

23/2011

13 septiembre de 2011

Francisco J. Ruiz González

**TENDENCIAS Y DILEMAS INTERNACIONALES
TRAS EL 11-S DE 2001: ¿UN SISTEMA
INTERNACIONAL EN TRANSICIÓN?**

**TENDENCIAS Y DILEMAS INTERNACIONALES TRAS EL 11-S DE 2001:
¿UN SISTEMA INTERNACIONAL EN TRANSICIÓN?**

Resumen:

El 11 de septiembre de 2001 supuso un punto de inflexión en la Historia contemporánea, con consecuencias de una importancia similar a las de la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989. De hecho, los eventos de ese día cerraron el periodo de transición de los años 90 (que podríamos llamar *periodo de entre-guerras*, la Guerra Fría y la Guerra Global Contra el Terrorismo), para abrir una nueva etapa en las relaciones internacionales, todavía en fase de transición, cuyas características clave se estudian en este Documento.

Palabras clave: 11-S, EEUU, UE, ONU, Terrorismo, Seguridad, Amenazas, Riesgos.

Abstract:

September 11th 2001 represented a turning point in contemporary History, with consequences of a similar transcendence to these of the Berlin Wall fall November the 9th 1989. In fact, the events of that day closed the transition period represented by the 90's (that could be dubbed and "inter wars" period, the Cold War and the Global War on Terror), to open a new era in the international relations, still in phase of transition, which key characteristics are studied in this document.

Keywords: 9-11, USA, EU, UN, Terrorism, Security, Threats, Risks.

1. LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL DE RAÍZ ISLAMISTA

La organización Al-Qaeda, fundada por el saudí Osama Ben Laden en 1988, fue responsabilizada de diversos ataques terroristas contra intereses norteamericanos a lo largo de la década de los 90¹, y llegó a declarar públicamente la guerra santa contra los EEUU y sus aliados en 1998. Sin embargo, no fue hasta las acciones terroristas de Nueva York y Washington, que causaron casi 3.000 muertos, cuando pasó a ocupar el lugar central de toda la actuación exterior de los EEUU.

El 20 de septiembre de 2001, en una sesión conjunta del Congreso y del Senado, el presidente Bush habló por primera vez del concepto que pasó a ser conocido por el acrónimo GWOT (*Global War On Terror*), y que tenía como objetivos derrotar a los terroristas y sus organizaciones, identificarlos, localizarlos y destruirlos, negarles apoyo o santuario en ningún país, disminuir las condiciones subyacentes que los terroristas buscan aprovechar, y proteger los intereses de los EEUU y sus ciudadanos en el territorio nacional y en el extranjero². Todo ello en el marco de un enfrentamiento de carácter global comparable a la Guerra Fría, analogía empleada por el propio Bush³.

La ideología de los terroristas era el fundamentalismo islámico, su organización disponía de un cómodo santuario en el Afganistán de los talibán (a donde Ben Laden se había desplazado en 1996 tras abandonar Sudán) y de una compleja red de financiación, los extremistas usaban Internet para reclutar a los jóvenes alienados por las condiciones políticas y socioeconómicas de las naciones árabes, y gran parte del petróleo importado por los EEUU procedía de esas naciones. Por todo ello, no es de extrañar que el foco de atención de los EEUU se desplazara por completo hacia Oriente Medio y sus regiones vecinas (como Asia Central, el Cuerno de África o el Magreb).

El problema de la democratización y el desarrollo del mundo musulmán jugaban, sin duda,

¹ Entre los más relevantes, la bomba de 1993 en el *World Trade Center* de Nueva York, el atentado contra las torres *Khobar* en Arabia Saudita de 1996, los ataques contra las Embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania de 1998 (el presidente Clinton ordenó en represalia el ataque contra diversos objetivos en Sudán y Afganistán), y el atentado en Yemen contra el destructor USS "*Cole*" de 2000.

² Objetivos recogidos en la "Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo" de los EEUU, promulgada en febrero de 2003.

³ "*La actual guerra contra el terror es igual que la Guerra Fría. Es una pugna ideológica con un enemigo que desprecia la libertad y persigue fines totalitarios....Como en la Guerra Fría, América está de nuevo respondiendo a la llamada de la historia con confianza, y como en la Guerra Fría, la libertad prevalecerá.*" Extracto del discurso de George Bush en la "Paul H. Nitze School of Advanced International Studies", en abril de 2006. Disponible en

<https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm4/document.php?CISOROOT=/merln&CISOPTR=5261&REC=5>.

un papel fundamental y un reto aún pendiente de resolver, y está en el origen de la actual *primavera árabe*. Centrándonos en el desarrollo socioeconómico, el conjunto del PIB de las 22 naciones que forman parte de la Liga Árabe apenas supera el de España en solitario, a pesar de sus reservas de hidrocarburos⁴. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 72 millones de árabes carecen de acceso a los servicios sanitarios y 65 millones (en su mayoría mujeres) son analfabetos.

Por otra parte, y si hablamos de regímenes democráticos de corte occidental, repasando el mapa de la ONG *Freedom House* que refleja el índice de libertad en el mundo se constata que de las naciones árabes ninguna figura como libre, como parcialmente libres tres de ellas⁵, y como no-libres el resto. De haber elegido otros índices, como el Global de Paz o el de Estados fallidos, los resultados hubiesen sido igual de desalentadores. Todos estos datos deben ser tenidos muy en cuenta, por ser el *río revuelto donde pescan* los extremistas musulmanes a la hora de ganar adeptos para su causa, y una de las fuentes de legitimación de su ideología.

Como soluciones a corto plazo existen una serie de acciones que contribuyen a minimizar los puntos fuertes estratégicos del terrorismo, debilitando la cohesión interna de su *triángulo clausewitziano* (gobierno, combatientes, población). En este sentido, destruir la estructura de mando, atacar su estrategia *militar*, y denegarles apoyo popular, son las claves para combatir este fenómeno. A ello se ha de sumar el mantenimiento de la cohesión propia (en especial el apoyo de la opinión pública), y el persuadir a las demás naciones de no prestar ningún tipo de apoyo a los terroristas.

A largo plazo, y para enfrentar las causas subyacentes, una alternativa sería una acción militar que lleve al cambio de régimen de un país, y a un proceso de construcción nacional ("*Nation Building*") para democratizar el modelo político y social. La invasión de Irak bajo el manto ideológico del neoconservadurismo⁶ fue un ejemplo de esa opción, pero la traumática postguerra hace poco probable que algo similar se repita en el futuro.

⁴ Los países árabes más Irán (de mayoría persa) poseen el 61 % de las reservas mundiales de petróleo y cubren el 35 % de la producción mundial. Además, en su territorio se encuentra el 21 % de las reservas comprobadas de gas natural.

⁵ En el mapa correspondiente a 2011 son Marruecos, Líbano y Kuwait. Si se compara con los datos de 2008, entonces figuraban ocho Estados (Mauritania, Marruecos, Líbano, Jordania, Yemen, EAU, Qatar y Bahrein), por lo que se comprueba que la tendencia es negativa. Más datos en www.freedomhouse.org.

⁶ "*La nueva guerra en el Golfo Pérsico habría de marcar el momento histórico en que los EEUU tomarían las riendas estratégicas de la seguridad en la era de la globalización, dado que a mayor desconexión de una nación con ese fenómeno, mayor riesgo para la seguridad global representa, y ese era el caso del régimen de Saddam Hussein.*" BARNETT, Thomas P., *The Pentagon's New Map*. Esquire, marzo de 2003.

La propuesta más ambiciosa para la democratización del mundo musulmán fue la “Iniciativa para el Gran Oriente Medio”, formulada por los EEUU con el fin de acabar con lo que Bush denominaba “60 años de excusas y tolerancia de las naciones occidentales respecto a la falta de libertad en la región”. A la falta de liberalización política y económica se le achacaba en el documento ser el caldo de cultivo del terrorismo y el crimen internacional que amenazan la seguridad de la región y del resto del mundo. Su existencia se hizo pública en febrero de 2004, y suscitó de inmediato la protesta de los gobiernos árabes por entenderla como una injerencia en su soberanía, y de los movimientos islámicos radicales que la consideraban una excusa para justificar *a posteriori* la invasión de Irak, tras comprobarse que ese país no poseía armas de destrucción masiva.

En todo caso, la citada situación en el Irak ocupado llevó a la administración Bush a renegar en su segundo mandato de los principios neoconservadores, y a regresar postulados más propios del realismo, como prueba la siguiente cita:

Tenemos la responsabilidad de promover la libertad humana. Pero la libertad no puede ser impuesta; debe ser elegida. La forma que la libertad y la democracia adoptan en cada lugar refleja la historia, cultura y hábitos únicos de ese pueblo... Aunque nuestros principios son consistentes, nuestras tácticas variarán. Reflejarán, en parte, el lugar en que cada gobierno se encuentra en la senda de la tiranía a la democracia. En algunos casos, daremos pasos visibles para promover un cambio inmediato. En otros casos, optaremos por un apoyo más moderado que sienta las bases para futuras reformas. Mientras consideramos que enfoque adoptar, nos guiaremos por lo que sea más efectivo para avanzar la causa de la libertad a la vez que valoramos otros intereses que son también vitales para la seguridad y el bienestar del pueblo americano⁷.

El resumen es que los estadounidenses, tras la euforia de 2002-2003 que les llevó a pensar que podían abordar una ingente tarea de ingeniería política para democratizar todo el Oriente Medio, adoptaron un enfoque más pragmático debido al fracaso de la postguerra en Irak, y modularon su presión sobre regímenes que estaban lejos de ser plenamente democráticos, como Arabia Saudita, Egipto o Pakistán, siempre que apoyaran a los EEUU en la GWOT⁸. Esto aplazó el objetivo de implantación del modelo democrático en el mundo árabe, hasta que en 2010 las propias poblaciones se han levantado por sí mismas en

⁷ *The National Security Strategy of the United States of America*, marzo de 2006, pg. 5.

⁸ El panorama es muy similar al vivido durante la Guerra Fría, cuando los EEUU apoyaron a múltiples dictadores siempre que eso les ayudase en su pugna con la URSS. Como reconoce el propio Brzezinski “Durante la Guerra Fría los estadounidenses también recurrimos en algunos momentos a aceptar aliados de forma indiscriminada, una práctica que rebajó seriamente nuestra posición moral en la lucha contra el comunismo”. BRZEZINSKI, Zbigniew, *El dilema de los EEUU*, Ediciones Paidós, 2005, pg 108.

búsqueda de una mayor libertad política.

2. LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA PRESIDENCIA DE GEORGE W. BUSH (2000-2008)

Aunque la primera administración de George W. Bush ya había dado muestras de un mayor unilateralismo antes del 11-S, en general era previsible la continuación de una política exterior de corte realista, similar a la ejecutada por su padre en 1988-1992, con el ex-general Colin Powell al frente de la diplomacia y Condoleezza Rice como Consejera de Seguridad Nacional. El vicepresidente Dick Cheney, siendo un *unipolarista*, ya había servido como Secretario de Defensa con Bush padre, y Donald Rumsfeld y Paul Wolfowitz dedicaban sus energías en el Departamento de Defensa a la transformación en curso de las Fuerzas Armadas.

Los atentados de 2001 supusieron un vuelco en la política exterior estadounidense, y el periodo en que se sentaron sus bases doctrinales abarcó del 11-S a septiembre de 2002. Ese proceso, dirigido ya por los líderes más representativos del neo-conservadurismo como Wolfowitz, tuvo como hitos la denuncia del Tratado Anti-Misiles Balísticos (ABM) en diciembre de 2001, el discurso del Estado de la Unión de enero de 2002 (con la calificación de Corea del Norte, Irán e Irak como el *eje del mal*), y la promulgación de la Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002, en la que citaba la disposición de los EEUU a realizar cualquier acción unilateral necesaria para preservar su seguridad y conducir la guerra global no oficialmente declarada contra el terrorismo internacional⁹.

Sin embargo, y en el camino a la guerra de Irak, no se acertó a exponer con claridad los objetivos buscados, no se intentó buscar apoyos en los aliados tradicionales europeos (mas al contrario, se escenificó un abierto enfrentamiento en el seno de la ONU), y se usaron argumentos cuando menos dudosos (como la existencia de armas de destrucción masiva), o abiertamente falsos (como los vínculos de Saddam Hussein con Al-Qaeda) para justificar la invasión¹⁰. Este convulso periodo duró de septiembre de 2002 a marzo de 2003, cuando finalmente los EEUU renunciaron a lograr una nueva resolución del Consejo de Seguridad de la ONU e invadieron Irak.

⁹ *"En esencia, Estados Unidos se arrogaba así el derecho a identificar al enemigo y a atacar en primer lugar sin tratar antes de reunir un consenso internacional en torno a una definición común de la amenaza"*. BRZEZINSKI, Zbigniew, *Ibid.*, pg. 57.

¹⁰ *"Los impulsos personales, los grupos de interés privado y los cálculos políticos originaron un cambio radical de política con importantes implicaciones internacionales justificado posteriormente en público por medio de una retórica de gran dramatismo y extremada demagogia, y aludiendo a unas pruebas más que cuestionables"*. BRZEZINSKI, Zbigniew, *Ibid.*, pg. 229.

El “*misión cumplida*” del presidente Bush el 1 de mayo de 2003, a bordo del portaaviones USS “Abraham Lincoln” marcó el cenit de esa tendencia de la política exterior de los EEUU, resultado de la fusión del *wilsonismo* y el poder militar¹¹. Pero las complicaciones en Irak y la derrota del Partido Republicano en las elecciones legislativas del 2006 reabrieron el debate sobre las alternativas a la hegemonía de los EEUU y su papel global, así como sobre el modo de hacer compatibles sus intereses nacionales con un mayor compromiso con la gobernabilidad mundial.

Apareció así una tendencia hacia una gran estrategia para los EEUU basada en la denominada *seguridad cooperativa* (variante del multilateralismo), desechando tanto una impracticable *primacía* como un inadecuado *aislacionismo*, con los siguientes principios: promoción de los ideales norteamericanos, potenciación del multilateralismo, profundización en la integración e interdependencia económica, y reducción del papel de las fuerzas militares en la política internacional, usando de un modo coordinado todos los elementos del poder nacional y compartiendo la carga con los aliados. Esa tendencia ha continuado en la presidencia de Barack H. Obama, aunque con cierta tendencia a un repliegue estratégico motivado por la gran crisis financiera de 2008-2009.

3. EL PAPEL INTERNACIONAL DE LA UE Y LA CRISIS DEL VÍNCULO TRASATLÁNTICO

A la hora de estudiar el papel internacional de la Unión Europea es necesario recordar los lentos progresos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y de su componente de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), así como los encuentros y desencuentros con los Estados Unidos a partir del 11-S, ante la evolución ya detallada en las políticas norteamericanas.

Al comienzo del mandato de Bush en 2001, el Alto Representante de la UE para la PESC, Javier Solana, destacó los problemas que estaban surgiendo entre la Unión y los EEUU, considerando las primeras decisiones de la nueva administración (como los obstáculos al libre comercio o la no ratificación del Protocolo de Kioto) como las principales razones de esas posturas divergentes. En todo caso, también declaró que las diferencias eran más retóricas que reales, algo que cambiaría con la crisis en la relación trasatlántica causada por la Guerra de Irak.

¹¹ ASH, Timothy G., *Mundo Libre*, Tusquets Editores, Barcelona 2005, 153. Por *wilsonismo* se entiende la doctrina del presidente demócrata Woodrow Wilson, partidario de un modelo de seguridad cooperativa en el que los EEUU interviniesen en el exterior en defensa de sus valores, y autor de los *catorce puntos* que pretendían reconfigurar el orden internacional a la finalización de la I Guerra Mundial.

El punto álgido del desencuentro entre los EEUU y Europa¹² se vivió en el periodo que precedió a la invasión de Irak. En el ámbito europeo se constató la falta de una voz única en la Unión, lo que aprovecharon los estadounidenses para sembrar la discordia entre la denominada por Rumsfeld *vieja Europa* (liderada por Francia y Alemania), y la *nueva Europa* simbolizada por los miembros más atlantistas de la Unión (Reino Unido, España e Italia) y por los países del Este, más proclives a la postura norteamericana.

Es un principio generalmente aceptado que Europa debe actuar como un ente único en el marco de la Unión, ya que de lo contrario se convertirá en un actor marginal del panorama internacional de este siglo, lo que obliga al pleno desarrollo de la PESC y de las capacidades civiles y militares necesarias, postura defendida tradicionalmente por los *euro-gaullistas* franceses. Sin embargo, esto no se debe hacer en contraposición a los EEUU, ya que son mucho más importantes los intereses comunes que las diferencias, lo que obliga a conciliar el *euro-gaullismo* con el *euro-atlantismo* británico, y a estudiar el marco más adecuado para hacerlo.

Comenzando por la expresión más visible del vínculo trasatlántico, la OTAN, de la evolución de la organización no se desprende que tenga un futuro muy halagüeño en el orden mundial surgido del 11-S. Tras marginar a la OTAN en la conducción de las operaciones en Afganistán, los EEUU fijaron los *deberes* que la Alianza debía cumplir para continuar siendo útil, lo que la OTAN empezó a hacer en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002¹³. Ninguno de estos cambios sirvió para afrontar la crisis de Irak, con una Alianza paralizada ante la imposibilidad de lograr el consenso de las (entonces) 19 naciones miembros. El crecimiento del número de miembros de 19 a 26, con una nueva expansión hacia el este en 2004, no parece hacer más fácil el proceso de transformación.

Sólo una reforma radical de la Alianza, que se debió abordar en el nuevo Concepto Estratégico aprobado en Lisboa en noviembre de 2010, hubiese representado una garantía cierta de futuro para la misma. Algunas propuestas abogaban por devolver a la organización a su estricta función originaria de defensa colectiva, así como lograr una mayor coordinación con la PCSD de la UE. Sin embargo, en Lisboa se optó por seguir aumentando las amenazas no-convencionales a las que la OTAN debe hacer frente (desde las ciberamenazas al cambio

¹² “En febrero de 2003, el vicepresidente Cheney se reunió con el embajador francés y le preguntó: “¿Es Francia un aliado o un enemigo?” El embajador insistió en que Francia era todavía un aliado. “Tenemos muchas razones para concluir que ustedes no son realmente un amigo o aliado”, replicó el vicepresidente.” MANN, James. *Rise of the Vulcans*. Capítulo 21 “Hacia la guerra con Irak”, 355.

¹³ Se aprobó la creación de la NATO *Response Force* (NRF), junto con otras importantes iniciativas de transformación militar (el Compromiso de Capacidades de Praga, PCC, y la revisión de la estructura de mandos militares), y se redactó el “Concepto Militar de Defensa contra el Terrorismo”.

climático), y por no limitar su marco geográfico de actuación, de modo que se le puede exigir realizar operaciones de gestión de crisis en cualquier lugar del mundo; además, la relación con la UE se contempló como una más de las mantenidas por la Alianza.

La compleja situación en Afganistán, dónde la OTAN lidera la fuerza internacional de seguridad y asistencia (ISAF), así como la gestión de la crisis en Libia, han conducido a un cierto pesimismo, expuesto con toda crudeza por el Secretario de Defensa de los EEUU el pasado mes de junio¹⁴. En todo caso, no cabe duda de que la comunidad euro atlántica es el núcleo más viable sobre el que basar la estabilidad global¹⁵, por el poder de atracción que ejercería sobre el resto del mundo y la legitimación que podría aportar a determinadas acciones que no se pudieran aprobar en el marco de la ONU.

4. LAS DIFICULTADES DE GOBERNAR LA GLOBALIZACIÓN

Ante la situación de las relaciones internacionales expuesta, cabe preguntarse si las estructuras de gobierno supranacionales y las organizaciones internacionales actualmente en vigor son las más adecuadas para hacer frente a las nuevas amenazas, y aprovechar las oportunidades que ofrece el fenómeno de la globalización.

Comenzado por la ONU, y dejando a un lado los problemas endémicos de ineficacia burocrática de sus estructuras y las acusaciones de corrupción, el principal reto para el funcionamiento de la institución es la necesidad de reforma del Consejo de Seguridad (UNSC, *United Nations Security Council*) ya que, tras un paréntesis en los años 90 en el que se impuso el consenso y se consiguió aprobar gran número de resoluciones, a raíz del conflicto de Kosovo de 1999 y, sobre todo, de la invasión americana de Irak de 2003 la institución ha perdido parte de su eficacia, aunque sin llegar en ningún caso al nivel de la Guerra Fría.

Todas las naciones están de acuerdo en la necesidad de la reforma, pero ahí finalizan las

¹⁴ "En el pasado, estuve abiertamente preocupado sobre la conversión de la OTAN en una Alianza dividida: entre aquellos miembros que se especializan en misiones "blandas" humanitarias, de desarrollo y de mantenimiento de la paz, y aquellas que llevan a cabo las misiones de combate. Entre aquellos dispuestos y capaces de pagar el precio y soportar la carga de los compromisos de la Alianza, y aquellos que disfrutaban los beneficios de pertenecer a la OTAN, pero no quieren compartir los riesgos y costes. Eso no es ya una hipótesis preocupante. Estamos ahí hoy. Y es inaceptable". Discurso de Robert Gates sobre el futuro de la OTAN en la SDA de Bruselas, texto completo disponible en <http://www.acus.org/print/41955>.

¹⁵ "En última instancia, Estados Unidos sólo puede contar con un único socio de verdad para abordar la cuestión de los Balcanes globales: Europa...Para Estados Unidos, un enfoque conjunto supondría menos libertad de acción individual; para la Unión Europea, significaría disponer de menos oportunidades para la inacción interesada". BRZEZINSKI, Zbigniew, *Ibíd.*, pg. 90, 97.

coincidencias. Las cinco potencias vencedoras de la II Guerra Mundial (EEUU, Rusia, China, Reino Unido y Francia), gozan de un asiento permanente y de derecho a veto en las votaciones a los que ninguna de ellas está dispuesta a renunciar. El histórico discurso en el Capitolio de George H.W. Bush en septiembre de 1990, titulado *Hacia un nuevo orden mundial*, en el que se anunciaba la reforma del UNSC para reconocer el estatus recuperado de grandes potencias de Alemania y Japón, quedó en el olvido en la década posterior.

El reto de la reforma del Consejo de Seguridad fue abordado en marzo de 2005 por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, que presentó el plan *"In Larger Freedom"*, con la propuesta de dos alternativas: seis nuevos miembros permanentes (sin derecho a veto) y tres nuevos miembros no-permanentes (que rotarían cada dos años), o bien ocho nuevos miembros por cuatro años (renovables), más un nuevo miembro no-permanente, en ambos casos aumentando el número total de miembros de los 15 actuales a 24.

Por supuesto, donde radica la dificultad es en decidir que naciones deberían ocupar, en caso de crearse, esos nuevos puestos permanentes. Las naciones del llamado G-4 (Japón, Alemania, India y Brasil), se postulan como candidatos, con el apoyo de Rusia, Reino Unido y Francia. Se estima también que África debería estar representada, pero no hay acuerdo sobre que nación sería la elegida y, en caso de ser un país subsahariano, eso dejaría a 1.200 millones de musulmanes sin representación.

Por otra parte, Corea del Sur objeta a Japón como miembro permanente, Italia y España a Alemania, Pakistán hace lo propio con la India, y México y Argentina con Brasil, al que no consideran representativo de la América de habla hispana. Su postura se engloba en la iniciativa *"Uniting for Consensus"*, que rechaza la creación de nuevos puestos permanentes, y aboga por un total de 20 miembros no permanentes representativos de todas las regiones, para completar un UNSC con 25 miembros. Esta opción cuenta con el respaldo de China.

Como vemos, los intereses de los Estados-nación siguen primando en el mundo globalizado del siglo XXI. Una posible solución sería que la reforma del UNSC se hiciese en términos de organizaciones supranacionales, de modo que todas las regiones del planeta estuviesen representadas. Así, se podría asignar un puesto permanente a la UE en lugar de a Alemania, otro para MERCOSUR/UNASUR en lugar de sólo a Brasil, otro para la Unión Africana en lugar de sólo a Sudáfrica o Nigeria, y otro, por ejemplo, a la Liga Árabe en representación de las 22 naciones que la forman.

En todo caso, el marco jurídico en vigor en la comunidad internacional hace muy difícil afrontar las nuevas amenazas para la seguridad internacional, ya que el sistema que

consagra la Carta de las Naciones Unidas de 1945, heredero del creado por la Paz de Westfalia de 1648, está basado en las relaciones entre las Estados-nación soberanos, en cuyos asuntos internos nadie debería inmiscuirse. Sin embargo, desde el fin de la Guerra Fría han proliferado tanto los *Estados fallidos*, incapaces de ejercer un mínimo control sobre su propio territorio (como Somalia o el Afganistán de los talibán), como los regímenes que han causado con sus políticas crisis humanitarias internas o incluso genocidios contra parte de su población (como Ruanda y Sudán).

Ante estos casos, la comunidad internacional se ha debatido entre la necesidad de intervenir y ese principio de no-injerencia en los asuntos internos, lo que en unas ocasiones ha conducido a iniciativas por fuera del marco de las Naciones Unidas (como la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999), y en otras a una intervención militar respaldada por una Resolución del Consejo de Seguridad (como en el caso de la Resolución 1973 de marzo de 2011 que posibilitó la actual operación militar contra el régimen de Gadafi en Libia).

En este nuevo contexto, cada vez adquieren más importancia las organizaciones multinacionales de carácter regional, tomando como modelo la más desarrollada de todas ellas, la Unión Europea, que ha evolucionado desde una exitosa integración económica a una más amplia que incluye la PESC, y que debería llegar a constituir una herramienta de promoción de la estabilidad en su área de interés prioritario (según la Estrategia de 2003, el este de Europa, el norte de África, y el Oriente Medio).

El resto de organizaciones regionales deberían evolucionar de un modo similar al de la UE, fijando criterios de pertenencia a las mismas equiparables a los que hay que cumplir para pertenecer al club europeo¹⁶, lo que incrementaría la estabilidad política y el progreso económico de las naciones miembro, y adoptando enfoques globales para su actuación a nivel regional, incluyendo una política exterior concertada y la unificación de esfuerzos en temas de seguridad y defensa.

Se trataría, pues, de recuperar el concepto de *reparto de carga* según el cual a una serie de países u organizaciones regionales les correspondía vigilar la seguridad de su área de influencia, reservándose los EEUU las grandes intervenciones internacionales, bien para defender intereses vitales propios que estuviesen en juego, bien para corregir un desequilibrio geopolítico de consideración. Esto no representa un apoyo a posturas unilateralistas estadounidenses, sino un reconocimiento del papel que debe jugar la

¹⁶ Los llamados “Criterios de Copenhague” de 1993, básicamente buen gobierno democrático y respeto a las reglas de libre mercado.

superpotencia en función de sus capacidades únicas. El contrapeso a los posibles abusos lo pondría la actuación del Tribunal Penal Internacional, cuyo Estatuto por desgracia no ha aún no ha sido firmado por varias naciones importantes¹⁷.

Para finalizar este estudio de las organizaciones multinacionales, es necesario referirse a una asociación que se ha identificado en los últimos tiempos como el auténtico gobierno de la globalización, el G-8¹⁸. El grupo de los países más industrializados del mundo se agrupan en una institución que carece de la estructura formal propia de otras organizaciones internacionales: no está regida por ningún tratado, no tiene una estructura autónoma de las naciones que participan, no tiene un secretariado y toda su actividad parece ser informal.

Sin embargo, la importancia de los temas tratados en este foro de discusión ha ido aumentando progresivamente, ya que a los temas políticos y económicos objeto de debate, se han sumado otras cuestiones como el desarrollo sostenible, el medio ambiente, el desarrollo, la lucha contra el crimen organizado, etc., hasta llegar a ser un actor determinante en la coordinación y estabilidad del sistema mundial, y el foco de las críticas de los contrarios a la globalización.

Las acusaciones de elitismo al G-8 se han intentado contrarrestar con la creación del foro de ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales, con objeto de llevar a un crecimiento global estable y sostenible, en el marco de las instituciones económicas de Breton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). Ese grupo fue el origen del G-20¹⁹, y es un intento de reflejar más adecuadamente la nueva realidad internacional, intento similar al de las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU ya citadas, y respaldado por iniciativas como la del grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). El papel del G-20 en la lucha contra la gran crisis financiera del periodo 2008-2009 ha sido especialmente relevante.

5. LA PRESIDENCIA OBAMA: ¿UNA NUEVA ETAPA PARA EL ORDEN MUNDIAL?

El segundo periodo presidencial de George W. Bush dejó un panorama internacional, en cuestiones de seguridad, no demasiado halagüeño:

¹⁷ Entre otros países, Estados Unidos, Rusia, China, India Israel, Chile y Cuba.

¹⁸ Formado originalmente con motivo de la crisis de 1973 por Francia, Reino Unido, EEUU, Alemania y Japón; en 1975 se unió a la organización Italia, y en 1976 Canadá. Por último, y en reconocimiento a su importancia geopolítica más que a su poder económico, se incorporó a Rusia en 1998.

¹⁹ Formado además de por los países del G-8, por Argentina, Brasil, México, Sudáfrica, Arabia Saudita, Turquía, India, China, Corea del Sur, Indonesia y Australia, además de la UE. Otros países, como la propia España, ha sido periódicamente invitada a las reuniones del grupo, sin pertenecer oficialmente al mismo.

- La evolución positiva de la evolución en Irak bajo la dirección del General David Petraeus a partir de 2007 se vio ensombrecida por el repunte de la violencia en Afganistán, ante la renovada insurgencia de los talibán.
- Aunque se logró evitar un nuevo atentado terrorista de grandes dimensiones en el territorio estadounidense, el precio pagado fue muy elevado, y los líderes de Al-Qaeda (Ben Laden y Al-Zawahiri) seguían sin ser localizados tras siete años de enormes esfuerzos militares y de los servicios de inteligencia.
- El prestigio de los EEUU en el mundo, y su capacidad de influencia con herramientas del llamado *poder blando*, habían disminuido como consecuencia de su reacción tras el 11-S, en especial en el mundo árabe por la invasión de Irak.
- El sobreesfuerzo de la única *superpotencia* permitió la reafirmación de otras *grandes potencias*, que a nivel regional desafiaron abiertamente sus intereses, como ocurrió con Rusia durante su breve guerra en Georgia en agosto de 2008.

El nuevo presidente Barack H. Obama comenzó su mandato en enero de 2009 tratando de dar un vuelco a esa situación. De entrada, continuó la retirada progresiva de Irak (que culminará el próximo diciembre), conflicto que había criticado abiertamente siendo senador, y preparó una nueva estrategia para la que consideraba la guerra *correcta*, Afganistán, incluyendo un aumento de 30.000 efectivos sobre el terreno, y la apelación a los aliados para que contribuyesen con otros 10.000. Con respecto al *triángulo* terrorista previamente mencionado, la nueva política contemplaba:

- La liquidación de la cúpula de Al-Qaeda, mediante asesinatos selectivos en la zona fronteriza paquistanó-afgana ejecutados con *drones* aéreos controlados por la CIA. Esta estrategia culminó con la localización y muerte de Osama Ben Laden el pasado mes de mayo en Abbottabad, usando fuerzas especiales.
- El centrar la estrategia militar en territorio afgano en la lucha contra Al-Qaeda, en lugar de en una tarea de *"Nation building"*, buscando para ello incluso el llegar a acuerdos de paz con las facciones talibán menos radicales.
- El intentar trasladar a la *calle árabe* el mensaje de que los EEUU no luchan contra su religión, sino sólo contra los radicales que justifican la violencia, con sus simbólicos discursos en Cairo (junio 2009) y Yakarta (noviembre 2010).

En el espacio euro atlántico, el objetivo prioritario fue la llamada *puesta a cero* de las relaciones con la Federación Rusa, anunciada por primera vez por el vicepresidente Joe Biden en febrero de 2009 en la Conferencia de Seguridad de Múnich²⁰, cuyo resultado más trascendente ha sido la firma del nuevo START en abril de 2010 en Praga. El clima de

²⁰ "Es el momento de apretar el botón de reset y de revisar las muchas áreas en las que podemos y debemos estar trabajando con Rusia". Discurso completo disponible en http://www.whitehouse.gov/the_press_office/RemarksbyVicePresidentBidenat45thMunichConferenceonSecurityPolicy/.

confianza entre los presidentes Obama y Medvedev se ha reflejado en otros ámbitos, como el de las relaciones OTAN-Rusia (suspendidas tras la guerra en Georgia, y que se reanudaron plenamente en la citada cumbre de la OTAN en Lisboa), o el del la OSCE, que en diciembre de 2011 culminó en Astana su primera cumbre a nivel de jefes de estado y de gobierno desde 1999. La colaboración en el escudo antimisiles balísticos en Europa será la siguiente prueba de fuego de la colaboración.

Por lo que respecta a la Unión Europea, la definitiva entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 la dotó de nuevas herramientas para consolidar su acción exterior: la figura del Alto Representante PESC que es a su vez vicepresidente de la Comisión, el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior, las cláusulas de solidaridad y de defensa mutua, o las cooperaciones reforzadas y estructuradas permanentes en el ámbito de la ya Política Común de Seguridad y Defensa. Sin embargo, el papel de la baronesa británica Catherine Ashton como Alta Representante ha sido muy cuestionado, y la UE ha adoptado un bajo perfil ante diversas crisis internacionales, en especial las del norte de África²¹. Además, la magnitud de la crisis de la deuda soberana de los países periféricos ha desplazado a cualquier otra cuestión en las prioridades de la Unión, y ha supuesto una reducción de los presupuestos de defensa que cada vez dificulta más la obtención de las capacidades necesarias para la PCSD.

Más allá del espacio de seguridad que se extiende de Vancouver a Vladivostok, se encuentran las regiones que conforman un arco de inestabilidad en el que se generan la mayoría de las amenazas para la seguridad, denominada por algunos expertos como *los Balcanes Globales*²², con las siguientes tendencias clave:

- El centro geopolítico del mundo se desplaza progresivamente del Atlántico al Pacífico, con la diferencia de que el grado de progreso y estabilidad existente en Europa no se ha alcanzado, ni mucho menos, en Asia.
- El posible desafío a la hegemonía mundial de los EEUU por parte de una China que ya es la 2ª potencia económica en términos de PIB, bajo un sistema político muy alejado de los estándares democráticos occidentales, y que en pocas ocasiones se aviene a colaborar en la resolución de las crisis internacionales.

²¹ Tras el comienzo de las operaciones militares contra el régimen de Gadafi el 19 de marzo, y la asunción del mando de la operación por la OTAN el 27 de ese mes, la Unión aprobó el 1 de abril el lanzamiento, si así lo solicitase la ONU, de una operación militar bautizada como *EUFOR Libia*, con el objetivo de proporcionar ayuda humanitaria a la población. El martes 12 de abril se aprobó el *Concepto Operativo* de la operación, que sería dirigida por un almirante italiano desde el Cuartel General de Roma, pero la oferta finalmente no fue aceptada por Naciones Unidas.

²² "Los nuevos Balcanes globales -el arco crítico comprendido entre el golfo Pérsico y Shenyang- serán tanto menos explosivos cuantos más recursos de las regiones de mayor éxito del mundo sean aprovechados para dar una respuesta común a la amenaza a la seguridad planteada por esa vasta región". BRZEZINSKI, Zbigniew, *Ibíd.*, pg. 252.

- La dificultad de avanzar hacia un sistema internacional más integrado con las llamadas *potencias emergentes*, aunque sean democráticas, con agendas cada vez más distantes producto de una visión del mundo distinta.
- El fortalecimiento de actores no estatales, desde las ONG hasta las organizaciones terroristas, sobre todo en los estados más débiles.
- La necesidad de un aumento significativo de la producción agrícola en África para evitar nuevas hambrunas. La tonelada por hectárea de alimentos que se produce en el África tropical es menos de un tercio de lo que se produce hoy en Asia o América Latina.
- Unido al punto anterior, el declive demográfico en la mitad del planeta y una sola región, el África subsahariana, con superávit de mano de obra, lo que genera movimientos incontrolados de población y el fenómeno de la inmigración ilegal.

Dentro de este arco de inestabilidad, hay que hacer una mención especial a la llamada *primavera árabe*, movimiento revolucionario de unas poblaciones que han culpado de las consecuencias de la crisis económica a sus sistemas políticos no representativos y a las élites enquistadas durante décadas en el poder. Estas revueltas se han caracterizado tanto por la falta de un apoyo explícito de Occidente en sus inicios, como por el limitado papel jugado por los movimientos radicales islámicos, aunque el caos reinante en algunos países puede dar una oportunidad a organizaciones como los Hermanos Musulmanes en Egipto, algo que a su vez representa una seria preocupación para Israel.

Cada país árabe que se incorpora al proceso de reformas está siguiendo un camino distinto, y en algunos casos como el de Siria se está viviendo una dura represión por parte de las autoridades; en todo caso, sería un error oponerse a ese proceso desde Occidente por miedo a que estos países caigan, como piezas de dominó, bajo control de los radicales islámicos. El riesgo existe, pero será mucho más probable que se haga realidad cuanto más resistencia se oponga, desde dentro y desde fuera, a la demanda de justicia y libertad de millones de ciudadanos árabes sin distinción de edad, clase o ideología. En otras palabras, el peor error en procesos de esta naturaleza consiste en confundir el cambio con el enemigo, en vez de tratar de influir eficazmente en ese cambio con toda la ayuda posible, pero sin la menor sombra de injerencia²³.

6. LOS NUEVOS RIESGOS Y AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD

Aparte del ya descrito terrorismo internacional de ideología islamista, un grupo de amenazas han centrado la atención de la comunidad internacional la última década: la proliferación de

²³ SAHAGÚN Felipe, *Introducción*, en “Panorama Estratégico 2010-11”, Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano, junio de 2011, pg. 33.

armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, el crimen organizado, o los estados fallidos. La adopción de un concepto cada vez más amplio de la seguridad ha llevado a incluir en las nuevas estrategias otros riesgos, como el cambio climático, las ciber amenazas, la falta de suministros energéticos, o la inseguridad económica. Todo ello ha obligado a modificar estructuras y procedimientos para afrontarlos, con la integración de todas las herramientas disponibles (diplomáticas, económicas, militares, de información...) bajo un *enfoque global* de gestión de las crisis emergentes.

La proliferación de Armas de Destrucción Masiva es, en potencia, la amenaza más grave para la paz y la seguridad internacionales, por el peligro de que pudieran caer en manos de los terroristas. Aunque los regímenes establecidos por los tratados internacionales y las disposiciones sobre el control de estas armas, como el Tratado de No-Proliferación (TNP), han frenado la extensión de las mismas y de sus sistemas de lanzamiento, ciertos Estados (como Corea del Norte o Irán) continúan intentando obtener tales armas. En el último decenio se han comprobado más de 200 incidentes de tráfico ilícito de materiales nucleares, y los expertos señalan que estas armas pueden ser elaboradas usando componentes disponibles en el mercado.

Los conflictos regionales tienen sus orígenes en unos o en varios factores, tales como las diferencias de carácter étnico-cultural, religioso y económico, discriminación y violación de derechos humanos, y reivindicaciones territoriales. El conflicto puede degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, y ofrece oportunidades a la delincuencia organizada. Incluso en territorio europeo se mantienen como conflictos congelados aquellos derivados de la desintegración de la URSS, como los citados de Georgia (Abjazia y Osetia del Sur), Moldavia (Transdniester) o Azerbaiyán-Armenia (Nagorno-Karabaj). Todos ellos son un reto para la seguridad continental, debido al limbo legal en que se encuentran estos territorios y el hecho de que una rápida degradación en las condiciones de seguridad pueden derivar en un conflicto bélico abierto, como ocurrió en agosto de 2008.

Los Estados fallidos representan un grave peligro para la estabilidad internacional, así como para el bienestar de su propia población. Cuando un gobierno no controla su territorio, no tiene el monopolio de la fuerza o sus instituciones no ejercen las funciones para las que fueron creadas, puede convertirse en el santuario de organizaciones terroristas, en centro del tráfico de drogas y armas, en exportador de inestabilidad a los países fronterizos y, sobre todo, no es capaz de garantizar la mínima seguridad de sus ciudadanos. Si hay una amenaza para la seguridad que haya alcanzado una notoriedad especial en los últimos años, ésta es la piratería marítima en el Cuerno de África, precisamente una de las más palpables manifestaciones de la situación del Estado fallido por excelencia, Somalia.

La delincuencia organizada transnacional es un potenciador de las nuevas amenazas. La corrupción, el tráfico ilícito de todo tipo de bienes (incluidos los seres humanos) y el blanqueo de dinero contribuyen a debilitar el Estado, impiden el crecimiento económico y socavan el sistema político, creando un entorno que favorece el conflicto. La delincuencia organizada dificulta también las operaciones de mantenimiento de la paz y alimenta muchas guerras civiles mediante el tráfico ilícito de armas. El tráfico de drogas, una de las principales actividades de los grupos delictivos organizados, tiene amplias repercusiones en materia de seguridad, ya que las enormes ganancias generadas por esa actividad superan el PIB de algunos países, comprometiendo así la autoridad del Estado, el desarrollo económico y el imperio de la ley.

Las economías modernas dependen en gran medida de las infraestructuras vitales como los transportes, las comunicaciones y el suministro de energía, e igualmente de Internet. La Estrategia de la UE para una sociedad de la información segura en Europa, adoptada en 2006, hace referencia a la delincuencia basada en Internet. Sin embargo, los ataques contra sistemas informáticos privados o gubernamentales en los Estados miembros de la UE han dado una nueva dimensión al problema de las ciber amenazas, en calidad de posible nueva arma económica, política y militar.

Las catástrofes naturales, la degradación del medio ambiente y la competencia por los recursos exacerban los conflictos, especialmente en situaciones de pobreza y crecimiento demográfico, dando lugar a consecuencias humanitarias, sanitarias, políticas y de seguridad, que incluyen el aumento de las migraciones. El cambio climático puede asimismo dar lugar a conflictos sobre las rutas comerciales, las zonas marítimas y los recursos anteriormente inaccesibles.

El descenso de la producción energética en Europa implica que para 2030 será necesario importar hasta un 70% del consumo de petróleo y de gas, que provendrá de un número limitado de países, muchos de los cuales afrontan amenazas contra su estabilidad. Dentro de la UE, se necesita un mercado energético más unificado, más interconectado, que preste más atención a los países más aislados, y mecanismos de crisis para hacer frente a las perturbaciones temporales del suministro. Es indispensable una mayor eficiencia energética, una mayor diversificación de las fuentes de suministro y de las rutas de tránsito, así como el buen gobierno, el respeto del Estado de Derecho y la inversión en los países de origen.

Frente a estos riesgos y amenazas, y una vez superada la fase de sobre-reacción militar posterior al 11-S, han ido surgiendo nuevos e innovadores conceptos de la seguridad; aparte

del mencionado enfoque global, se acuñan conceptos como el de las 3 D's (Diplomacia, Defensa y Desarrollo), el "Smart Power", la *Seguridad Humana* y la *Responsabilidad de Proteger* (R2P), o la *Seguridad Sostenible*²⁴.

7. CONCLUSIONES

Tras el largo periodo de indefinición estratégica representado por la década de los noventa, los atentados terroristas del 11-S de 2001 derribaron como un castillo de naipes la sensación de seguridad que se percibía hasta aquel momento. En su lugar, la sensación de vulnerabilidad y de incertidumbre se apoderó no sólo de la sociedad americana, sino del resto de la sociedad internacional, principalmente de la occidental. Estos atentados revelaron que los Estados, al igual que las instituciones de seguridad colectiva, no se habían adaptado a los cambios en la naturaleza de las amenazas.

La revolución tecnológica ha borrado fronteras, modificado las corrientes migratorias, y permitido que la información se comparta en todo el mundo. Esos cambios han surtido numerosos beneficios, pero también pueden ser empleados en contra del sistema, de modo que un número cada vez menor de personas puede ocasionar daños cada vez mayores, sin el apoyo de ningún Estado. Los nuevos riesgos y amenazas son provocados por actores no estatales de naturaleza difusa, lo que hace más difícil identificarlos y proceder contra ellos. En esta situación, la disuasión puramente militar, sea convencional o nuclear, no es eficaz.

Finalmente, la naturaleza de esos riesgos es de carácter multidimensional y, por tanto, su gestión requiere un amplio abanico de instrumentos para la prevención y la gestión de los mismos. Entre ellos se encuentran las actividades políticas, diplomáticas, económicas, militares y de ayuda al desarrollo. La información, tanto para la prevención como para la gestión de las crisis, es crucial, por lo que la Inteligencia juega un papel clave en el nuevo entorno estratégico. Como recuerda la recientemente aprobada Estrategia Española de Seguridad:

La seguridad es hoy responsabilidad de todos, una tarea compleja, en un mundo interdependiente y en transformación en el que convergen la peor crisis económica en más de 80 años y un desplazamiento de poder económico de Occidente a Asia. Afrontamos amenazas y riesgos transversales, interconectados y transnacionales. Preservar la seguridad requiere coordinación, tanto internacional como interna, y la

²⁴ Sobre estas cuestiones, ver LABORIE IGLESIAS Mario, *La evolución del concepto de seguridad*, Documento Marco 05/2011 del IEEE, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05_2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf.

Francisco J. Ruiz González

contribución de la sociedad en su conjunto.

Los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior se han difuminado. Las políticas nacionales en los ámbitos tradicionales de la seguridad ya no son suficientes para salvaguardarla en el siglo XXI.

Sólo un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, puede responder a los complejos retos a los que nos enfrentamos.

*Francisco J. Ruiz González
Capitán de Corbeta
Analista Principal del IEEE*