

SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



FERRARI, Giuliano (2005) “Nuevas amenazas según la Estrategia Europea de Seguridad”, en SOLER i LECHA, Eduard y GARCIA, Irene, *IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos*.

Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 75-80

SEDMED
Seguridad y Defensa
en el Mediterráneo

www.sedmed.org

Este artículo es el resultado de la ponencia presentada en el IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos, organizado en Barcelona por CIDOB y el Ministerio de Defensa los días 19 y 20 de Septiembre de 2005.

Giuliano Ferrari

General de Brigada. Centro Alti Studi per la Difesa (CASD), Italia

Algunos comentarios introductorios

El compromiso europeo de hacer frente a las nuevas amenazas en el nuevo entorno de seguridad no logró dar un primer paso con el documento de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) adoptado en diciembre de 2003. Cabe recordar, por ejemplo, la Estrategia Común de la Unión Europea para la Región Mediterránea aprobada por el Consejo de Santa María de Feira en junio de 2000. Sin embargo, en ese momento el nuevo entorno de seguridad no podía ser aún evaluado en toda su dimensión real como ahora; el 11-S aún no se había producido.

Existe una teoría según la cual el 11-S no ha sido un punto de inflexión en la historia moderna, el fin o el comienzo de una época. No se puede negar que existe algo de verdad en esta teoría. De todas maneras, me inclino a pensar que la situación estratégica y de seguridad tras el 11-S no es comparable a la anterior. Sin embargo, antes de explicar el por qué, es necesario analizar los conceptos de “amenaza” y “riesgo”.

Amenazas y riesgos

El año pasado, en este mismo seminario en Barcelona, el representante francés, mi buen amigo el contralmirante Coustillière explicó, muy claramente, la diferencia entre estos dos conceptos. Las amenazas son sólo aquellas que dependen de la fuerza de voluntad humana, y dado que la estrategia, de acuerdo con la doctrina, es la dialéctica de las fuerzas de voluntad opuestas, sólo las amenazas, y no los riesgos, tienen un significado estratégico. Esto no implica que los riesgos no sean estratégicamente relevantes. De hecho, la EES menciona dos de ellos, al especificar que no constituyen amenazas “en el sentido estratégico corriente”:

- El aumento de las temperaturas, predicho por la mayoría de los científicos, para las próximas décadas

- La dependencia energética¹.

Hoy, dos años después, podríamos agregar el virus de la gripe aviar, teniendo en cuenta la alarma difundida durante la reciente reunión de Malta.

¿Por qué son tan relevantes los riesgos, y qué es lo que los asemeja a las amenazas, consideradas en su “sentido estratégico corriente”? Obviamente, esto se debe a que modifican el entorno de seguridad, e incluso la libertad de acción de los estados en su necesidad de enfrentarse al desafío que les imponen las nuevas amenazas estratégicas. Además, algunos de estos riesgos podrían incluso devenir armas, y ser luego explotados como auténticas amenazas estratégicas: queda claro que la dependencia energética puede ser un arma estratégica en las manos de los productores de energía, y el virus de la gripe aviar, probablemente tras unas pequeñas mutaciones genéticas, podría devenir un arma biológica como cualquier otro virus.

Entonces, los conceptos de “amenaza” y “riesgo”, incluso al distinguirlos, se encuentran fuertemente entrelazados. Desde luego, algo similar ha ocurrido siempre: por ejemplo, las condiciones meteorológicas han sido siempre un riesgo estratégico importante, pero sólo después del 11-S, las amenazas y los riesgos han devenido crecientemente entrelazados, al punto de resultar sustancialmente indistinguibles.

Las nuevas amenazas en la EES: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, estados fallidos y crimen organizado

Ahora me centraré en las amenazas. La EES, adoptada en diciembre de 2003, menciona tres amenazas clave:

- Terrorismo
- Proliferación de armas de destrucción masiva
- Estados fallidos y crimen organizado

Todas estas amenazas, incluyendo la proliferación de armas de destrucción masiva, suponen una cierta combinación de medios militares y no militares.

El terrorismo ha sido siempre una amenaza no militar, pero si tomamos en cuenta el gran uso de medios de destrucción utilizados en el

1. Europa es el mayor importador de petróleo y gas. Las importaciones representan el 50% del consumo de energía actual, y llegará al 70% en 2030. La mayor parte de las importaciones energéticas provienen del Golfo, Rusia y África del Norte. Italia, particularmente, continuará dependiendo, en el futuro próximo, de los recursos energéticos provenientes del Golfo Pérsico y de África del Norte, zonas que se caracterizan por una gran inestabilidad.

ataque del 11-S, o incluso en Madrid y Londres, cabría preguntarse si existe alguna diferencia real entre un ataque militar con bombarderos aéreos corrientes, y ataques terroristas de este tipo. Es evidente que los recientes episodios de terrorismo internacional han sido perpetrados por medio del uso bélico de medios no militares. Es por esto que la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) 1368, frecuentemente criticada por esta razón, equipara dichos ataques a ataques militares, al menos en términos de la legitimidad de la autodefensa. Sabemos que este hecho supone una vuelta atrás en décadas de desarrollo de doctrina y de opiniones judiciales contrarias, como en la famosa sentencia Nicaragua.

La controversia sobre la respuesta legal al terrorismo es aún grande y, aparte de las dos Convenciones de la ONU contra el terrorismo, fuera de Europa no existe aún acuerdo sobre la definición de terrorismo. Incluso podríamos agregar que no se llega a un acuerdo dentro de los países, teniendo en cuenta una reciente –y ampliamente discutida– sentencia dictada por un juez italiano sobre la diferencia entre terrorismo y guerra de guerrillas.

No obstante, alguna concesión parcial a Estados Unidos contenida en el documento de la ESS, el terrorismo y la manera de ocuparse de él, constituyen el mayor obstáculo para alcanzar un amplio consenso en términos de derecho internacional. Desde luego, en un mundo en transformación donde las situaciones cambian, el derecho internacional también debe entonces modificarse. Ni siquiera el derecho tradicional y consuetudinario son eternos. Sin embargo, la evolución implica consenso, y el lento progreso que muestra el derecho internacional en este punto, como lo sugiere el último *Strategic Survey* del *International Institute for Strategic Studies* (IISS), es uno de los mayores factores de riesgo que podría ser fácilmente explotado por los terroristas con el fin de lograr sus objetivos.

De acuerdo con el documento de la ESS “la proliferación de armas de destrucción masiva constituye la más importante amenaza a la paz y la seguridad entre las naciones”; a partir del problema iraní este punto se encuentra ahora en el centro del debate estratégico. Kenneth Waltz, y la mayor parte de la escuela realista, estaría en desacuerdo con la afirmación de la ESS. Ellos no sólo minimizan la importancia de esta amenaza, sino que a veces también argumentan que la proliferación podría ser un factor que contribuyera a una mejor estabilidad. No discutiré este punto, pero ciertamente Waltz no podría negar que la proliferación aumenta el riesgo aterrador de que grupos terroristas adquieran armas de destrucción masiva.

En tercer lugar, pero no menos importante: los estados fallidos y el crimen organizado. En muchas regiones del mundo, una mala gobernanza, conflictos civiles y otros factores han llevado a un debilitamiento de los estados y de las estructuras sociales, e incluso el colapso de las instituciones estatales, todo lo cual significa importantes ventajas para los terroristas o grupos criminales; los ingresos generados por el tráfico de drogas puede permitir a los terroristas o criminales mantenerse en el poder o incluso ganar más poder que el propio Estado.

Una importante pregunta: ¿por qué?

Lo que realmente deberíamos preguntarnos es: ¿por qué todo sucede al mismo tiempo, y precisamente ahora? ¿Resulta suficiente la tradicional explicación, la que remite a la caída del muro de Berlín?

André Glucksmann ha sugerido que esto se produce porque demasiados estados se han modernizado sin civilizarse. Queda claro que primero deberíamos estar de acuerdo respecto de qué significa “progreso” y “civilización”, y yo personalmente no me encuentro capacitado para analizar un tema de tal magnitud. Sin embargo, el argumento de Glucksmann me recuerda lo que escribiera Bertrand Russell sobre el progreso: “La tecnología moderna ha provocado el conflicto entre la organización social, y después la vida humana, y la naturaleza humana”.

Esto es importante cuando intentamos extender la seguridad y la estabilidad mediante la ampliación del área gobernada por regímenes democráticos. Obviamente, en principio, estoy de acuerdo, pero frecuentemente, durante las últimas décadas, los intentos por exportar la democracia y el estado de derecho o los derechos humanos han fracasado. Deberíamos preguntarnos por qué.

Ciertamente no estoy de acuerdo con la teoría de Montesquieu, donde se enfatiza la importancia de los factores climáticos, pero de todas maneras exportar la democracia no es una tarea fácil, y uno también debe tener en cuenta que, a veces, una democracia de raíces débiles puede ser explotada por fuerzas no democráticas para ganar poder y suprimir a la misma democracia: esto ha sido experimentado en Alemania con el nazismo y estuvo a punto de darse en Argelia más recientemente, pudiendo incluso repetirse en un futuro cercano.

De todas maneras, no voy a negar que la democracia sea la solución correcta. Estoy totalmente de acuerdo con Michael Novak, cuando afirma que “Democracia es el nuevo nombre de la Paz”. Sin embargo, seré más cauto en la selección de las formas para lograrla.

Algunas consideraciones sobre el nuevo entorno de seguridad

Todo lo anterior me conduce a algunas reflexiones, especialmente en relación a los siguientes tres puntos:

1. Las sociedades modernas exhiben una gran *vulnerabilidad y complejidad*, debido a la organización social y tecnológica, tanto del poder como de la vida social. Además, existe una creciente complejidad en las relaciones internacionales dada la globalización progresiva de las economías y de una mayor interacción cultural; todo esto dificulta el análisis de los sucesos y, consecuentemente, la posibilidad de identificar de manera precisa las posibles situaciones de crisis. Es incluso más difícil “aislar geográficamente” estas situaciones dentro áreas claramente circunscriptas. Resulta igualmente complejo identificar los efectos directos o indirectos de dichas situaciones, así como las posibles opciones estratégicas para

ocuparse de éstas. *La impredecibilidad es el rasgo principal de los próximos desafíos estratégicos.* Ciertamente, se trata de un problema serio dado que, tal como lo indica Von Moltke, la estrategia es conocimiento, es la aplicación del conocimiento al problema político o militar, a la vida práctica. Entonces, debemos realizar un gran esfuerzo a fin de mejorar nuestro conocimiento en los cientos de campos que, dada la creciente complejidad, comprende el problema estratégico hoy.

2. El *conocimiento* en sí mismo es un fenómeno complejo. Existe un conocimiento teórico, el cual, hoy, como ayer, tiene una gran importancia; y existe también un conocimiento práctico, incluso un conocimiento situacional. Las capacidades desarrolladas a partir de las redes resultan de vital importancia para permitir una efectiva toma de conciencia situacional. Para lograr este objetivo es necesario establecer una red euromediterránea. Felicito entonces a esta fundación por el tema del seminario realizado el año pasado: los servicios de inteligencia. Asimismo quisiera destacar la importancia de un reconocido proyecto de la armada italiana, lanzado durante el último Simposio Regional de la Marina del Mediterráneo y del Mar Negro que tuviera lugar en octubre de 2004 en Venecia, denominado *Virtual-Regional Maritime Traffic Centre (V-RMTC)*. Se trata de una red de comunicación que permite el intercambio de información sobre el tráfico comercial en la cuenca del Mediterráneo en tiempo real, con el fin de contribuir de manera sustancial a la seguridad en el tráfico marítimo y, como un todo, a la de los países ubicados frente al Mar Mediterráneo y al Mar Negro, los cuales dependen, en gran medida, del comercio marítimo regional. Sólo cabe recordar que actualmente 25 países miran hacia ambos mares, los cuales representan sólo un 1% de la superficie marina global, con más de 80 puertos y 2.000 conexiones, y que 20% del crudo mundial transita por la zona. Toda esta información, dada la vulnerabilidad evidente de la cuenca mediterránea, nos hace tomar conciencia de las serias consecuencias, para no decir nada de la catastrófica contaminación, que podrían producirse en caso de posibles ataques que debilitaran la seguridad del tráfico marítimo.

3. Una última consideración se refiere al problema estratégico más importante relacionado con las nuevas amenazas y su *impredecibilidad*: la declinación del “presupuesto de racionalidad” que, como un pilar tradicional en las cuestiones estratégicas, incluyendo a los actores no-estatales, siempre ha implicado la racionalidad de su conducta. Ahora, y no sólo por el fundamentalismo que ha emergido en varias religiones (islam, judaísmo, e incluso, cristianismo), frecuentemente el “presupuesto de racionalidad” no ayuda a prever qué es lo que efectivamente realizará la contraparte estratégica.

Conclusión

El carácter impredecible y de capas múltiples de las nuevas amenazas demanda el desarrollo de nuevas capacidades e, incluso, de una nueva manera de pensar respecto de muchas cuestiones que en el pasado eran normalmente aceptadas. Por ejemplo, la distinción entre fuerzas de policía y fuerzas militares, un logro del estado moderno, se ha ido diluyendo, pudiendo incluso desaparecer en unos pocos años. Esto

significa que las fuerzas armadas llevarán a cabo operaciones similares a las de la policía, sometiéndose ante todo al estado de derecho, en tanto las fuerzas policiales realizarán operaciones frecuentemente indistinguibles de las de los militares.

De todas maneras, mañana, tal como ayer, la seguridad estará en todos lados, y tal como lo explicó el Secretario General y Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, será una precondition del desarrollo, llegando a constituirse como un bien público global, indivisible a través de las fronteras, que son esencialmente una herencia del pasado.

Lo que debemos temer más es la incapacidad de nuestras mentes para adaptarse a las nuevas circunstancias y entender los nuevos desafíos en un mundo en cambio continuo, y cómo podemos enfrentarlos.