

Defensa y recursos: el debate sobre la seguridad en la globalización

Mariano Aguirre

*Director do Centro de Investigação para a Paz (CIP), Madrid
Membro do Transnational Institute, Amsterdam*

En la última década la cuestión de la defensa y la seguridad se ha normalizado para una franja de la población mundial, y se ha vuelto mucho más acuciante y grave para otra. Al desaparecer la tensión ideológica Este-Oeste disminuyó la amenaza de una confrontación nuclear. A la vez, los conflictos armados en Estados frágiles o periféricos se han agravado y han aumentado en número. En los primeros países las políticas de defensa se han vuelto más tecnológicamente complejas, sofisticadas hasta el minimalismo y transnacionalizadas en sus estructuras productivas y de gestión comercial. En los segundos, la guerra se libra con armas menos sofisticadas y asentadas cada vez más sobre economías ilegales. En el mundo de la globalización todo lo relacionado con la paz y la guerra – las concepciones de la defensa y la seguridad, las organizaciones armadas legales o ilegales, la industria de las armas – se enmarca en las diferencias entre zonas del mundo.

La defensa y los problemas de la guerra y de la paz en el inicio del siglo XXI se perciben de forma distinta según donde esté situado el observador. La percepción y conciencia de la defensa de los ciudadanos europeos se encuentra especialmente condicionada por la incertidumbre que generan una serie de problemas globales que trascienden al Estado Nación, por la voluntad de responder a las crisis humanitarias en Estados frágiles, y por el impulso que den los gobiernos a la construcción un sistema de defensa y seguridad en común. El uso de la fuerza, en algunos casos de forma masiva, es una constante en una franja de alrededor de 30 estados débiles o frágiles. Si se suman los Estados en los que hay violaciones masivas de derechos humanos y violencia esporádica pero estructural, entonces la lista puede sobrepasar el medio centenar.

El actual sistema internacional de Estados posee dos tendencias contrapuestas:

- *Integración/desintegración.* Por un lado, la integración creciente en estructuras económicas, comerciales y políticas. Por otra, la desintegración de antiguos Estados (exURSS, exYugoslavia) y el repliegue de amplios grupos comunales en sus identidades.
- *La economía global.* La denominada globalización o mundialización de las relaciones económicas implica a todos los Estados y regiones pero, a la vez, produce fuerte marginación de algunos países, zonas y grupos sociales.

Las políticas y análisis sobre la compleja realidad internacional generan debates sobre el sentido qué tiene mantener, y con qué dimensiones, sistemas defensivos. La seguridad y la paz son necesidades vitales para el libre desarrollo de las sociedades; se trata de bienes comunes de la humanidad en la medida que su vigencia facilita la existencia de otros bienes objetivos o subjetivos como la libre organización social y productiva, la democracia, la justicia o el acceso equitativo a recursos. Su inexistencia, por el contrario, es fruto y da lugar a la injusticia, la violación de los derechos humanos, el autoritarismo y desequilibrios económicos y sociales. En los próximos años, previsiblemente, la complejidad del sistema internacional se confrontará con estas diversas percepciones y concepciones de la defensa y la seguridad.

Dentro de los debates planteados uno de los centrales será el de los recursos y con qué fin. ¿Se garantiza la seguridad de una sociedad dada con un fuerte (y posiblemente caro) sistema de defensa o nos encontramos en los países centrales y más ricos en una era postseguridad militar? O sea, ¿se pueden garantizar mejor los derechos y bienes de los ciudadanos invirtiendo más en otros sectores y menos en defensa (militar) tradicional? Las preguntas pueden ser adecuadas si se tiene en cuenta que el marco de referencia del funcionamiento del sistema económico internacional global es abierto, liberal y con tendencia a privatizar y recortar los gastos del Estado en áreas sociales que eran prioritarias durante la construcción del *Welfare State*. El debate sobre la defensa y su peso es, en última instancia, una cuestión de asignación de recursos.

LA SEGURIDAD Y EL ESTADO

El concepto de Estado y consecuentemente el de seguridad se han modificado en las últimas décadas en el marco de la globalización de las relaciones económicas, comerciales y financieras¹. En su definición práctica y tradicional la seguridad es estar fuera de toda amenaza, temor y peligro. Esto implicaría una situación de absoluta seguridad que, en realidad, es imposible de alcanzar. Por ello, si bien en las relaciones

1 Ver Daniele Archibugi, David Held & Martin Köhler (Eds.), *Re-imagining Political Community*, Polity Press, Oxford, 1998. También, el ensayo de David Held en Martin Jacques (Ed.), *¿Tercera Vía o Ultraliberalismo?*, Icaria, Barcelona, 2000.

internacionales la seguridad es un concepto central, a la vez se han evitado las definiciones de todo o nada.

Desde la creación del Estado-nación la seguridad ha sido un objetivo de los gobiernos asociado especialmente con el poder militar para garantizarla. Entre el siglo XIX y el XX se consolidó la idea de un sistema internacional de Estados soberanos. Cada uno de ellos mantenía su nivel de seguridad. En la medida que no existía un gobierno o autoridad por encima de los Estados, y que estos competían por territorios, recursos y mercados se cimentó la teoría de que el sistema internacional era, por definición, anárquico². Thomas Hobbes consideró en el siglo XVII que la falta de un ente dominador era un “estado de la naturaleza”. Sin embargo, las experiencias de la Primera y Segunda Guerras Mundiales indicaron la necesidad de alcanzar acuerdos en función de establecer regímenes de gestión de esa anarquía. O sea, formas de combinar el interés nacional con el interés global.

La Guerra Fría limitó las intenciones de los fundadores de las Naciones Unidas y su idea de Estados soberanos coordinados en función del bien general. En cambio, se practicó y fortaleció la concepción de seguridad asociada con balance de fuerzas, disuasión y alianzas regidas por Estados hegemónicos por encima de Estados secundarios. La dinámica militar de la Guerra Fría estaba, en parte, fundamentada en la voluntad de contar con las estrategias y armamentos adecuados para cubrir un amplio espectro de conflictos, desde los denominados de baja intensidad hasta la guerra nuclear total. La teoría indicaba que si se contaba con previsiones para todos los escalones del conflicto violento se poseía una máxima capacidad disuasoria que, precisamente, evitaba que la otra parte (en ese caso la ex URSS y sus entonces aliados del Pacto de Varsovia, y desde Moscú en sentido inverso) lanzara un ataque.

Esta dinámica tendía a infinito en la medida que los avances tecnológicos permitían crear nuevas armas y mejores sistemas de defensa contra los armamentos que, a la vez, inventaba la otra parte. Esto dio lugar al denominado *dilema de la seguridad* según el cual para sentirse seguros algunos Estados se dotan de sistemas de defensa que son percibidos por otra parte o partes como sistemas de agresión potencial. El resultado es que los otros actores se rearmen para disuadir al potencial agresor. Pero

2 Martin Wight, *Power Politics*, Pelican, Harmondsworth, 1979.

la desconfianza mutua puede generar crisis o ataques supuestamente preventivos por falsas percepciones o incomunicación³.

La perversa tensión permanente entre dos bloques supuso una inmensa asignación de recursos al sector de la defensa. Parte de los sistemas de investigación y desarrollo y productivos fueron puestos al servicio de esta máquina. Sus efectos, según los estudios realizados en el curso del fin de la Guerra Fría y con posterioridad, muestran que fueron muy perniciosos especialmente para EEUU y para la exURSS. Y si el primer país tuvo capacidad para diversificar su aparato industrial y recuperarse, en el caso del segundo, en gran medida el desmoronamiento del poder soviético se debió a la incapacidad de mantener la carrera armamentística y satisfacer las demandas crecientes de la propia sociedad.

Puesto en perspectiva global, es muy grave el peso económico que tuvieron tanto el rearme constante de los países más ricos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, como el gasto en armas de los países periféricos o del llamado Tercer Mundo en sus guerras de liberación y políticas y conflictos posteriores. Desde los años 60, Naciones Unidas y otros organismos indicaron el peso negativo que tenía el rearme en el desarrollo. Cuarenta años después el gasto militar continúa siendo un lastre en problemas como la deuda externa de muchos estados, además de la dispersión masiva de armas (especialmente ligeras) que son producidas, vendidas, revendidas y usadas en conflictos que causan una terrible destrucción de infraestructura.

DEMOCRACIA Y SEGURIDAD

La seguridad es un concepto subjetivo. Se trata, dice Art, “de un estado de conciencia en el cual un individuo – sea el más importante político mundial o un ciudadano medio, se siente libre de daños por parte de otros”. Esto significa que “un Estado (o sus líderes y ciudadanos) se sienten seguros cuando consideran que nada adverso puede sucederles por parte de otros Estados o por parte de actores no estatales extranjeros”⁴. La subjetividad está dada por el carácter complejo de las sociedades y las

3 N. J. Wheeler & Ken Booth, “The Security Dilemma”, en J. Baylis & N. J. Rengger, *Dilemmas of World Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

4 Robert J. Art, “Security”, en Joel Krieger (Ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford University Press, Nueva York, 1993, p.819.

relaciones internacionales. Cuanto más diversa y democrática es una sociedad más variará la percepción subjetiva de la seguridad. Inclusive si hay un acuerdo casi total, será diferente la percepción cuantitativa y cualitativa de la seguridad: ¿cuánta se precisa? ¿qué cantidad de medios es suficiente? ¿cuánto cuesta y qué recursos le asignamos?

La respuesta a estas preguntas se encuentra en la historia y creación del Estado moderno que, precisamente, ha estado vinculada a la transferencia desde poderes militares particulares y dispersos al control estatal o monopolio legítimo de la defensa. En el Estado democrático la definición de la seguridad está reglamentada y encuentra legitimidad en los marcos institucionales (la Constitución) y en el mandato que reciben los legisladores y los gobiernos por parte de los ciudadanos para tomar decisiones de corto y largo plazo acerca de su concepción. Esta interrelación entre el marco constitucional, la legislación y la gestión del gobierno deberá reflejar el mayor grado posible de consenso entre instituciones del Estado y la sociedad para alcanzar una percepción común de seguridad, una definición sobre el interés nacional y una política de Defensa a la que se dotará de los medios económicos, humanos y de infraestructura necesaria. Esta política de seguridad estará profundamente vinculada a la política exterior y en la era moderna a la política comercial.

En las sociedades regidas por dictaduras o en Estados frágiles en situación de caos la definición de la seguridad no depende del pacto democrático sino de los intereses particulares de las élites que gobiernan o de los diferentes actores en pugna. En la sociedad internacional actual se está trazando una peligrosa distancia entre los Estados democráticos que definen la seguridad por medios democráticos (con mayor o menor transparencia y eficacia) y aquellos en los que rige el interés particular. Este se manifiesta en el repliegue de comunidades enfrentadas hacia sus identidades étnicas, religiosas, nacionales, familiares e inclusive mafiosas. Esto tiene serias consecuencias para las sociedades sometidas a guerras internas entre diversos actores (como en Somalia y otros países del África Subsahariana) y para las relaciones entre Estados de estas características dado que las tensiones con sus vecinos regionales evolucionan con más facilidad hacia la violencia (por ejemplo, entre la República Democrática de Congo o exZaire y sus vecinos).

El Estado moderno se rige por una serie de valores comunes que de forma explícita o implícita aceptan todos los ciudadanos. En el Estado democrático hay espacio y normas para regular la disidencia de aquellos ciudadanos

que discrepan con el funcionamiento del Estado o de sectores de la sociedad. Los grupos de intereses (por ejemplo, en este campo, desde grupos pacifistas hasta empresas fabricantes de armas) son parte de la vida activa del Estado moderno. El sistema internacional no tenía, en sus orígenes, valores comunes. Cada Estado perseguía su interés nacional. Las relaciones entre Estados constituían las relaciones internacionales y la geopolítica. Una serie de cuestiones han modificado, sin embargo, esta concepción y han generado una profunda y creciente *interdependencia* o sea, una situación mundial en la cual lo que ocurre a los actores o situaciones en diferentes partes del mundo de un sistema les afectan entre sí⁵.

REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD

El concepto de seguridad en el Estado moderno se ha modificado en las últimas dos décadas debido a una serie de factores, entre otros:

- El fin de la Guerra Fría y de la polarización ideológica entre capitalismo y comunismo.
- Los cambios en la práctica de la guerra moderna como producto de la alta tecnología aplicada a los arsenales. Los países más avanzados industrialmente cuentan con armas que han transformado a la guerra en una práctica alejada de los campos de batalla tradicionales, ha disminuído abrumadoramente la posibilidad de sufrir bajas propias y ha dejado que, en general, la guerra directa y tradicional se libere en países periféricos y más atrasados. La única situación en que los soldados occidentales están actuando cuerpo-a-cuerpo es en misiones de mantenimiento de la paz.
- La ruptura entre la necesidad de contar con seguridad para el entorno propio (o la Patria) y la preocupación moral por la seguridad de los otros. Uno de los avances éticos de las sociedades democráticas es la preocupación y el contar con la voluntad de proteger a los individuos de otras comunidades, culturas, y Estados diferentes a los nuestros. El jurista Richard Falk considera que el antiguo orden está basado en “el realismo estrecho de las modernas concepciones patrióticas de ciudadanía leal y Estado soberano que asocian el deber político y la

5 Joseph S. Nye, Jr, *Understanding International Conflicts*, Longman, Nueva York, 1997, p.162.

identidad con las fronteras nacionales”⁶. Con raíces en la tradición cristiana, la preocupación humanitaria se manifiesta tanto en el auge de las ONG como en las manifestaciones y políticas de numerosos Estados y organizaciones multilaterales y en la creciente actividad de las fuerzas armadas en misiones de este tipo⁷.

- Las nuevas formas de relación entre los Estados democráticos. Por efecto de las relaciones políticas, económicas y comerciales, la tendencia a la formación de bloques comerciales, y los sistemas de control democrático internos, la gestión de los conflictos evita que se produzcan enfrentamientos armados entre Estados democráticos. Esta tendencia tiende a extenderse a la gestión entre Estados periféricos, con resultados notables o frágiles, como entre Perú y Ecuador o India y Pakistán.
- La vinculación entre defensa del Estado en abstracto y la garantía de las necesidades humanas básicas en concreto. El Estado continúa siendo la unidad clave del sistema internacional y el punto de referencia para los ciudadanos, pero la globalización de la economía mundial conduce a que en muchos casos los ciudadanos se sientan desprotegidos frente a trastornos económicos (por ejemplo, la crisis asiática y la rusa de 1998), medioambientales (cambio climático), poblacionales (movimientos migratorios y de refugiados) que no pueden controlar los Estados individualmente. La fallecida investigadora Susan Strange consideró en su último artículo que el sistema de Estados-nación-Occidentales ha fracasado, lo que no significa que haya colapsado, respecto de su sostenibilidad de largo plazo.

Este fracaso lo identifica en tres ámbitos del sistema de Estados: a) *la ecología*, en la medida que el sistema “es incapaz por su naturaleza de corregir y revertir el proceso de destrucción ambiental”; b) *el financiero*, porque es incapaz de gobernar y controlar las instituciones y los mercados que ha creado, además del comercio y los instrumentos necesarios para la “economía real”; c) *el social*: el sistema de Estados es incapaz de mantener un balance sostenido entre el poder constante de crecimiento (...) de la clase capitalista transnacional y el de los que carecen de todo (*have-nots*), las subclases sociales, los descontentos que en Francia les

6 Richard Falk, “Una revisión del cosmopolitismo”, en Martha Nussbaum y Joshua Cohen (Ed.), *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*, Paidós, Barcelona, 1999, p.67.

7 Ver Michael Ignatieff, *El honor del guerrero*, Taurus, Madrid, 1999.

llaman *les exclus* – inmigrantes, desempleados, refugiados, campesinos, y todos aquellos que sienten que la globalización no hace nada por ellos y que al quedarse sin protección están inclinados a acercarse a los Señores de la Guerra, las Mafias, o los políticos fascistas de extrema-derecha”⁸. El sistema de Estados no controla la infraestructura que provee la naturaleza, ni tampoco en última instancia los recursos económicos que el mismo sistema genera ya que están en manos de múltiples actores no estatales. A la vez, no pone en marcha (en parte porque no puede) los mecanismos para que no se agrande la brecha entre riqueza y pobreza, como lo indican los datos del Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas⁹.

Ante estas cuestiones tanto los ciudadanos de los países más ricos como de los más pobres se sienten inseguros, y si bien no pueden requerir de los ministerios de Defensa que les provean seguridad laboral, ambiental o demográfica, eso no impide que demanden a los Estados que cumplan un papel protector. Cuando el Estado, encarnado por los gobiernos y las élites del poder, no puede o no quiere cumplirlo se produce una desconfianza por parte de los ciudadanos que puede afectar a la percepción sobre la capacidad de ese Estado en garantizar la seguridad en el sentido tradicional. Por otra parte, es creciente la demanda de protección de los derechos humanos, y de aplicación de la justicia a los violadores de los mismos, por encima de las fronteras estatales (como lo indica el caso del general chileno Augusto Pinochet y la creación del Tribunal Penal Internacional, en 1998)¹⁰.

LAS ESCUELAS DE INTERPRETACIÓN

El papel del Estado moderno y, por extensión, de la defensa y la seguridad se han ido definiendo a lo largo de los siglos. En los últimos 100 años los denominados estudios de Relaciones Internacionales se han ocupado de teorizar sobre la forma en qué se organiza y funciona el sistema interna-

8 Susan Strange, “The Westfailure System”, *Review of International Relations*, vol.25, n°3, julio 1999, p.346.

9 UNDP, *Informe del Desarrollo Humano*, Madrid, 1999.

10 Acerca de los cambios de percepción sobre la seguridad y el papel del Estado ver Stanley Hoffmann, *World Disorders. Troubled Peace in the Post-Cold War Era*, Rowman & Littlefield, Oxford, 1998, capítulo 1.

cional, y sobre cómo debería ser¹¹. Las tres escuelas principales de interpretación son la realista, la institucionalista o liberal y la kantiana o normativa. Cada una de estas escuelas tiene sus derivaciones, matices y debates internos y aquí se traza una síntesis general de cada una.

Para *la escuela realista* el Estado es el centro del sistema internacional. Cada Estado persigue su interés y seguridad nacional. El sistema internacional es anárquico en la medida que no tiene normas por encima del interés particular de cada Estado. El balance de fuerzas es una forma de mantener el equilibrio cuando emergen los conflictos de intereses. La seguridad nacional y la defensa de la Patria y sus valores son elementos inherentes a la política del Estado realista. La economía de la defensa, desde esta perspectiva, está subordinada a la percepción de seguridad nacional.

Para *los institucionalistas* o liberales, el sistema internacional de Estados debe profundizar el sistema de regímenes o acuerdos multilaterales en torno a cuestiones e intereses comunes con el fin de alcanzar un cierto nivel de armonía gracias a acuerdos. Los institucionalistas concuerdan con los realistas en que los alrededor de 200 Estados del sistema internacional compiten (con distinta fuerza e influencia) por preservar sus intereses, pero consideran que la paz y la seguridad se construyen generando, precisamente, seguridad y armonía a los otros componentes de la comunidad internacional a través de acuerdos. Para los institucionalistas el concepto central es el de régimen. La economía de la defensa de este sector es aquella que busca la armonía de la seguridad común por encima de la seguridad particular de cada Estado.

Los *kantianos* o *idealistas* ponen las necesidades humanas como prioridad. El Estado y la sociedad internacional deben estar en beneficio de satisfacer las necesidades humanas básicas y, en la fase actual de la humanidad, cooperar para mejorar la situación de los excluidos y más vulnerables. La visión de los kantianos es normativa: observan cómo es el mundo pero aspiran a que su funcionamiento se aproxime a satisfacer las necesidades humanas. Su práctica se fundamenta en el desarrollo de la sociedad civil y en una alianza de intereses con los institucionalistas. El reforzamiento de las instituciones internacionales, y una reorientación de las prioridades de la economía de mercado podrían ayudar a una conjunción de

11 Una excelente antología explicada de textos sobre la configuración de las relaciones internacionales en Evan Luard (Ed.), *Basic Texts in International Relations*, Macmillan, Londres, 1992.

políticas desde abajo hacia arriba y viceversa, con el fin de construir una democracia cosmopolita¹². Para los kantianos la economía de la defensa debe orientarse a disminuir, transferir recursos hacia otros sectores y reorganizarse de forma defensiva/no-ofensiva y eventualmente para operaciones de mantenimiento de la paz.

Las tres visiones tienen importantes elementos de análisis de la realidad y también limitaciones. Con posterioridad al fin de la Guerra Fría se ha producido una conjunción de visiones entre las tres posiciones. El realismo se encuentra con respuestas insuficientes, especialmente en la práctica política frente a cuestiones como, por ejemplo, el colapso de Estados aparentemente exitosos, como ha ocurrido con Indonesia desde 1997. El adoptar una tradicional política de Razón de Estado no ha servido ni a EEUU ni a Australia o a Gran Bretaña (tres de los actores exteriores con fuertes intereses en ese país).

El institucionalismo liberal, por otro lado, confió en que al pedir más poder para las Naciones Unidas y para el multilateralismo podría sustituir a los Estados y sus intereses. Los Estados con intereses globales no están dispuestos a transferir soberanía, medios y poder militar a la ONU. El institucionalismo, en última instancia, está atrapado entre su necesidad de los Estados para tener mandato y poder económico y su prédica de construir un poder por encima de los Estados. En el caso especial del comercio de armas, Naciones Unidas ha intentado que los Estados miembros declaren cada año públicamente qué venden y a quién, y qué compran y a quién, pero numerosos Estados (incluyendo a España) limitan mucho la información que provén. Igualmente, la Unión Europea aprobó un Código de Conducta para la exportación de armas en 1998, pero diversos Estados miembros limitaron su capacidad para prevenir exportaciones a países en conflicto o en los que se violan los derechos humanos, o zonas en guerra.

La escuela normativa, por su parte, ha estado durante muchas décadas ocupada en la crítica del sistema internacional establecido y sólo en los últimos quince años ha comenzado a hacer propuestas concretas basadas en la realidad. Al igual que los institucionalistas, el reconocimiento de las duras realidades del poder político y económico en niveles nacionales o globales obliga a elaborar propuestas y estrategias más complejas y de más largo plazo en cualquiera de los terrenos que

12 Una visión filosófica y cultural de las tres visiones en Wight, op.cit.

les ocupa: control de armas, defensa de los Derechos Humanos o intervenciones humanitarias¹³.

PROBLEMAS GLOBALES Y NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD

La gestión del medio ambiente y la relación entre las necesidades de la construcción socio-económica y los recursos naturales son dos campos que permiten apreciar la importancia que tiene la interrelación global. Al poner en relación dinámica los modelos productivos y de consumo, las tasas demográficas, el uso de recursos naturales y los tiempos de renovación de estos últimos se obtienen dos resultados. El primero, que no es posible que una región, una sociedad dada o un Estado practiquen políticas de gestión de su medio natural sin tener consideración a los otros actores internacionales y nacionales. Cada medida que se adopta tiene unas consecuencias que pueden influir positiva o negativamente en las capacidades de otros actores. El segundo, es que las políticas de Estado se encuentran limitadas. Esto obliga a pactos constantes y al establecimiento de regímenes de gestión, para que los ciudadanos se sientan libres de daños que puedan ejercer otros.

En la etapa actual el interés individual del Estado choca con el interés general o bien común. Esto se aprecia, por ejemplo, en foros como las conferencias internacionales convocadas por la ONU sobre medio ambiente, en las que los Estados asisten con buenas declaraciones de intenciones pero luego, tanto ricos como menos avanzados, se niegan a firmar acuerdos que limiten sus políticas industriales.

En temas cruciales como las migraciones, el refugio, el crimen internacional (con especial atención al narcotráfico), el control de enfermedades de alcance global (el SIDA), la gestión negociada del comercio de armas y la protección de los Derechos Humanos, los Estados tienden a pactar, o deberían impulsar, formas comunes para enfrentar estos problemas. La construcción de sistemas multilaterales de gestión está asociada al régimen de Naciones Unidas y los organismos regionales. La Unión Europea es el modelo más avanzado de edificación multiestatal que comenzó con acuerdos económicos y comerciales y que tiene la pretensión de abarcar

13 Sobre una síntesis posible de realismo y liberalismo ver Hoffmann, *World Disorders*, p.54.69.

otros aspectos de la organización política y social de los europeos y sus relaciones con el mundo, incluyendo políticas de seguridad.

La gravedad e impacto de algunos de los problemas globales, y la relación entre estos y los conflictos sociales y armados, ha conducido a una redefinición o ampliación del concepto de seguridad. Los ejemplos son numerosos. Así, por ejemplo, se ha establecido la vinculación entre pobreza, debilidad del Estado democrático (o fragilidad del Estados), desigualdad profunda en el reparto de la renta y el acceso a bienes, y la violación de los Derechos Humanos como fuentes de conflictos armados¹⁴.

Dice un informe del Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la OECD: "(l)os conflictos internos de los Estados ocurren especialmente en países en desarrollo, muchos de los cuales sufren ciclos de violencia militar y civil (...) Las causas de conflictos son variadas y se interrelacionan. Es difícil definir claramente el peso o influencia de los diferentes elementos. Estos alcanzan desde condiciones sociales desestabilizadoras, como la extrema disparidad social y la exclusión, hasta la falta de mecanismos apropiados de gobierno para conciliar pacíficamente los diferentes intereses dentro de la sociedad"¹⁵. Estas causas que se relacionan con la desigualdad profunda en el reparto de la renta y el acceso a bienes y la crisis del Estado provocan.

Igualmente, la escasez progresiva de recursos naturales (debido a una gestión inapropiada) puede agudizar las competencias entre comunidades. Las migraciones y la presencia masiva de refugiados puede incrementar los conflictos raciales y sociales, o la competencia por recursos, en las sociedades receptoras. En otro campo, la estructura global del narcotráfico se asienta tanto en la demanda como en la falta de opciones para los campesinos que deben dedicarse al cultivo de la droga, la falta de mercados o precios competitivos para sus productos legales y la incapacidad de los Estados débiles en proporcionar seguridad y garantías a una parte de los ciudadanos.

La complejidad de estos problemas globales y el impacto de los mismos sobre millones de personas han colaborado también para la ampliación

14 Entre la creciente bibliografía ver Jeni Klugman, "Social and Economic Policies to Prevent Complex Humanitarian Emergencies", *Policy Brief*, n°2 United Nations University/World Institute for Development Economic Research, Helsinki 1999.

15 Development Assistance Committee, *Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century*, Development Co-operation Guidelines, OECD, Paris, 1998, pp.15-16. (Hay edición en castellano, editada por el Ministerio de Asuntos Exteriores español).

del concepto de seguridad. La guerra es un fenómeno menos frecuente en países económicamente fuertes y democráticamente consolidados, pero la incertidumbre y la inseguridad medioambiental, económica, laboral y familiar es mayor que hace varias décadas atrás. En cualquier estrato de las sociedades avanzadas la sensación de inseguridad es fuerte. Al mismo tiempo, alrededor de tres cuartas partes de la población mundial vive por debajo de los mínimos necesarios para cumplir las necesidades humanas básicas en alimentación, sanidad, educación y vivienda¹⁶.

Esta incertidumbre ha llevado a que la seguridad se contemple como una necesidad que no sólo depende de eventuales amenazas o ataques externos tradicionales. La percepción de que las fronteras son débiles y que la capacidad de nuestros Estados nacionales es limitada ha debilitado y ha vuelto más complejo el concepto convencional de seguridad y, por extensión, el de defensa. Esta es una perspectiva reactiva que se basa en la comprobación fáctica y la comparación: ¿para qué invertir más en, por ejemplo, la modernización de las fuerzas armadas si las amenazas reales no pueden ser enfrentadas por ellas?

Precisamente al ser reactiva, su argumentación puede ser débil frente a los contrargumentos que se presentan desde, por ejemplo, medios militares. Primero, que no exista una amenaza concreta ahora no significa que no pueda surgir en el futuro. Nadie amenaza a España, por ejemplo, con armas de destrucción masiva, pero dentro de diez años un régimen radical antioccidental en Argelia o Marruecos podría usar la amenaza como instrumento para exigir ventajas de algún tipo. Ante esa eventualidad, se dice, habría que tener estrategias, recursos y medios para defenderse. Este tipo de argumentos son legítimos y de peso y no necesariamente van en contra de la concepción ampliada de la seguridad. Por el contrario, ambas escuelas o corrientes – y sus actores políticos – deberían discutir cuál es el marco más adecuado de seguridad para afrontar situaciones de inestabilidad que pueden afectar nuestra seguridad. Por ejemplo, en el contexto mediterráneo la defensa militar ante eventuales despliegues de armas de destrucción masiva puede no solo complementarse sino tener una alianza muy útil en todos los mecanismos de seguridad no militar que se construyan entre el Norte de África y Europa. El desarrollo económico equilibrado de las sociedades más pobres de la región y entre el Norte y Sur de la misma, la intensificación de las relaciones culturales

16 *Informe de Desarrollo Humano*, 1999.

y políticas, la promoción de la democracia, de los derechos humanos y la gobernabilidad serán factores que cooperarán para que el uso de la fuerza sea una opción menos factible¹⁷. Si el argumento según el cual los Estados democráticos no se hacen la guerra entre sí es real, entonces la promoción de la democracia y del desarrollo económico sería la mejor estrategia de la prevención de conflictos en el medio y largo plazo.

RAZÓN DE ESTADO Y RAZÓN MORAL

La seguridad desde la perspectiva realista tiene una fuerte vinculación con la fuerza militar. La seguridad desde las escuelas institucionalistas y normativa está relacionada con la denominada seguridad no (necesaria o exclusivamente) militar. La primera se basa en la defensa activa directa o disuasiva del Estado mediante la definición de una estrategia y unos medios humanos y técnicos adecuados que pueden conducir al uso de la fuerza.

La segunda concepción se fundamenta en que la seguridad de una sociedad dada se apoya sobre dos pilares:

- seguridad interior para los ciudadanos (a través de la vigencia de derechos, acceso e igualdad de oportunidades a bienes esenciales, equilibrio entre la sociedad y el medio ambiente, entre otros factores);
- seguridad exterior, dada por una relación cooperativa y no competitiva entre Estados democráticos del sistema internacional que actúen en el marco de conjuntos subregionales (por ejemplo, los Estados de la región mediterránea) y de instituciones multilaterales (como Naciones Unidas)¹⁸.

Entre las sociedades democráticas económicamente avanzadas, la guerra es un instrumento cada vez más obsoleto para resolver las disputas por

17 Ver Mariano Aguirre, "La prevención de conflictos", *Política Exterior*, Septiembre, 1998.

18 Entre la numerosa bibliografía acerca de las nuevas concepciones de la seguridad ver J. Ann Tick, "Revisioning Security", en Ken Booth and Steve Smith (Eds.), *International Relations Today*, Polity Press, Cambridge, 1995, pp.175-197; Ted Robert Gurr, "Comunidades en conflicto y seguridad global", en Mariano Aguirre (Ed.), *Raíces de los conflictos armados. Anuario CIP 1995-1996*, CIP/Icaria, Barcelona, 1995; Michael T. Klare, "Redefinir la seguridad: los nuevos cismas globales", Thomar E. Homer Dixon, "La escasez medioambiental, la violencia y los límites del ingenio", y Mark Juergensmeyer, "El nacionalismo religioso: ¿una amenaza global?", los tres ensayos en M. Aguirre (Ed.), *Las guerras modernas: pobreza, recursos, religión. Anuario CIP 1997*, CIP/Icaria, Barcelona, 1997.

bienes, territorio y poder político. Las relaciones entre los sistemas democráticos han alcanzado un grado de sofisticación que permite resolver o negociar los problemas por intereses sin recurrir a las armas. Una de las mayores críticas que se le hace a los Estados que son fuertes productores y vendedores de armas – como Francia, Gran Bretaña y EEUU – es que forjan mecanismos no militares de seguridad entre sí, pero fomentan o ayudan a través del comercio de armas a perpetuar la lógica de la guerra en otras zonas del planeta.

Al mismo tiempo existe un consenso social a favor de que el Estado cuente con fuerzas armadas y políticas de gestión de la defensa militar. La posesión de mecanismos de defensa tradicional es contemplada como una necesidad implícita por parte de los ciudadanos. A la vez, desde las fuerzas armadas se manifiesta una defensa corporativa de su existencia y misión de protección del Estado y la sociedad. La legitimidad de la existencia de la política de seguridad y, por extensión de las fuerzas armadas gira en este caso alrededor de la idea tradicional del Estado.

En el final del siglo XX las sociedades democráticas avanzadas (especialmente las europeas) viven en un estadio de superposición de ambas concepciones de la seguridad. Por una parte, el ciudadano busca una seguridad no militar en los aspectos antes indicados. A la vez tiene la necesidad en muchos casos subjetiva (al no existir una amenaza concreta o inmediata) de seguridad militar.

En los últimos 15 años se ha sumado un nuevo factor a esta combinación de conceptos: la cuestión humanitaria. El impacto de las guerras en Estados frágiles y las crisis humanitarias con sus hambrunas, movimientos masivos de refugiados y desplazados interiores han incrementado el interés, la preocupación moral y la participación de los Estados, organizaciones multilaterales y ciudadanos de los países democráticos y avanzados en esas crisis. Dos de las formas más evidentes de participación es a través de las ONG y de las fuerzas armadas nacionales en misiones internacionales.

Los conflictos en Estados frágiles y zonas inestables del sistema internacional han producido un aumento del número de misiones de mantenimiento o imposición de la paz (que incluyen desde verificación de procesos de desarme hasta el control del cumplimiento de acuerdos de paz o rescate de connacionales, protección de víctimas de genocidio y garantía de acceso de la ayuda humanitaria). Segundo, algunos de estas intervenciones necesitan de la participación de fuerzas armadas nacionales,

aunque operen bajo mandatos multilaterales como la OTAN o la ONU. Las misiones de mantenimiento y imposición de la paz no pueden ser realizadas solamente por organizaciones no gubernamentales (ONG). Pero la relación entre las ONG humanitarias con un mandato universal y las de Estados y alianzas militares de Estados con intereses particulares deberán debatirse y clarificarse en el futuro.

Una parte amplia de ciudadanos europeos, estadounidenses, japoneses y otros países (incluyendo algunos del denominado Tercer Mundo), consideran que una misión de sus fuerzas armadas es actuar en estas misiones de carácter moral. A la vez, numerosos Estados responden a este imperativo moral ofreciendo fuerzas para misiones de mantenimiento de la paz. Este es un cambio crucial en la relación entre ciudadanos y fuerzas armadas ya que incorpora el antes mencionado componente moral, de preocupación por otros – somalíes, haitianos o albaneses kosovares – que no necesariamente pertenecen al grupo nacional, a la propia Patria, afectando la definición tradicional de seguridad. Pese a que los fracasos parciales de algunas misiones o al carácter mixto de operaciones que son a la vez humanitarias y con un contenido político más práctico y menos moral, las intervenciones y discusiones de la década de los 90 indican que será difícil dar pasos atrás en esta preocupación moral que se engloba bajo el concepto vago de lo “humanitario”¹⁹.

La aparición del componente moral/humanitario acarrea debates en los que se refleja la Razón de Estado y la Razón Moral. O, en otros términos, la seguridad tradicional y la seguridad cosmopolita. Las intervenciones por cuestiones humanitarias obligan a los Estados a poner en riesgo a sus fuerzas. Estas fuerzas no son en general conscriptos sino ciudadanos que eligen libremente ser soldados y que, en muchos casos, se ofrecen voluntariamente para estas misiones.

El Estado, encarnado por el gobierno, que toma la decisión de enviar fuerzas a un lugar en crisis asume el riesgo de que la misión resulte fallida y que sufra bajas en sus fuerzas. En la medida que ésto le puede suponer serias críticas, el Estado tiende a ser muy cauteloso en el envío de tropas. De la misma forma, los compromisos internacionales que tenga el Estado con otros Estados, o con intereses económicos y comerciales de empresas

¹⁹ Ver los ensayos de Adam Roberts y Xabier Etxeberria y otros autores en Unidad de Estudios Humanitarios (Ed.), *Los desafíos de la acción humanitaria. Un balance*, Icaria/CIP/MSF/Instituto de Derechos Humanos-Universidad de Deusto, Barcelona, 1999.

del propio país o de países amigos o aliados puede condicionar la respuesta humanitaria. De este modo, si bien la respuesta humanitaria del Estado incorpora un elemento no realista (la preocupación por otros que no pertenecen a la propia sociedad ni a sociedades aliadas), su forma de actuar se desarrolla en el marco realista.

Por el contrario, los institucionalistas y los kantianos actúan y le van a exigir al Estado que reaccione sin mirar los intereses tradicionales (económicos y de alianzas) sino que ponga como prioridad la seguridad de las víctimas, los derechos humanos y el acceso a alimentos y ayuda. De esta forma, la Respuesta Moral tendrá que debatir con la Razón de Estado y con la Razón Jurídica. Esta última se plantea si existe un Derecho de injerencia, o un Derecho de asistencia²⁰ a las víctimas que pase por encima del principio de soberanía y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados²¹.

CONCLUSIÓN

La seguridad global ya no podrá ser construída ni mantenida con una visión estrictamente militar. Los problemas y desafíos inducen a que se tenga una concepción compleja de los problemas. Desde el campo económico es preciso situar el debate en la relación entre necesidades humanas de un amplia franja de la población y necesidades humanas de seguridad del sector que no está sumergido en la angustia de la pobreza, la supervivencia y la guerra. El campo común es muy amplio, y abarca desde los derechos que son comunes a todos, hasta el concepto moderno de ciudadano y de libertad en el espacio democrático. Situado el debate entre economía (recursos) y defensa (seguridad) en la interacción positiva de la globalización será cuestión de tiempo y acción política saber si el sistema internacional avanzará hacia un uso racional o irracional de recursos ante los múltiples problemas que enfrenta.

20 Ver Marie-Josée Domestici-Met, "Contra el hambre, las herramientas del derecho. Una obligación objetiva de actuar", en *Geopolítica del hambre. Informe 1998-1999*, Acción contra el Hambre, Madrid, 1999, pp.170-189.

21 Ver ensayo de Joana Abrisketa en Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, 1999. También, Françoise Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire Pratique du Droit Humanitaire*, La découverte, 1998.