, constante, cuyo cauce es imprevisible: el más horrendo de los nuevos terrores es el hecho de ser incapaces de conjurar el hecho mismo de tener miedo<sup>75</sup>. Miedo es el otro nombre que damos a nuestra indefensión. Es uno de los ejes de lo que Bauman

denomina como globalización negativa. Bauman continúa desarrollando la idea del miedo en la era global líquida usando la conceptualización de Robert Castel y en torno a diversos fenómenos como el terrorismo. Quizá sea una sentencia histórica *espejo* de los sentimientos de la época aquélla de Rumsfeld antes de entrar en Iraq: “no ganaremos la guerra hasta que los ciudadanos de América no vuelvan a sentirse seguros”<sup>76</sup>. Así, de la misma forma que la peor fuente de miedo es el miedo en sí mismo, el terrorismo no busca tanto la destrucción física como el hecho de sembrar terror. Así mismo, en nuestras ciudades líquidas y conflictivas, el miedo al crimen no se basa tanto en una eventual subida de las tasas de criminalidad como en la sensación de vulnerabilidad que producen a los estratos altos de la sociedad, los residuos humanos que no pueden ser situados y localizados en determinadas zonas marginales, en los supuestos en los que no funcionan las estrategias *antropoémicas* que antes hemos señalado. Más bien la criminalidad llega a convertirse en un espectáculo burocrático-mediático de delincuentes/lobos y policías/pastores<sup>77</sup>.

Bauman enlaza aquí su idea anteriormente remarcada de cómo el Estado-nación con su soberanía y sus fronteras no puede más que desintegrarse ante estos fenómenos frente a los cuales ya no puede ofrecer certeza a sus ciudadanos. Como antes hemos visto, problemas gestados globalmente no admiten soluciones locales, más allá de una mera pantalla de legitimidad en el circo de los “*free rider*”, en el cual el Estado pasa de ocuparse de la seguridad social a la seguridad personal<sup>78</sup>. Convendría entonces estar verdaderamente alerta de cómo son nuestros miedos para poder luchar contra ellos. O al menos intentar poner diques cuando sea necesario. Algo tiene que ir mal cuando, según David L. Altheide, en las zonas prósperas de Occidente “vivimos detrás de muros, contratamos vigilantes privados, conducimos vehículos blindados, llevamos botes de aerosol con gas paralizante para defensa personal [...] El problema es que todas esas actividades reafirman y contribuyen a producir una sensación de desorden que nuestros actos no hacen más que perpetuar”<sup>79</sup>. Bauman llega a afirmar, como los editores del *Hedgehog Review*, que vivimos obsesionados con nuestra protección personal (*safety*) dado que carecemos de comodidad existencial. Y tenemos todos los medios materiales y tecnológicos a nuestro alcance para ello. Mientras tanto, aquella verdad meridiana de la que hablaba Richard Rorty sigue sentada en su trono cotidiano y global: parece como si viviésemos en un mundo de superricos cosmopolitas; intelectuales que los asesoran; delincuentes y terroristas. El ciudadano de a pié y el que ni siquiera alcanza ese *status*, quedan ambos fuera de las *mainstream networks* globales.

El torrente de la *modernidad líquida* tiene consecuencias y provoca grandes contradicciones. Nuestra sociedad abierta y planetaria, lo es en una medida que Karl Popper

jamás habría imaginado. Y así, tratando de no despeñarse por el abismo epistemológico y relativista que Wittgenstein (hace ya casi un siglo; “la filosofía lo deja todo como estaba”) entre otros había proclamado; conviene señalar la labor del sociólogo. Según Bauman, la capacidad de aportar autoconsciencia, solidez, de reforzar los vínculos de cooperación colectiva y revivir los objetivos de una vida buena en común, en sociedad; fortalecer la libertad de elección del individuo, la capacidad de forjar un sólido armamento epistemológico, adaptado al mundo actual, elevado a la arena global, epicentro de las fuentes de incertidumbre, con el que denunciar las responsabilidades de las nuevas estructuras de poder en las contradicciones sistémicas que la *modernidad líquida* pretende ocultar bajo la acción de sus aguas descontroladas. Bauman invita a no tenerle miedo y a sumergirnos en sus profundidades para conocerla y, quizá, dominarla. O en todo caso, dejar flotando *un mensaje en la botella*.

\* **Javier MATEO GIRÓN** es licenciado en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid. En estos momentos cursa estudios en Antropología Social y Cultural por la UNED, así como el Master en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la UAM.

## Notas

---

<sup>1</sup> GIBRAN, Khalil, *El Profeta*.

<sup>2</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

<sup>3</sup> BOURDIEU, Pierre, *La misère du monde*, 1993. Bauman señala la idea de Bourdieu según la cual “no hay nada menos inocente que el *laissez-faire* [...] los que, voluntaria o involuntariamente comparten ese encubrimiento o, peor aún, la negación de la naturaleza-hecha por humanos, no inevitable, contingente y alterable-del orden social, y especialmente del orden que es responsable de la infelicidad, son culpables de inmoralidad...”.

<sup>4</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Tiempos Líquidos*, Tusquets Editores, Barcelona, 2007, pág. 21. “En lugar de grandes expectativas y dulces sueños, el progreso evoca un insomnio lleno de pesadillas en las que uno sueña que se queda rezagado, pierde el tren o se cae por la ventanilla de un vehículo que va a toda velocidad y que no deja de acelerar”.

<sup>5</sup> Frente al *poder panóptico* que había descrito Michel FOUCAULT con la idea de BENTHAM, en el que unos pocos controlan y vigilan a muchos en una torre; Bauman habla de un actual poder *sinóptico* en el que unos muchos vigilan y controlan a pocos, siendo el objeto de ese control no ya los asuntos públicos sino la vida privada del vigilado.

<sup>6</sup> LÉVI-STRAUSS, Claude, *Tristes Tropiques*, 1955.

<sup>7</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Tiempos...*, *op.cit.*, p. 47.

- 
- <sup>8</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 31.
- <sup>9</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Tiempos...*, *op.cit.* p. 50.
- <sup>10</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Miedo Líquido*, Ediciones Paidós, Barcelona, 2007; pág. 18. "La versión actualizada (por gentileza de las compañías de tarjeta de crédito) de la antigua sabiduría oriental: *no haga esperar al deseo*".
- <sup>11</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 19-20.
- <sup>12</sup> *Ibidem*. La dolorosa infranqueabilidad de dichos abismos, los esfuerzos personales por superarlos mediante *soluciones biográficas* y los desórdenes sociales de la modernidad líquida son un eje central y recurrente en toda la obra.
- <sup>13</sup> BÉJAR, Helena, *Identidades inciertas: Zygmunt Bauman*, Editorial Herder, Barcelona, 2007, Cap.V, p. 161 y ss.
- <sup>14</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 21-22.
- <sup>15</sup> *Ibidem*, p. 22.
- <sup>16</sup> DURKHEIM, Émile, *De Sociologie et Philosophie*, Paris, 1924.
- <sup>17</sup> FROMM, Erich, *El miedo a la libertad*, 1941.
- <sup>18</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 30-31. "En la modernidad líquida, la hospitalidad con la crítica sigue el esquema de un predio para acampar. La teoría crítica clásica, puesta a punto por Adorno y Horkheimer, había sido gestada por la experiencia de una modernidad diferente [...] la crítica estilo consumidor ha reemplazado a su predecesor la crítica estilo productor".
- <sup>19</sup> BECK, Ulrich, *Risk Society, Towards a New Modernity*, Edición en inglés de Sage, por Mark A. RITTER, Londres, 1992.
- <sup>20</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 38 y ss.
- <sup>21</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Tiempos...*, *op.cit.*, p. 134. Señala lúcidamente Bauman que incluso lingüísticamente, como así ocurre con el idioma inglés, "el adjetivo *utopian* se halla en los usos verbales parejo a otros tales como *impractical, irrational, fanciful*".
- <sup>22</sup> *Ibidem*, pág.79, "[...]la propagación global de la forma de vida moderna, que ha alcanzado los límites más remotos del planeta. Ha anulado la división entre *centro* y *periferia* o, para ser más exactos, entre las formas de vida moderna y pre-moderna".
- <sup>23</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 43 y ss.
- <sup>24</sup> BECK, Ulrich, en *Ecological Enlightenment: Essays on the Politics of the Risk Society*, 1995. La idea central es el "solitario confinamiento del ego".
- <sup>25</sup> ADORNO, Theodore W., *Negative Dialectics*, 1973. Ahí se plantea la necesidad de un "ostracismo inviolable" para el pensador, para quien el exilio es lo que para el "ingenuo" constituye el hogar, dada la necesidad imperiosa de despegarse de sus propia vida habitual, por mera supervivencia.

- <sup>26</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Tiempos...*, *op.cit.*, p. 139 y ss.
- <sup>27</sup> *Íbidem*, pág. 142, "Se nos incita a que actuemos como cazadores, bajo la amenaza de quedar excluidos [...] si es que no de vernos relegados al rango de animal. Y lo más seguro es que cada vez que miremos a nuestro alrededor veamos a a cazadores solitarios como nosotros o a cazadores que se agrupan en el modo en el que los cazadores lo hacen".
- <sup>28</sup> *Íbidem*, p. 150.
- <sup>29</sup> PASCAL, Blaise, *Pensamientos*, Altaya, Barcelona, 1994.
- <sup>30</sup> COHEN, Daniel, *Richesse du monde, pauvreté des nations*, Flammarion, Paris, 1997.
- <sup>31</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 72-78.
- <sup>32</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Miedo...*, *op.cit.*, p. 73. "Los peligros se conciben como amenazas y derivan su poder amenazador del meta-peligro de la muerte".
- <sup>33</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. yss.
- <sup>34</sup> FERGUSON, Harvei, *The Lure of Dreams: Sigmund Freud and the Construction of Modernity*, Londres, 1996.
- <sup>35</sup> CAMUS, Albert, *El hombre rebelde*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- <sup>36</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 96.
- <sup>37</sup> Dunn, John, *Setting the People Free: The Story of Democracy*, Atlantic Books, 2005.
- <sup>38</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 118 y ss.
- <sup>39</sup> *Íbidem*, p. 126 y ss.
- <sup>40</sup> SIMMEL, George, "A chapter in the philosophy of value", en *The Conflict in Modern Culture and Other Essays*, Nueva York, 1969.
- <sup>41</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 130.
- <sup>42</sup> *Íbidem*, p. 135.
- <sup>43</sup> *Íbid.*, p. 136.
- <sup>44</sup> *Íbid.*, p. 103.
- <sup>45</sup> BENKO, George, *Introduction: modernity, postmodernity, and...*, 1994.
- <sup>46</sup> DRUCKER, Susan J. y GUMPERT, Gary, *The mediated home in a global village*, Communication Research, 2, 1996.
- <sup>47</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Tiempos...*, *op.cit.*, p. 108-109.
- <sup>48</sup> *Íbidem*, p. 128 y ss.

- 
- <sup>49</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 141, "¿escapamos hacia el futuro expulsados por el angelus de la Historia y los horrores del pasado o nos adentramos en el futuro alentados por la esperanza de ver prosperar nuestros negocios?"
- <sup>50</sup> DRUCKER, Peter, *The New Realities*, Heinemann, Londres, 1989.
- <sup>51</sup> Señala Bauman con cierto humor que no es casualidad que muchos pensadores liberales y utilitaristas del Iluminismo fuesen escoceses, siendo Escocia una región cercana al epicentro de la Revolución Industrial y al mismo tiempo una región agrícola y periférica a la misma lo suficientemente cercana como para observar los hechos con objetividad.
- <sup>52</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 145.
- <sup>53</sup> ATTALI, Jacques, *Chemins de sagesse, Traité du labyrinths*, Fayard, Paris, 1996.
- <sup>54</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 149.
- <sup>55</sup> Los Estados occidentales, según Bauman, utilizan duras políticas de inmigración como un patético intento de controlar una marea humana que ellos no pueden controlar y que ellos han *provocado* pero también como tabla de naufragio al buscar un elemento de legitimación política que evite su *desintegración fáctica*.
- <sup>56</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Tiempos...*, *op.cit.*, p. 53 y ss.
- <sup>57</sup> *Ibidem*, p. 67 y ss.
- <sup>58</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 160 y ss.
- <sup>59</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Tiempos...*, *op.cit.*, p. pág. 41.
- <sup>60</sup> REICH, Robert, *The Work of Nations*, Vintage Books, Nueva York, 1991.
- <sup>61</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 166 y ss.
- <sup>62</sup> BOURDIEU, Pierre, *La précarité est aujourd'hui partout; Contre-feux: propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*, Liber, Paris, 1998.
- <sup>63</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 180.
- <sup>64</sup> *Ibidem*, p. 185 y ss.
- <sup>65</sup> GIRARD, René, *La violence et le sacré*, Grasset, Paris, 1972.
- <sup>66</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad...*, *op.cit.*, p. 209.
- <sup>67</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Tiempos...*, *op.cit.*, p. 81 y ss.
- <sup>68</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Miedo...*, *op.cit.*, p. 10.
- <sup>69</sup> *Ibidem*; ps. 47-61. "Todas las culturas humanas pueden interpretarse como artefactos ingeniosos calculados para hacer llevadero el vivir con la conciencia de la mortalidad".

---

<sup>70</sup> *Ibid*, p. 74.

<sup>71</sup> ARENDT, Hannah, *Eichmann in Jerusalem*, Viking, 1963.

<sup>72</sup> CASTEL, Robert, *L'insecurité sociale: Qu'est-ce qu'être protégé?*, Seuil, Paris, 2003. Castel anuncia el regreso de las *clases peligrosas* en las ciudades, idea que Bauman enlaza con la desaparición de los vínculos de solidaridad por los de competencia y con la desaparición del Estado-social en aquéllos sectores urbanos y sociales donde los *individuos inadecuados* permanecen aislados de la liquidez global.

<sup>73</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Miedo...*, *op.cit.*, p. 28 y ss. y p. 104 y ss.

<sup>74</sup> *Ibid*, p. 31.

<sup>75</sup> *Ibid*, p. 124.

<sup>76</sup> *Ibid*, p. 136.

<sup>77</sup> *Ibid*, p. 186-187.

<sup>78</sup> *Ibid*, p. 199.

<sup>79</sup> ATHEIDE, David L., "Mass media, crime and the discourse of fear", *Hedgehog Review*, vol.5,nº3, Otoño 2005.

## ***En defensa de la política***

**Irene GARCÍA AGUILERA\***

ZIZEK, Slavoj, *En Defensa de la intolerancia*, Sequitur, Madrid, 2007.

Con un título provocador, *En defensa de la intolerancia* es una pequeña gran obra. En poco más de cien páginas, Slavoj Zizek analiza con brillantez la sociedad capitalista postmoderna. El análisis es el de un pensador completo. El filósofo esloveno integra los conocimientos relativos al mundo humano —política, economía, psicología, arte...— como no había visto hace tiempo en ningún autor. Habría que remontarse casi al siglo XIX en busca de Karl Marx para encontrar análisis completos de esta naturaleza. La mirada de Zizek penetra la realidad social en todas sus dimensiones. Intenta desentrañar la esencia del concreto mundo histórico en el que vivimos, con sus fenómenos (la crisis del estado moderno, el capitalismo globalizado, la llamada *sociedad del riesgo*, los discursos crecientes formales de democracia y derechos humanos, el multiculturalismo, los populismos de derechas...). Ahora bien, que Zizek intente comprender todo esto en su enorme complejidad no significa que el autor acumule observaciones varias o diversas sobre el mundo actual, sino todo lo contrario. Su observación es una sola, es decir, la mirada que hay en juego es una sola, condensada como ahora veremos. Se trata de una mirada honda, muy honda, percibiendo integradamente lo que expertos particulares de política, economía, psicología, movimientos sociales, etc., tratan de estudiar por partes, a lo sumo coordinadas. Zizek se niega a permanecer en la superficie de los fenómenos cuando de lo que se trata es de explicar los mismos. No es casualidad en este sentido que el autor destaque en su obra dos herramientas básicas con las que trabaja como teórico: una, el marxismo alejado de simples determinismos económicos, y otra, el psicoanálisis —de la mano de Jacques Lacan—, sobre todo.

Notado lo anterior, ¿cómo condensa Zizek la esencia de los tiempos que vivimos? Lo hace mediante un concepto cuyo término él mismo acuña: *postpolítica*. La *postpolítica* es la forma *despolitizadora* de abordar la política. Hablamos de un enfoque de la política que paradójicamente la anula, desplaza o sustituye, y lo hace mediante una actividad “interpasiva”. *Interpasivo* es aquello que incita o motiva a que otros no actúen. La *postpolítica* incita a la ausencia de actividad genuinamente *política*. Pero, ¿qué es entonces *política*?

Por encima de todo Zizek reflexiona sobre la naturaleza de lo político y la política. Para él, político es el acto originario de desafío al orden social establecido. Político es aquel fenómeno que compromete a los poderes. Por esto, y contra lo que se suele decir acerca de que “la política es el arte de lo posible”, la verdadera política es el “arte de lo imposible”. La política cuestiona justo aquello que se ve a sí mismo como incuestionable o universal: el orden social hegemónico.

Deduciendo que *política* y *postpolítica* son los dos conceptos clave del libro, profundicemos en su significado. En cuanto a la política, los pensamientos de Zizek son de claro calado marxista. Para el autor, cuando se cuestiona al orden social hegemónico se reivindica implícitamente una alternativa: un nuevo universal que sustituya a lo denunciado. Pues bien, el alcance universal de la alternativa viene dado por cómo las “partes” del orden social pueden conseguir identificarse con la “parte sin parte” (es decir, con los de abajo). La universalidad se localiza por tanto, contra toda apariencia, en algo muy particular: en la relación que guarda el cuestionamiento del orden social con los excluidos. Las reivindicaciones políticas son más universales cuanto más cuestionan al orden social en sus puntos de exclusión, solidarizándose con quienes precisamente los sufren.

El ejemplo que más a mano tiene Zizek para ilustrar un punto de exclusión flagrante en nuestros sistemas es el caso de los inmigrantes, la mayoría de ellos fugitivos de la pobreza y otras violaciones de derechos humanos. Observemos que los inmigrantes constituyen estructuralmente la “parte sin parte” en los estados-nación. El grito político-universal en consecuencia pasaría con ellos por que los ciudadanos nacionales gritásemos *¡Todos somos inmigrantes!*

En realidad la frase más universal que cabe gritar hoy para nuestro autor es *¡Todos somos TRABAJADORES INMIGRANTES!* Para Zizek las estructuras del

sistema económico capitalista son netamente generadoras de puntos de exclusión y, sobre todo, son el epicentro de la actividad *interpasiva postpolítica*. El capital disfruta de una hegemonía prácticamente indiscutida hoy. No se le conciben alternativas. La teoría crítica económica suele ser de hecho calificada aún en la propia academia como economía “descafeinada” o no tan “científica” como el capitalismo ortodoxo o, a lo sumo, capitalismo reformado. En nuestras sociedades se trata así a la economía capitalista como si fuera *la* economía, natural e incuestionable. Esto supone *despolitizar* completamente un concreto y complejo modo de producción que surgió en un momento histórico determinado —en la era moderna— y que ha evolucionado globalizándose hoy. La cuestión es que este modo de producción implica innatamente en su razón de ser “partes sin parte”; genera y juega de hecho con la existencia de “partes sin parte”. Zizek lamenta por ello la triste ironía de que la globalización del capital parezca ser equiparada con *universalización*.

Llegados aquí, el título provocador del libro —*En defensa de la intolerancia*— lo que únicamente pretende es enfatizar la necesidad de desafiar ese carácter incuestionable del capitalismo con sus injusticias. En otras palabras, la obra defiende politizar la economía. Esto implica dejar de aceptar que la actividad económica sea algo ajeno a la reflexión crítica humana que anhela lo universal (la inexistencia de “partes sin parte”).

El hecho de que, para reivindicar la citada politización de la economía, Zizek recurra a criticar el valor de la tolerancia, recuerda de alguna manera la senda abierta en su día por Herbert Marcuse (con “Tolerancia represiva”, en *Crítica de la tolerancia pura*, 1977). Es esta senda sin duda una extremadamente delicada y, por lo mismo, resbaladiza. Con su carácter peligroso juegan precisamente los teóricos del *statu-quo*, a quienes en terminología de Zizek podría denominarse como teóricos -mejores o peores- de la *postpolítica*.

Para finalizar, gran parte del libro se dedica a la reflexión en torno a ciertas tendencias sociales que alimentan significativamente la *postpolítica* en cuestión. Se trata de las tendencias de “culturalización” de la política. Nuestro autor considera que la lucha por reivindicar identidades culturales marginales, aun siendo valiosa, no profundiza en las verdaderas causas de exclusión de los *diferentes*. Las políticas de identidad no llegan a abordar apenas la exclusión generada en la economía;

contribuyen por ello a la *postpolítica* incitando a que las reivindicaciones se sientan satisfechas consigo mismas en su ilusión de desafío al sistema. La “culturalización” de la política funciona entonces como la gran ficción política del capitalismo globalizado. Zizek relaciona esto con que la acción de las multinacionales traspasando fronteras en el plano económico se corresponde, de alguna manera, con un “multiculturalismo tolerante” en el plano social.

Todo esto último constituye a mi juicio la parte más floja o vulnerable del libro. Con ella Zizek se llega a mostrar reduccionista. Mezcla en sus análisis luchas culturales de identidad radicalmente diferentes, cuando no opuestas, como son las de las políticas de diferencia comunitaristas (véase Charles Taylor) y las de las políticas de diferencia inclusivas o de justicia (véase Iris Marion Young). En relación con éstas últimas —las políticas de diferencia como políticas de justicia—, a Zizek se le escapa la posibilidad de que una opresión tenga verdaderamente sus raíces en el plano cultural. En este caso, la discriminación o vulnerabilidad socioeconómica del *diferente* constituiría una expresión sólo o manifestación crecida de la raíz cultural de la opresión. Por supuesto esto puede ser al revés y ello a menudo se constata. Puntos de exclusión con raíz en lo económico llegan a expresarse o manifestarse en el plano cultural. Una retroalimentación de hecho suele acontecer entre el origen y las manifestaciones de la opresión. Pero la cuestión que interesa resaltar es que es posible que no se halle en la economía siempre el origen. Justamente el tratamiento que los seres humanos dan a sus diferencias es uno de los temas más complicados en filosofía política. Y eso Zizek no lo puede obviar. Y ni mucho menos el autor debe deslegitimar la lucha contra la opresión de raíz cultural afirmando que contribuye a la *postpolítica*.

Es extraño en fin que la mirada zizekiana no subraye la diversidad de raíces y expresiones de la opresión cuando es el *diferente* el que la sufre.

\* **Irene GARCÍA AGUILERA** es investigadora en formación (FPU-MEC) en el Departamento de Ciencia Política y relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid.

## ***Cuando hables, procura que tus palabras sean mejores que el silencio<sup>1</sup>***

**Roberto GARCÍA ALONSO**

**LUKES, Steven**, *Power: A radical View*, Palgrave, Hunnsmill y Hamps, 2005, [Segunda edición].

Por lo general, las segundas ediciones de los grandes clásicos nos plantean siempre la cuestión ¿hasta qué punto merecerá la pena releerlo? Ciertamente podemos afirmar que Lukes ha dado un importante paso al reconocer algunos de los errores que planteaba su primera versión. Sin embargo creo que aquí podemos hacer nuestro el tópico cinematográfico que nos dice aquello de que las segundas partes nunca fueron buenas. En esta nueva edición el autor añade dos capítulos nuevos sobre la base casi inalterada de la primera edición. En ellos profundiza aún más en el debate sobre el concepto de poder y sobre la pertinencia de la idea de poder como concepto esencialmente disputado (“essentially contested concept”)<sup>2</sup>. Añade además ahora un nuevo aspecto a su estudio, la idea del poder como dominación. Completa esta nueva edición un último capítulo donde trata de ofrecer una visión más refinada de las ideas de “intereses reales” y “falsa conciencia” que constituyen núcleo esencial de su tercera dimensión del poder.

Como ya he dicho, Lukes reconoce sendos errores en su concepto inicial de poder<sup>3</sup>. Por un lado, frente a una concepción del poder reducida a la mera dimensión de su ejercicio, el poder se entiende ahora como una habilidad o capacidad que puede ser o no ejercida. Frente a un poder de naturaleza conflictual, se asume también la existencia de un poder transformador, productivo y acorde con la dignidad humana. Por otro lado, frente a un tratamiento unitario de actores e intereses, pretende construir ahora una visión del poder que trata de considerar las diferencias entre estas interacciones y el posible conflicto entre estos intereses.

No resulta sencillo abordar una crítica de los muchos aspectos y temas que se abordan en esta obra. Sin embargo, el espacio disponible y el deseo de dejar el grueso de ese trabajo al potencial lector me animan a centrarme exclusivamente en

el concepto de poder como concepto disposicional y en la idea del poder como dominación. Estas ideas constituyen en mi opinión un planteamiento erróneo para el problema que nos ocupa.

En primer lugar, Lukes no cree en la posibilidad de llegar a un concepto universal y científicamente aceptado del poder. El poder es un concepto esencialmente impugnado. Sin embargo si cree en la posibilidad de una definición apta para el análisis empírico. Si recordamos, nuestro autor en su primera edición definía el poder como una relación causal: "A ejerce poder sobre B cuando A afecta a B en sentido contrario a los intereses de B"<sup>4</sup>. En esta nueva edición, adecuadamente, afirma que el poder definido en estos términos resulta equivocado en la medida en que reduce el poder solo a aquellos casos en los cuales tenemos una secuencia observable de causa-efecto (falacia del ejercicio). Alternativamente, el poder se entiende ahora como un concepto disposicional ("dispositional concept")<sup>5</sup>. Desde este punto de vista, el poder queda definido como una habilidad o una capacidad, un poder cuyo ejercicio exitoso dependería de la concurrencia de diversos factores. El poder se presenta así como un recurso disponible para los actores, como recurso controlado por individuos o grupos.

Tal concepción permanece miope ante la existencia de otras formas y efectos del poder. No digo que esta dimensión sea necesariamente falsa sino que impide ver que el poder no se limita a una realidad que solo pueda predicarse de individuos o instituciones<sup>6</sup>. A mi juicio este concepto del poder no logra escapar a la dicotomía agencia-estructura y es incapaz de entender como las relaciones sociales pueden definir las expectativas de los actores dentro de un complejo sistema de interrelación de roles<sup>7</sup>. Esta reducción que he puntualizado –la de creer que el poder sólo puede predicarse de individuos o instituciones- obliga a que permanezcan ocultas a nuestros análisis los fenómenos de poder que subyacen a las relaciones sociales en la medida en que pueden definir expectativas y las capacidades de los actores, cuando no definir a los propios actores como bien se señala desde enfoques constructivistas. Aquel que tiene poder, no es tanto porque lo posea sino porque puede encontrarse en una "buena situación". Por lo tanto este poder debe ser entendido no ya como un recurso disponible para los actores e instituciones, sino como una propiedad de las relaciones sociales. Desde esta visión relacional se presenta no ya como algo aprehensible sino como diría Weber "sociológicamente amorfo".

En segundo lugar, a juicio de Lukes, la mejor definición de poder en la vida social es aquella que la entiende en términos de la capacidad de los agentes para lograr efectos significativos, en concreto para la promoción de sus propios intereses y / o para afectar a los intereses de los demás, ya sea positiva o negativamente. Tomando como base la clásica distinción de Spinoza distingue entre la capacidad de producir efectos (*Potentia*) y la capacidad de dominar a otros seres (*potestas*), que se presenta como un subtipo de la primera. Desde este punto de partida el concepto de “poder sobre” no agotaría el ámbito del poder en la medida en que este poder, que se impone sobre otro, podría ejercerse teniendo en cuenta o no los intereses de aquellos sobre los que se ejerce. Habría así un concepto amplio de poder común a todos los casos que presentaría dos variantes distintas: “poder para” y “poder sobre”, donde este último se entendería como un subtipo del primero<sup>8</sup>.

En mi opinión, a pesar de todo, este concepto de poder sigue preso de una concepción teleológica y estratégica: define el fin que quiere y combina los medios necesarios para conseguirlo. Desde esta perspectiva el poder sigue definiéndose en términos de una relación entre un sujeto (A) y el objeto de la interferencia (B), con lo que permanece incapaz de explicar la posibilidad de la acción concertada de los individuos y de un proceso de formación racional de una voluntad común como forma de poder (poder para conseguir un resultado)<sup>9</sup>.

Sin embargo, pasemos ahora a la idea de dominación y la relación de esta con el concepto de poder que hemos presentado. Tras unas breves consideraciones sobre la obra de Michel Foucault de la que dice que contribuyo al debate pero a la que califica de extremista y errónea, presenta el concepto de dominación como un subtipo del “poder sobre”. Hablar del poder como dominación supondría hablar de la imposición de limitaciones importantes a los deseos, propósitos o intereses de los individuos sometidos a ese poder, ya fuera frustrándolos, impidiendo su cumplimiento o incluso imposibilitando su propia formulación.

Pero ¿qué lugar ocupa su análisis tridimensional del poder en todo este entramado conceptual? Preguntarse ahora acerca de la tercera dimensión del poder sería preguntarse por los medios para asegurar el consentimiento voluntario a la dominación, siendo aquí donde entraría en juego la manipulación o la posibilidad de los poderosos de condicionar las preferencias de los sometidos y cobraría así

sentido hablar de la idea de intereses reales o de falsa conciencia, ahora ya exenta de todo bagaje marxista.

Pero lo más relevante, es que a juicio de Lukes la sujeción al poder puede ser aceptada en la medida en que los sometidos a ese poder conservasen su autonomía a la hora de formar sus preferencias, en otras palabras en la medida en que las restricciones a nuestras elecciones no fueran en realidad invasiones a la libertad<sup>10</sup>. Puede así concluirse que la dominación no es más que la capacidad de limitación de la elección de los demás. Dicho esto, es manifiesto que podría haber interferencia sin que hablásemos de dominación, por ejemplo en aquellos casos en los cuáles los individuos afectados diésemos nuestro consentimiento para que un tercero - pongamos las instituciones democráticas –interfiriera en nuestra actividad con la condición de promover nuestros intereses.

Como bien puede verse el concepto de poder esta íntimamente ligado al concepto de libertad y con la posibilidad de interferencias que promuevan esa libertad. El problema principal de un concepto de poder entendido en término de interferencias aceptables (no-dominación) o no aceptables (dominación) ya no radica tanto en la confusa relación con el concepto de libertad, ni siquiera en la ambigüedad de la noción de intereses reales, sino en definir a quienes pueden y deben decidir sobre esos intereses reales. Dejo de lado a propósito las más que discutibles obligaciones para las autoridades democráticas que pueden derivarse desde estos planteamientos.

A nadie creo que escapa como toda esta formulación posee muchos de los rasgos representados por la visión republicana de Pettit sobre la que habría mucho que decir<sup>11</sup>. Me limitaré a señalar que cuando un pretendido análisis conceptual del poder da el paso para abrazar subrepticamente la no-dominación como un ideal social y político es cuando deja al descubierto sus verdaderas intenciones.

#### **NOTAS:**

---

<sup>1</sup> Proverbio hindú.

<sup>2</sup> GALLIE, Walter Bryce, "Essentially contested concept", *Proceedings of the Aristotelian Society*, Nº 56, 1955-6, ps. 167-198.

<sup>3</sup> LUKES, Steven, *Power: A radical View*, Palgrave, Hunnsmill, Hamps, 2005, p.109.

<sup>4</sup> LUKES, Steven, *El poder: Un enfoque Radical*, Siglo XXI, Madrid, 1985 (Traducción de Jorge Deike 1ª edición en inglés de 1974) p.29.

<sup>5</sup> LUKES, Steven, *Power...op.cit*, p.63.

<sup>6</sup> *Ibid* p.72.

---

<sup>7</sup> El problema de la relación entre agencia y estructura ha sido planteada por Habermas en la relación entre “mundo de la vida” y “sistema”. “La idea es que la acción y el sistema no son instancias externas una respecto a la de la otra, entre las que se pueda establecer una relación causal simple. La acción se encuentra estructurada socialmente y las funciones por las que se reproducen (mantienen y transforman) las estructuras sociales se realizan a través de las acciones mismas”. Véase SERRANO GÓMEZ, Enrique, *Legitimación y racionalización Weber y Habermas, la dimensión normativa de un orden secularizado*, Barcelona: Anthropos, 1994, p. 250.

<sup>8</sup> Etiquetas de uso provisional que a su juicio su uso es engañoso y erróneo.

<sup>9</sup> Apunto brevemente la conexión entre un concepto relacional del poder y la distinción entre poder sobre y poder para. Como ya mencioné no hay razones ontológicas ni epistemológicas que nos impidan examinar la manera en que las relaciones pueden hacer posible ciertos tipos de acción. Estas complejas interrelaciones pueden facilitar la acción colectiva o pueden tener un efecto limitador o disciplinario. Por otro lado, esto permitiría atender adecuadamente a la relación entre agencia y estructura en la medida en que no tiende a privilegiar una en detrimento de la otra. Para una aproximación interesante, véase BARNETT, Michael y RAYMOND, Duvall, “Power in International Politics”, en *International Organization* n° 59, Invierno de 2005, ps. 39–75.

<sup>10</sup> “What characterizes cases where subjection to power and dependency can be accepted as non-dominating is that the restrictions of choice involved are not really, or merely, invasions of freedom”. LUKES, Steven, *Power...op.cit* p.85. Aquí puede verse claramente las similitudes con los planteamientos de Pettit, para quién puede haber interferencia sin menoscabo de la libertad. ¿Cuándo? Cuando la interferencia no es arbitraria y no representa una forma de dominación: cuando esta controlada por los intereses y las opiniones de los afectados y es requerida para servir a esos intereses de manera conforme a esas opiniones. Véase PETTIT, Philip, *Republicanism*, Paidós, Barcelona, 1999.

<sup>11</sup> Véanse PETTIT, Philip, *Republicanism*, Paidós, Barcelona, 1999 o PETTIT, Philip, *A theory of Freedom: From the Psychology to the Politics of Agency, Polity*, Cambridge, 2001.

***Posibles claves para rediseñar las relaciones euromediterráneas***

**Adolfo CALATRAVA\***

**JERCH, Martin**, *Democracia, desarrollo y paz en el Mediterráneo. Un análisis de las relaciones entre Europa y el mundo árabe*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2007.

En los últimos meses, el Mediterráneo ha vuelto a adquirir importancia en las agendas de la Unión Europea. A través de la iniciativa del Presidente Sarkozy de refundar el Proceso de Barcelona y plantear nuevas bases de cooperación regional, se busca, más allá del interés particular del presidente francés, superar los fracasos de esta política europea. Este proyecto se ha plasmado en la creación de la Unión para el Mediterráneo que nace en la Cumbre de París de 13 y 14 de julio de este año, y cuyos principales avances son la creación de una pequeña estructura institucional, con una presidencia doble (un país del norte, uno del sur y del este) y un Secretariado Permanente con sede en alguna ciudad mediterránea - no determinada todavía pero que bien podría ser Barcelona.

Todo esto hace que el libro de Martin Jerch *Democracia, desarrollo y paz en el Mediterráneo*, publicado a finales de 2007, adquiera una importancia singular. Y esto es así porque desde el análisis de los mismos fundamentos teóricos de las políticas euromediterráneas, el autor propone cambiar los marcos de cooperación regional ahora que, en pleno proceso de reformulación, podría ser posible.

Después de más de diez años desde que se lanzase el Proceso de Barcelona, su objetivo básico no se ha cumplido: la creación de un espacio de paz y prosperidad en la región. En la actualidad no se han desarrollado mecanismos eficaces de cooperación interregional; los principales conflictos políticos no se han superado y la integración de la zona en la economía global es mucho menor que la de otras regiones del mundo. Además, si discriminamos del concepto "Países Terceros Mediterráneos" a Turquía, candidato a entrar en la UE, y a Israel, por sus características especiales, y centramos el análisis en el mundo árabe del Mediterráneo los resultados son mucho menos halagüeños. Turquía e Israel representan más del 50% de la inversión extranjera directa en la región y suman más del 65% del PIB conjunto.

Además este libro tiene la virtud de poseer un carácter divulgativo, pues introduce los conceptos básicos para entender cómo se articulan y se han articulado las políticas mediterráneas de la UE. Y, al mismo tiempo, es un libro especializado, fruto de una tesis doctoral que el autor presentó en la Universidad Autónoma de Madrid, donde se proponen una serie de modelos para comprobar las relaciones de causalidad entre los tres elementos claves identificados en las relaciones euromediterráneas: la democracia, el desarrollo comercial y las instituciones internacionales de cooperación.

La tesis fundamental del libro es que para poder lograr de manera efectiva y estable un espacio de paz y prosperidad en el Mediterráneo es necesario que se avance, en primer lugar, en la democratización de los países árabes de la región. Esto multiplicará los flujos comerciales, así como una profundización y consolidación de las organizaciones regionales. Una ecuación que, sin embargo, en el Proceso de Barcelona ha sido planteada en un sentido casi inverso: desde las reformas económicas y el aumento de las relaciones de intercambio se ha querido llegar hasta la democracia; siendo ésta la razón principal de los fracasos de esta política europea.

A partir de esta idea, el autor va desarrollando los capítulos que presenta bajo un doble patrón: partiendo del análisis de la dimensión internacional/regional se mueve hacia la dimensión local/regional; y desde la exposición de los conceptos teóricos se mueve hacia la presentación de los modelos estadísticos que defienden la tesis principal del libro. Para ello, realiza un estudio basado, ante todo, en variables cualitativas que él mismo nos va introduciendo a lo largo de la lectura – variables que van adquiriendo mayor fundamento a través del uso de numerosos datos macroeconómicos.

En la primera parte del libro, el autor justifica teóricamente las relaciones entre los tres elementos clave de los “espacios de paz y prosperidad” que, como ya hemos dicho, son la democracia, el comercio y las instituciones internacionales. Y lo hace explicando el valor que las diferentes Teorías de Relaciones Internacionales otorgan a la cooperación y el regionalismo, así como mediante la descripción de conceptos como “Paz Democrática”, “Paz Liberal” y “Paz Perpetua”. Asimismo, la importancia que los regímenes políticos tienen sobre las otras dos variables se muestra mediante una primera presentación de dos modelos de relación.

De esta dimensión más general, el libro pasa a un propósito más concreto: la aplicación del marco teórico desarrollado en el apartado anterior a las relaciones euromediterráneas. De esta forma, el autor nos presenta las causas de los déficits democráticos que existen en los países árabes de la región. Éstas van desde los planteamientos más estructuralistas que analizan las relaciones del estado con la sociedad civil, las economías rentistas o el papel de ejército, hasta posturas más vinculadas con las teorías de la modernización o la oposición de las élites a los procesos de cambio democrático. En todo caso, niega rotundamente que pueda haber algún fundamento en las denominadas “teorías de la excepcionalidad islámica” que asumen una relación de incompatibilidad entre el Islam y la democracia desde sus fundamentos básicos.

Del mismo modo, analiza los enormes desequilibrios comerciales entre las dos orillas del Mediterráneo, abordando la importancia que tiene el comercio con la Unión Europea para los países árabes y, en concreto, para los del Magreb; el escaso peso que esas mismas transacciones tienen para los europeos; la falta de intercambios horizontales o la influencia que tiene el petróleo. Así, las causas planteadas están de nuevo divididas en: estructurales - como la falta de complementaridad entre las economías del sur, la escasa diversidad de sus productos o su acusada dependencia externa respecto a los mercados internacionales – y aquellas derivadas de las políticas económicas desarrolladas en estos estados, principalmente una política fiscal basada más en los aranceles que en gravar ingresos o en el intervencionismo de algunos países como Siria o Libia. Por último, constata el interés de poner en marcha iniciativas de cooperación en la región que, finalmente, no dan los frutos esperados; principalmente, por la dificultad de superar el conflicto palestino-israelí o la falta de coherencia interna de la misma región mediterránea

De modo que ninguno de los tres elementos clave cumple su función. El déficit democrático frena la cooperación regional, la asimetría comercial impide que éste pueda funcionar como un factor pacificador y la falta de eficacia de las instituciones demuestra que no existe una concordancia de intereses entre las partes. De esta forma, la fórmula propuesta por el Proceso de Barcelona no es válida. Ésta sostiene que un incremento del comercio y las inversiones, genera desarrollo económico que, con el tiempo, impulsa el desarrollo político y un proceso de democratización. Éste, a su vez, se presume que estabilizará definitivamente las

relaciones euromediterráneas y creará un espacio de seguridad en la región. Una de las razones de este fracaso se encuentra en el hecho de que esta fórmula se basa en la propia historia europea, donde el desarrollo de las economías de mercado está fuertemente vinculado al desarrollo democrático. Otra posible razón se encuentra en que el planteamiento es, básicamente, de abajo hacia arriba, pretendiendo que sea la sociedad civil de estos países la que promueva los cambios pero fallando en el análisis y consideración de las sociedades civiles de los países árabes.

A partir de estas premisas, el libro se mueve hacia un nivel de análisis local, mostrándonos las características principales de los países árabes mediterráneos y analizando tanto sus estructuras económicas como las sociales. La idea principal es que el fracaso de la mayoría de los regímenes a la hora de consolidar las reformas, viene determinado, sobre todo, por la incapacidad de las élites gobernantes de crear coaliciones con grupos sociales y políticos diversos, y ejercer así una función moderadora que controle el proceso. Por el contrario, se presenta un modelo basado en la defensa de la supervivencia de las élites que incluso pueden apostar por la reforma económica sin impulsar cambios significativos de liberalización política (Egipto, Túnez, Marruecos o Jordania). En definitiva, las transformaciones económicas en estos países están subordinadas a la agenda política de las élites, cuyo principal objetivo es mantenerse en el poder. Si sumamos esto al déficit de legitimidad que tienen la mayoría de estos regímenes, el resultado es el retraso de muchas de las reformas para evitar consecuencias sociopolíticas negativas.

En el último apartado, el autor introduce una serie de modelos estadísticos, basados en consideraciones cualitativas, para sustentar la idea principal del libro: mientras no se produzca la democratización de los países árabes de la región, ni el comercio, ni las inversiones, ni las instituciones internacionales van a ser todo lo eficaces que podrían serlo. Pero antes nos presenta un resumen de las principales aportaciones teóricas sobre los paradigmas de desarrollo y la importancia de instituciones como el estado y el mercado en ellos.

Para terminar, incidir en el doble valor de este libro. Por un lado, nos introduce perfectamente en el mundo de las relaciones euromediterráneas presentándonos las principales líneas de análisis. Y, por otro, profundiza en varios modelos de relación que podrían considerar otros investigadores. Este carácter dual permite extraer una serie de críticas. Una de ellas podría ser que la obra se

presenta como un punto de partida para el análisis de muchos temas sobre los que, por lo tanto, debería profundizarse posteriormente con otras lecturas. Asimismo, se le podría criticar que al autor su tendencia a huir del uso del término gobernanza, esencial en la cooperación que actualmente se lleva a cabo en la región mediterránea.

En conclusión, en un momento en que se están rediseñando las relaciones euromediterráneas, las aportaciones del autor son muy útiles para que éstas se basen en fundamentos que permitan alcanzar los objetivos deseados; siempre que éstos sean realmente el desarrollo de una zona de paz y prosperidad en la región mediterránea y no únicamente el mantenimiento del *statu quo* para asegurar la estabilidad y la seguridad.

\* **Adolfo Adolfo Calatrava pertenece al** Centro de Análisis de Seguridad del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Granada.

## Condicionalidades democráticas en el Mediterráneo: Turquía y Argelia

Ana PLANET\*

**THIEUX, Laurence**, *Islamismo y democracia en Argelia. Francia y Estados Unidos frente al conflicto*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Colección Encuentros, Serie TEIM, Guadarrama, 2008.

**RODRÍGUEZ LÓPEZ, Carmen**, *Turquía: la apuesta por Europa*, Los libros de La Catarata, Madrid, 2007.

Algo se está moviendo en el panorama académico español de los últimos años cuando han visto la luz con pocos meses de diferencia dos trabajos de calidad y profundidad de enfoque sobre la realidad política de otros tantos países de la ribera sur del Mediterráneo, a saber Argelia y Turquía.

En *Turquía, la apuesta por Europa* Carmen Rodríguez, politóloga especialista en Turquía, analiza la evolución del sistema político turco buscando dar respuesta a la siempre compleja pregunta de hasta qué punto las condicionalidades impuestas por terceros países u organizaciones supranacionales han podido incidir, e inciden en la actualidad, en los elementos que componen un sistema. En esta ocasión se han identificado y tomado como punto de referencia dentro del conjunto de actores políticos del régimen turco los partidos políticos presentes en la Asamblea Nacional. El actor exterior cuya condicionalidad se cuestiona es la Comunidad Económica Europa-Unión Europea y el proceso desencadenado tras la solicitud de anexión presentada por Turquía. Considerando el euroescepticismo una de las actitudes posibles ante lo ofrecido por la Unión Europea a sus miembros y candidatos a la adhesión, la autora desgrana los mecanismos que se han puesto en marcha en el sistema para valorar las ventajas y desventajas que tal adhesión comporta para un país en los límites geográficos de Europa como es Turquía.

A lo largo de la historia del siglo XX de Turquía, la relación con Occidente — y más en concreto con Europa— ha sido un elemento esencial en la construcción del Estado-nación. Al desaparecer el imperio otomano como entidad política y dar paso a la construcción de la moderna república turca, la cuestión de Europa y de la europeidad del nuevo Estado se ha presentado como un punto importante en la definición de la Turquía del siglo XX, afectando desde la ideología del padre de la

nación turca —Mustafa Kemal “Atatürk”— hasta la construcción del sistema de partidos.

El proyecto de adhesión a Europa ha estado presente como un elemento más de las ideologías y programas de los partidos políticos, ayudando a su definición y dando lugar a alianzas y comportamientos de compleja factura y fascinante análisis. En las páginas del libro se intuye la rigurosa investigación realizada, y la variedad y riqueza de las fuentes empleadas que están detrás de la obra, donde se han manejado no sólo monografías científicas sino todo tipo de fuentes primarias, como pueden ser textos jurídicos, prensa, material facilitado por los partidos políticos, debates parlamentarios, así como numerosas entrevistas a responsables políticos, activistas, académicos, miembros de la sociedad civil y analistas, llevadas a cabo en Turquía, Bruselas o Madrid.

En *Islamismo y democracia en Argelia. Francia y Estados Unidos frente al conflicto* Laurence Thieux busca una explicación, coherente con las normas de las relaciones internacionales en la actualidad, a la aparente pasividad y escasa implicación de dos potencias con evidentes intereses en el Norte de África — Estados Unidos y Francia— durante la difícil década de los noventa en Argelia.

La interrupción de las elecciones generales en Argelia en 1990, tras una primera vuelta en la que el Frente Islámico de Salvación aparecía como seguro vencedor, y la posterior oleada de violencia, fue un escenario en el que se escenificó un conflicto de etiología compleja y dimensiones geográficas muy amplias. Entender lo que sucedió en Argelia en esos años precisa de un buen conocimiento de las relaciones internacionales en la región, empezando por considerar el porqué del desarrollo de una ideología contestataria de inspiración islámica que cristalizó en grupos animados, entre otros, por la política de una potencia regional de primer orden —Arabia Saudí— tras la revolución jomeinista iraní de 1979.

La obra de Laurence Thieux se aproxima a la guerra civil argelina durante la década negra de los años noventa a través de un sugerente enfoque, en el que conecta los aspectos internos que se encuentran en su génesis con la política llevada a cabo por Francia y Estados Unidos ante el ascenso del islamismo y del conflicto civil desencadenado.

La pregunta que nace de todo ello es clara: ¿Es posible avanzar en el proceso democratizador excluyendo a los movimientos islamistas? Este ha sido el dilema al que se han enfrentado los tímidos procesos de apertura política que la región árabe conoció tras la caída del Muro de Berlín en 1989. La experiencia argelina situó en un primer plano el dilema entre democracia y seguridad. La actitud de las cancillerías occidentales tras el golpe de estado que dio el ejército en 1991 como respuesta a la victoria electoral del FIS, es un reflejo de cómo pesó más la percepción de la inestabilidad que el respeto a la voluntad popular expresada en las urnas en forma de voto de castigo al partido único —el Frente de Liberación Nacional—, fuerza que había monopolizado la vida política del país desde su traumática independencia en 1962.

La autora analiza en las tres partes de las que consta el libro esta cuestión desde ámbitos complementarios. El estudio de la victoria electoral del FIS, el de la respuesta del ejército y el conflicto desencadenado, no puede ser entendido sin un análisis del sistema político argelino, aspecto al que dedica los primeros capítulos de la obra. Los siguientes están centrados en analizar con detalle la posición de dos actores que, de alguna forma, compiten en el espacio regional norteafricano. La comparación de la posición francesa y estadounidense es especialmente elocuente y muestra la victoria de las posiciones realistas en ambas administraciones.

El estudio de la crisis argelina es especialmente interesante pues los temas que se suscitan van a reaparecer con fuerza tras los atentados del 11 de septiembre y el proyecto de la administración Bush de democratizar Oriente Medio como panacea e instrumento con el que combatir el terrorismo. Pese al discurso democratizador los intereses de seguridad han prevalecido, y los regímenes árabes, y en este caso el argelino, han aprovechado para presentar su lucha contra el islamismo como una batalla anticipadora de la “guerra contra el terrorismo”. El embargo moral al que fue sometido el régimen argelino durante los años oscuros de la guerra sucia contra el terrorismo ha sido aparcado. El riesgo de internacionalización del conflicto tras las matanzas del año 1997 parece lejano en un nuevo contexto en el que los imperativos de seguridad parecen legitimar el aplazamiento de los procesos de liberalización política.

\* **Ana PLANET** es investigadora y profesora del Dpto. de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad Autónoma de Madrid, y miembro del TEIM-UAM (Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos).

# R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S

---



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950