

## Introducción

# ACTORES ARMADOS NO ESTATALES: RETOS A LA SEGURIDAD GLOBAL

*Pere Vilanova*



## ■ INTRODUCCIÓN

El presente Cuaderno de Estrategia que tengo el honor de presentar a nuestros lectores es de una relevancia que no necesita mayor demostración. A los veinte años del fin de la Guerra Fría (si se toma como referencia la extinción de la Unión Soviética en diciembre de 1991; un poco más si seguimos con la referencia simbólica de la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989), el punto de arranque de la presente reflexión es que veinte años de mundo posbipolar nos dan derecho –de hecho nos obligan– a un intento de balance. Tanto académico como en el ámbito de las instituciones y de las políticas gubernamentales de seguridad.

Conviene pues hacer varias puntualizaciones, que dan sentido a esta breve introducción. Ante todo, este número de la excelente Serie de Cuadernos de Estrategia del IIEE, de hecho entronca y está en línea de continuidad con el nº 147, titulado: «Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis», no porque tal sea la intención del Instituto como política editorial, sino porque la extrema actualidad y la relevancia del tema así han encadenado los debates y reflexiones en curso. Y como bien indicaba el Profesor Francisco Aldecoa, en la introducción del mencionado nº 147, la cuestión de fondo es la difícil –pero inevitable– coexistencia del actor Estado con otros varios actores, no estatales, algunos con potencial capacidad de aportar algo a la «gobernanza global», otros, sinceramente, mucho más claramente situados en el terreno de los problemas que en el de las soluciones. Nos estamos refiriendo concretamente a los actores no-estatales, decididamente portadores de más desorden, no sólo en el sentido «objetivo» del término, sino también desde el punto de vista «subjetivo» de los interesados. Sus agendas –la lectura de los capítulos de este volumen lo aclaran de modo elocuente– buscan generar, crear, mantener desorden global. Y nuestra hipótesis es que sólo el actor Estado puede afrontar el problema.

La segunda puntualización, que se deriva de la anterior, es que esta reflexión se produce en un contexto en el que, al cabo de veinte años, todos los debates sobre seguridad global, gobernanza global, sus interacciones y sus derivadas, están inmersos todavía en el marco de un considerable *desconcierto estratégico*, de falta de claridad a la hora de describir las estructuras de este mundo que, según afirman varias corrientes académicas e investigadoras, se sitúan durablemente en una considerable confusión teórica. No es hora y tiempo aquí de volver a los viejos debates en torno a Fukuyama y Huntington, pero de hecho en veinte años de mundo posbipolar, los analistas hemos producido menos teoría (o de menor calidad) que

---

en los veinte años del mundo bipolar cubiertos por las décadas de los años sesenta y setenta por poner un ejemplo (Kenan, Morgenthau, Kissinger, Raymond Aron). Este *desconcierto estratégico*, en nuestra opinión, se debe a la propia naturaleza actual del mundo contemporáneo, no sólo porque sus grandes ejes explicativos son demasiado simples (mundo *unipolar vs multipolar*), sino porque estamos en plena *transición global*, es decir, en mitad de un cambio de estructuras a escala de todo el planeta, cambio en el que una de las complicaciones reside en la coexistencia entre actores no sólo distintos entre sí. Se trata de actores *incompatibles*, tanto por sus naturalezas respectivas como por sus funciones en el sistema. Sobre volveremos a lo largo de estas páginas.

Otro ejemplo: la tan invocada globalización, no es en sí misma una teoría autosuficiente para explicar el mundo, pero sí que define el telón de fondo, el terreno de juego, la situación de hecho, en la cual operan todos los demás fenómenos. Está aquí para quedarse, es irreversible, y por ello las acciones y tomas de posición a favor o contra la globalización, a falta de una mayor reflexión por parte de algunos de sus defensores, no superan el estadio de síntomas o señales (relevantes, en grado extremo incluso) de crisis del sistema, pero no generan de momento el nivel de alternativas portadoras de soluciones a escala también global que necesitamos. La globalización es el *terreno de juego*, el problema es si hay árbitro y reglas de juego para tan singular competición/partido entre tan abigarrado número y variedad de actores.

En el actual sistema internacional no caben comportamientos autárquicos o aislados duraderos por parte de cualquiera de los actores presentes, y éste es un aspecto esencial de la problemática que afecta a los diversos actores objeto de esta monografía, el de las interacciones que generan entre sí. Este fenómeno no necesita mayor demostración, y nos lleva a admitir que por ello aumenta también en la misma proporción la interdependencia. Y la interdependencia, al quitar o reducir margen de acción a los actores, conlleva potencialmente a que éstos dependan en su toma de decisiones unos de otros, independientemente de su voluntad de colaborar o de enfrentarse. Este hecho ¿es bueno o es malo? El criterio de medición de la respuesta no está claro, pero en potencia ello reduce los márgenes para la posibilidad de opciones unilateralistas.

Por su parte, la crisis de las grandes ideologías totales (concepto no exactamente igual a totalitarias) que han dominado la segunda mitad del siglo XX, ha tocado fondo y ello afecta al mundo posbipolar. Lo relevante ha sido la mutación de las ideologías seculares tradicionales (dominantes en los parámetros de la Guerra Fría), uno de los fenómenos más contundentes de nuestro tiempo, entendiéndolo por ello su sustitución por formidables construcciones (o más bien reconstrucciones) culturales de matriz religiosa, cultural-lingüística, étnica u otras, como fuerzas de movilización colectiva. La novedad no estriba

---

en los fundamentos de dichas matrices (de hecho algunas son propiamente premodernas) sino en el contexto en el que esta vez operan, lo cual multiplica geoméricamente sus efectos sociales, y las interacciones entre los actores implicados. Aquí sí que el 11 de septiembre ha introducido una novedad importante, pero que no consiste en que ha actuado un grupúsculo terrorista islamista, de identidad musulmana en su versión más radical, sino en algunos aspectos muy concretos: la estructura del grupo, su consideración estratégica del uso de los medios de comunicación, el perfil del terrorista suicida, el tipo de reivindicación a-concreta y por ello innegociable, es decir, su transnacionalidad. En este terreno, algunos autores, a la búsqueda de un referente único como motor de las masas, se han apresurado a construir una ecuación falsa (o al menos no totalmente cierta): los criterios de identificación colectiva de tipo ideológico político tradicional, como la clase social, el marxismo-leninismo, etc., se han visto sustituidos por un único criterio de identificación colectiva: la identidad del grupo (es de suponer que desde una perspectiva étnica, religiosa, lingüística, u otras). El criterio identitario *siempre ha existido*, en el sentido de que los individuos han buscado (o se les ha proporcionado) una serie de mecanismos para su identificación subjetiva con el colectivo al que pertenece. Por ello, en el siglo XX se ha visto cómo colectivos humanos enteros han adherido, de un modo u otro, a procesos subjetivos colectivos de matriz ideológica secular, de tipo social, institucional, político, etc. Pero el mecanismo de identidad colectiva sigue funcionando socialmente hoy como ayer, con la diferencia de que lo que caracteriza el momento actual es, precisamente, la dificultad para el predominio de un único mecanismo de identificación. El espacio geopolítico de Asia central es un buen ejemplo: la variedad y escala de lealtades y prioridades a que se enfrentan un tadjiko, un uzbeko, un pakistaní o un iraní, son más diversas de lo que podemos pensar.

Además, se puede dar por cerrado el fallido debate sobre el supuesto mundo unipolar. No estamos en un mundo unipolar, sino con varios centros de poder, de naturaleza funcional distinta (militar, económica, ideológica) y no sometidos a dinámicas pautadas o sujetos a reglas formales. El sistema internacional no parece estar reestructurándose de un modo jerárquico vertical, sino que por el momento está en una dinámica de tanteo (situación siempre desestabilizadora), en base a confrontaciones de bajo o alto nivel basadas (suponemos) en un cierto cálculo racional (en términos riesgo/beneficio). Estamos igualmente en una etapa en la que los diversos actores del sistema están intentando marcar el territorio (según la terminología del mundo animal y su lucha por el control del territorio, la caza, el agua y los recursos).

Así por ejemplo, las relaciones entre Rusia y Estados Unidos, entre China y los dos anteriores, o las vacilaciones de Europa ante todos, son señales, síntomas, pero poco más. La crítica del unipolarismo, del sistema basado en un centro de poder imperial, requerirá toda nuestra energía intelectual durante mucho tiem-

po, si en verdad queremos avanzar en la comprensión del mundo del siglo XXI. ¿Por qué? Pues porque por comodidad intelectual, o por inercia, tendemos a aceptar cada señal de acto de poder que hace Estados Unidos, como prueba de dos conclusiones falsas: la primera es que si el mundo fuera realmente unipolar, quien detenta el poder podría hacer siempre lo que quiere en todos los ámbitos, desde la política a la economía. ¿Controla alguien la famosa volatilidad financiera global (principal fuente de inseguridad económica en el mundo contemporáneo)? La respuesta es no. Otro ejemplo: en Oriente Medio, ¿hace Israel lo que quiere Estados Unidos o es al revés? Si es lo segundo, ¿por qué? ¿A menos que aceptemos volver a la teoría de juegos, al dilema del prisionero y del carcelero, o a la teoría de la disuasión del débil al fuerte?

Y sobre todo, la recurrente afirmación de la crisis de la soberanía de los Estados debe ser cuidadosamente evaluada o al menos revisada, pues se ha sobrestimado su dimensión y se llegó incluso a dar por supuesto que culminaría en su simple y llana desaparición. Y esto es, por ahora, falso. Por tanto hay que enfocar esta crisis con otros criterios. Entre ellos evaluar su significado en términos de erosión, de desvalorización relativa, de modificación de sus efectos. Pero la centralidad del actor estatal en el sistema internacional no puede darse por cerrada, entre otras cosas porque desde el punto de vista normativo, el Estado sigue siendo irremplazable (de momento), y su control sobre las organizaciones internacionales sigue siendo determinante. Por tanto, toda formalización de acuerdos, de tendencias al orden, en el sistema internacional, ha de pasar y seguirá pasando por la concertación entre Estados.

La cuestión estructural de fondo, en el momento actual del sistema internacional, es precisamente la de cómo resolverá el Estado (y un actor afín y dependiente de aquél: las Organizaciones Internacionales) sus relaciones complejas, conflictivas, etc., con actores más transnacionales, que por su naturaleza operan en el sistema a escala internacional de modo desestabilizador. Pero también con actores atípicos desde el punto de vista jurídico-formal, pero que generan dinámicas interactivas muy complejas: los diversos actores aquí abordado y, como veremos más adelante, los llamados *Estados de Facto* (EDF).

La persistencia de las guerras (o conflictos de uno u otro nivel), y de la limitada, muy limitada, capacidad de acabar con ellas desde fuera, seguirá siendo una componente estructural del sistema mundial. Incluso las intervenciones militares más necesarias, o más ineludibles, no siempre conllevan la garantía de que sea posible la gestión política de su fase posmilitar; aunque el balance actual tampoco permite sostener radicalmente la tesis contraria, a saber, que en ningún caso ninguna de las intervenciones ha servido para nada. Por tortuosa que haya de ser la demostración, alguna relación de causa a efecto hay entre las intervenciones militares en los Balcanes y, la posterior aparición de procesos democratizadores en Croacia y en

---

Serbia. A la vez, la sobrecarga de Naciones Unidas, o el exceso de solicitud de la llamada comunidad internacional, ha tocado techo, y el balance es contradictorio, como bien se ha visto ante la dinámica de revueltas en el mundo árabe iniciadas con el año 2011, y en particular en el caso de Libia.

Por todo ello, así se justifica el enfoque que el Instituto Español de Estudios Estratégicos ha querido dar a este monográfico: «Actores armados no estatales: retos a la seguridad global», y en el elenco de investigadores y especialistas a los que ha llamado a contribución. Como se verá en sus respectivos capítulos, cubren el espectro de los principales aspectos del problema, y la claridad de sus planteamientos en cuanto a raíces, causas, dinámicas de funcionamiento y su impacto sobre la seguridad y gobernanza globales, siempre desde una altísima calidad.

Por ello, conviene subrayar la utilidad metodológica del primer capítulo: «Actores armados no estatales y modelo de Estado», porque hace de pórtico a la entrada de los demás capítulos ya especializados en aspectos más concretos de nuestro volumen. Y con razón su autor parte de una triple aproximación. Por un lado el concepto de Estado, en su doble vertiente de estructura institucional como forma de gobernanza social, de Gobierno en sentido amplio (normas, instituciones, procesos políticos regulados por el derecho), y como actor internacional por excelencia. En dicho apartado se analiza con detalle el concepto de globalización, el concepto de seguridad y una propuesta de tipología de Estados, donde aparece –no podía ser de otra manera– la *antinómica*, el «no Estado», es decir, el Estado fallido, ingobernables y, en su caso los EDF, una de las variables más complicadas y malélicas del desorden sistémico actual. Pero el autor provee además de una clarificadora definición de los actores armados no estatales, su definición, motivaciones, y sus diversas variantes. Concluye con una detallada tipología y unas muy útiles consideraciones finales, desde las cuales es muy operativo adentrarse a continuación en los sucesivos capítulos.

En particular, por su impacto en nuestras sociedades y por su transversalidad, un reto de grandes proporciones reside en la cuestión del terrorismo internacional, o transnacional, que no es exactamente nuevo, pero es el producto natural por excelencia de algunos o varios de los actores portadores de desorden a gran escala. Conviene aclarar algunos aspectos del problema. Se trata de un problema de primer orden porque de un modo u otro es *transversal* al conjunto de fenómenos y de casos específicos de actores conflictivos abordados por nuestros autores en este volumen. Observen su enunciado y verán que su vinculación *transversal o en red puede basarse, o puede culminar, en actividades terroristas*.

Pero el término Terrorismo sigue siendo polisémico, ideológico, sesgado, y a veces genera más confusión que otra cosa. Debe medirse su significado con

---

precisión en relación a su uso en un marco de Estado de Derecho (internamente) y de respeto al Derecho Internacional (a nivel internacional). Dejarse arrastrar a la lógica de la «eficacia» como compensación de algunas rupturas del derecho, históricamente y en términos comparativos, es una política desastrosa, y en particular tiene un efecto de rebote destructivo sobre todo hacia los Estados cuyos gobiernos se han dejado llevar por tan resbaladiza pendiente (y desde 1945 los ejemplos abundan).

No es casual que en varias décadas Naciones Unidas no haya conseguido una definición clara del término, precisamente por los debates políticos y por los sesgos ideológicos en torno a sus posibles significados. Pero Naciones Unidas ha producido a la vez en las últimas décadas más de una docena de resoluciones (convenios) vinculantes sobre *acciones terroristas*, esto es, sobre *actos materialmente punibles* (secuestros de barcos, de aviones, ataques a sedes diplomáticas, delito financiero). Ello significa, hablando claro, que los Estados miembros, pueden no estar de acuerdo en que significa el término «terrorismo» por sus connotaciones negativas o peyorativas desde el punto de vista de los valores subyacentes. Pero sí que se han puesto de acuerdo en tomar medidas para no verse afectados por *acciones materiales concretas* muy desagradables (bombas, secuestros, atentados, etc.). Esta puede ser una vía eficaz, pues va en paralelo a la lógica del derecho penal en el Estado de Derecho: no juzga intenciones, ideas, ideologías u horizontes programáticos, sino actos materialmente punibles. No debemos pretender alcanzar la definición exacta y universalmente aceptada del término *terrorismo global*, aunque tenga un uso convencional generalizado en los medios, en la opinión, y a escala global. Como tampoco debe entrarse demasiado en polemizar con las «autodefiniciones» que dan de sí mismo los grupos terroristas (luchadores por la libertad, resistentes, mártires, etc.) que usan el lenguaje para dotarse de una legitimidad que no consiguen con sus acciones. El declive de la capacidad de legitimación de que se había dotado Al Qaida es buen ejemplo de ello, incluso bastante antes de la muerte de Bin Laden.

Conviene ser prudentes con los intentos de establecer tipologías de clasificación de grupos terroristas. Es válida la diferencia entre los terrorismos de matriz (supuesta) «liberación nacional» (IRA, ETA), de la de matriz «ideología revolucionaria de extrema izquierda» (Brigadas Rojas en Italia, Banda Baader Meinhof en Alemania), de la actual matriz yihadista. Pero es una diferencia obvia. Mucho más importante, es buscar la máxima información en la variedad y fragmentación de la «nebulosa Al Qaida» versus otras variantes de grupos como Hamas o Hizbollah. El análisis debe ser político (es decir, establecer las *relaciones adecuadas entre causas, efectos y consecuencias*) y debe evitar que el supuesto análisis se vea sustituido por generalizaciones ideológicas. Sigue siendo válido este argumento: En relación al yihadismo, conviene tener presente que nos afecta por tres tipos de actividades: su capacidad de reclu-



tamiento (en países mayoritaria o totalmente musulmanes), su actividad de import-export de militantes terroristas, y su «geografía de actos terroristas». La primera cuestión, reclutamiento, se ha ido desplazando hasta instalarse también en países no musulmanes (europeos básicamente), pero con importantes segmentos de población sociológicamente musulmana de origen. Aunque la cifra de reclutados sea numéricamente ínfima, es un elemento potencialmente muy peligroso. Por otra parte, la «geopolítica» de los actos terroristas a escala global muestra dos cosas: la primera es que se han cometido más actos terroristas en países musulmanes que en Europa o Estados Unidos (desde Mauritania hasta Filipinas, casi todos los países musulmanes han padecido el fenómeno), han muerto muchísimos musulmanes en actos yihadistas, y ello debería ser incorporado a nuestro análisis político y de comunicación. La Alianza de Civilizaciones también pasa por explicar esto adecuadamente a escala global, pues permite explicar que todos somos objetivo del terrorismo y somos todas víctimas del terrorismo. Es una evidencia empírica. La segunda es que hay amplias franjas del planeta donde el fenómeno es inexistente o se reduce a casos muy específicos (amplias zonas de Eurasia y Asia Central, América Latina, África Ecuatorial –con la puntual excepción de Kenia–). A este respecto, la actualización de esta nota subraya que el terrorismo yihadista se ha desplazado geopolíticamente a India y Pakistán sobre todo. Se confirman también las reservas de los mejores especialistas sobre la supuesta evidencia del llamado «programa finalista» del yihadismo: ¿el Emirato Islámico Mundial o Universal? En efecto, desde el 11 S, el hecho es que Al Qaida *no ha conseguido* derribar ningún gobierno, en ningún país del mundo (árabe, musulmán u otro), no ha conquistado ningún Estado, y no es seguro que ponerse en evidencia (como pasó en Afganistán con el régimen talibán) mediante la toma del poder en un régimen político de un país concreto sea la estrategia que buscan. Ello implica identificarse y significarse en una forma y una estructura que, justamente, es la relativamente fácil de perseguir y neutralizar. Nosotros pensamos en términos de que la máxima expresión de la victoria política es alcanzar el gobierno de un Estado. Ellos, no necesariamente. La estrategia de Al Qaida, o la de sus máximos dirigentes, era instalarse en el tiempo como factor de inseguridad creciente y constante, para ir debilitando a los que define como enemigos. Pero no necesariamente *institucionalizarse*. Incluso desde su propio punto de vista el balance es francamente deficitario.

Aun así, un factor adicional a tener en cuenta es el peligro estratégico del aumento de capacidad tecnológica de estos grupos, y su interacción con otras formas de delincuencia global o transnacional (narcotráfico, ciber-crimen, delito financiero, financiación de insurgencias, tráfico ilícito de armas) en torno a estas tecnologías más avanzadas. Aquí es donde la concertación entre los gobiernos, cuya capacidad tecnológica no es despreciable, es esencial y sobre todo, es inevitable y vuelve a colocar al actor Estado en el centro de toda política global basada en la eficiencia, la única gobernanza posible a largo plazo. De

nuevo el Estado como instrumento central de acción frente a actores armados no estatales, en todas sus variantes.

Por tanto, se imponen una serie de reflexiones a modo de *mapa de situación*. Uno de los temas de fondo es identificar por un lado la estructura global en la que se insertan los problemas de desorden internacional, y por el otro subrayar la importancia de los Estados como elementos establecimiento/restablecimiento de orden, frente a actores portadores de desorden. Entendemos que todo ello debe situarse bajo la ya mencionada perspectiva de *transición sistémica global*, entendiendo por tal la dinámica que domina el *sistema político mundial* desde el fin del sistema bipolar.

Y para una mejor comprensión del sistema internacional y su naturaleza, que es el escenario al que el Estado dirige su acción exterior, es ineludible profundizar todavía más en el problema del orden y el desorden a escala global. Se trata de dos polos de valor relativo, por cuanto las tendencias en una u otra dirección no son ni uniformes ni de igual valor. El actor Estado está sometido a una tendencia paradójica: ha aumentado su número, a la vez se ha visto cada vez más obligado a coexistir con otros actores de importancia creciente, y simultáneamente su rol parece seguir siendo esencial en el conjunto. El mundo actual es un sistema desregulado o escasamente regulado en comparación con los sistemas políticos clásicos de tipo estatal o subestatal. Todo sistema social –y el sistema internacional pertenece evidentemente a este orden– debe en principio cumplir una cierta cantidad de funciones. En primer lugar, la conservación (evitar la destrucción) del sistema en cuestión; en segundo lugar, debe tener una cierta capacidad de adaptación a los cambios y constreñimientos a que está sometido; en tercer lugar, debe estar en condiciones de alcanzar una serie de objetivos colectivos, propios del conjunto; y en cuarto lugar, debe tener una cierta capacidad de integración, esto es, de aumentar la cohesión de sus partes. Desde este punto de vista, la noción de orden estará en función de estas cuatro características, y, en sentido contrario, la noción de desorden nos remitirá a la dirección contraria. Pero el sistema internacional, en cambio, no parece ser capaz de operar en los cuatro objetivos a la vez, todo lo más, hasta ahora, parece haber tenido una cierta capacidad en los dos primeros: una cierta capacidad de supervivencia; y una cierta capacidad de adaptación al cambio. *Y la pesada carga de aportar esta síntesis de orden y gobernanza, o de seguridad + gobernanza sin la cual lo habrá verdadero orden internacional (aunque fuere como tendencia en lento progreso), recae sobre el Estado.*

El «Como» es bien sabido. El mundo, según la *posición hobbesiana*, es todavía susceptible de ser descrito en términos de caos, anarquía, lucha

---

de todos contra todos y, finalmente, dominio del más fuerte, aunque sea dicho de modo simplista y ordenado; en cambio *la posición prescriptiva*, pone el acento en el «deber ser», y apunta al hecho de que el género humano, a pesar de todo, ha progresado y ha sido capaz de sobrevivir a su propio potencial destructivo, y considera que alguien tiene que asumir este rol *racionalizador*. De nuevo ¿quién?: el Estado, y por extensión las Organizaciones Internacionales (hechas por y conducidas por los Estados que las conforman y gestionan). En el plano estatal, un sistema es ordenado si el Estado funciona, si cumple sus funciones, si ostenta efectivamente el monopolio de la coerción legal y tiene los medios para aplicarla. En el plano estatal, el tema está resuelto, no sólo en términos de moralidad, sino de eficacia: está demostrado que el sistema más democrático es, además de más justo, mucho más eficaz, precisamente porque está en mucho mejores condiciones de cumplir las cuatro funciones antes mencionadas. El consentimiento explícito de los gobernados, según los mecanismos actuales del Estado social y democrático de derecho, es la prueba definitiva de que la ecuación legalidad-legitimidad está resuelta en lo fundamental. Y el sistema es tanto más ordenado cuanto mejor funciona esta relación. Los casos de Somalia, Afganistán (y otros ejemplos de *Estados frágiles*), así como los *Estados de Facto*, desde esta perspectiva, son el paradigma en negativo del Estado desordenado incapaz de cumplir sus funciones, de modo que ni garantiza el orden ni garantiza la justicia, y además *exporta desorden* al sistema global.

Para mejor entender esto, es necesario comparar las diferencias entre el derecho estatal en todas sus formas y el derecho internacional público. No hay Gobierno mundial, no hay Parlamento mundial, no hay jueces y policías mundiales que cumplan las funciones que tales agencias tienen en un orden estatal. Pero, a la vez, aunque esto sea evidente, el derecho internacional no puede ser descalificado de manera tan grosera. De modo resumido, se puede afirmar pues que en un polo, el sistema internacional contempla la agrupación de las tendencias al orden. El derecho internacional, como un mínimo de aceptación de normas libremente consentidas, y que aunque revocable ha ido creando un entramado de responsabilidad colectiva nada desdeñable. En otras palabras, ha contribuido a generar en los *Estados un régimen de autoobligación relativa en relación a la colectividad*. La diplomacia, con sus usos, tradiciones y reglas como base para unas relaciones pautadas entre Estados, incluso en situaciones de conflicto, expresa parcialmente esta necesidad. O la aceptación de declaraciones universales de derechos humanos, más o menos acompañadas de garantías efectivas, va constituyendo un referente de importancia creciente en el comportamiento colectivo de los Estados hacia la *sociedad internacional emergente*.

Por tanto, la relación entre orden y desorden en el sistema internacional nos lleva a un entramado construido sobre tres dimensiones. Ante todo el criterio de la dimensión *horizontal* del sistema internacional, es decir, la que define las relaciones horizontales entre los actores, y que pone el acento en el actor Estado y el actor organización internacional, así como en la dimensión formal normativa del sistema: la igualdad –principio de soberanía de los Estados, principio de no injerencia en sus asuntos internos– entre las partes, que se formaliza en las organizaciones internacionales y en los principios del derecho internacional público.

El segundo criterio el de su dimensión *vertical*, en la que emerge el tema de las relaciones de poder y de fuerza entre los diversos actores, sobre todo cuando son heterogéneos, incluso incompatibles. El mundo bipolar, la política de bloques, las potencias regionales y el uso de la fuerza ejemplificaban un cierto equilibrio de hecho, de «jerarquía de poder» que se produce en la práctica del sistema internacional, y que la dimensión horizontal no puede ignorar aunque lo pretenda. Curiosamente, incluso en las Naciones Unidas, la relación entre su Asamblea General –ejemplo «horizontal»– y el Consejo de Seguridad (y el veto de los cinco miembros permanentes) –ejemplo «vertical»– pone en evidencia las tensiones entre estos dos parámetros del sistema. Pero el mundo posbipolar ha padecido además la crisis y desestructuración de este fenómeno que conocíamos como el «*balance of power*», el equilibrio de poderes como factor de estabilización estructural.

El tercer elemento es más complejo de describir, es un verdadero problema funcional. De lo dicho hasta ahora se deducen dos tendencias aparentemente contradictorias: por un lado, el actor Estado ya no tendría la importancia que tenía en sistemas internacionales, pues compite con otros actores, coexiste bien o mal con organizaciones internacionales, contempla la erosión del en teoría intocable principio de soberanía. Pero por el otro, a pesar de todo ello, el Estado está en el centro de todos los debates, de todos los problemas y de las soluciones en curso. Es el sujeto esencial del las organizaciones internacionales; es el promotor o freno del desarrollo del derecho internacional (si los Estados se ponen de acuerdo, éste sufre un impulso importante, en caso contrario, se debilita enormemente); es el protagonista de toda negociación fructífera, ya se produzca ésta en sede bilateral o multilateral, en diplomacia interestatal o mediante organizaciones internacionales. En otras palabras, el Estado sigue siendo el actor central, inevitable e insustituible dentro del sistema internacional para, en última instancia, aportar algo de *orden público global*.

---

Ello nos lleva a la necesidad de volver a insistir, por novedosa y potencialmente creativa, la idea de *transición global*, aplicando a escala planetaria el concepto teórico de transición. La pregunta es ¿transición de qué tipo de sistema a qué tipo de sistema? Y qué indicadores identificamos como instrumentos de medición de dicho proceso de cambio. También habrá que hacer un seguimiento de la llamada crisis o déficit de teoría aplicable, a la que ya nos hemos referido. Aparte de los clásicos ejemplos de Fukuyama y Huntington, hay otros indicios productivos. Por un lado, hay que reconocer a estos autores el mérito de haber intentado plantear una hipótesis de explicación global de qué pasa en el mundo. Las insuficiencias o límites de sus propuestas no anulan dicho mérito y han forzado al debate. Pero ha habido otros casos, como los de Zaki Laidi, Z. Brezinski y varios más, entre los que cabe destacar las reflexiones de Mary Kaldor o Susan George, sobre la necesidad de una sociedad civil global, o David Held y su idea de democracia cosmopolita. Uno de los últimos protagonistas a tener en cuenta es sin duda Fareed Zakaria, con su reciente libro «*The future of freedom*» en el que desarrolla su concepto de *illiberal democracy* para describir un cierto tipo de proceso político en creciente expansión a escala global. Se refiere, con un término de difícil traducción (en el diccionario: vulgar, de baja calidad, mezquina), a la proliferación de sistemas políticos en países inestables, de tradición autoritaria, en los que si bien acaba habiendo elecciones, y si bien son relativamente abiertas y competitivas, el resultado en términos de rendimiento democrático, es dudoso, de baja calidad y *contamina adicionalmente* cualquier intento de ordenación del sistema.

Por suerte, persisten (con cierta tenacidad) los debates de fondo, que formulamos como interrogantes. ¿El Sistema Político Global, funciona de tal manera que todos los actores (que en su seno actúan) tienen una capacidad global? Es decir, conviene dilucidar si su capacidad de actuar, se basa en medios suficientes para hacerlo a nivel global. La respuesta es negativa, algunos de ellos sí, otros tienen espacios de acción más fragmentados, y además no tiende a disminuir el grado de incompatibilidad entre muchos de ellos. Además el número de actores en el sistema ha tendido a aumentar, y por tanto sus interacciones también, pero no se trata de interacciones reguladas u ordenadas. Por tanto, el conjunto queda desestabilizado. Pero la interdependencia rige las relaciones entre ellos.

O bien: ¿Existen problemas no globales? Subsisten algunos, pero desde el punto de vista del presente ensayo, no, o cada vez menos, pero su gestión (no digamos ya su solución) se puede abordar únicamente a escala parcial o fragmentada, y no parece crecer la perspectiva de que vayamos hacia instituciones supraestatales con una capacidad global de gestión de problemas

globales. Y también ¿los actores comparten una agenda global? O lo que es lo mismo, la existencia de problemas globales, que afectan al conjunto del sistema, a todos sus actores, a todos los procesos que en él discurren, ¿se traduce acaso en la constatación colectiva de unos intereses comunes, globales a su vez? Ha ido emergiendo una especie de agenda de problemas globales comunes a todo el sistema, pero no ha ido emergiendo en paralelo una agenda de políticas de respuesta común o conjunta a estos problemas. La degradación medioambiental, por citar el caso más claro, es un problema global y común, debería ser correlativo a la expresión de un interés común emergente, en el sentido de la defensa de la supervivencia colectiva. Los actores del sistema, ¿actúan en consecuencia?

Un buen ejemplo de *desorden* creciente surge de las variantes de nuevas tipologías de conflictos, en los que los Estados se ven implicados, pero junto a actores no estatales con una agenda explícitamente orientada al desorden, a debilitar al actor Estado, a desequilibrar los precarios mecanismos de justicia internacional existentes. A poner a prueba a escala global aquello que el Estado sí ha conseguido (cuando es *Estado de Derecho*, es decir, eficiente y fuerte) a escala de la ordenación de la sociedad que gobierna.

La verdad es que hay países, regiones, lugares, que en una coyuntura histórica determinada se convierten en un paradigma de lo que no debería ser, de lo inaceptable. En este caso Darfur. Médicos Sin Fronteras, como en otras ocasiones, fue de las primeras organizaciones humanitarias en llegar, a Chad y, no sin dificultades, a Darfur desde Jartum, ya a finales de 2003, cuando en el mundo casi nadie había oído ni mencionar ese nombre. Muy pronto, las cifras de refugiados fueron aterradoras, y las historias que contaban las víctimas, suficientemente dramáticas como para activar todas las alarmas. Y la paradoja es que Darfur, muy a su pesar, en pocos años ha pasado por varios paradigmas. Por ejemplo, durante mucho tiempo, lideraba el *ranking* de *conflictos olvidados*, y algunos, pocos, los *sospechosos habituales* (algunas ONG, pocos periodistas) intentaron denunciar la situación. Había que sacar el conflicto a la luz pública, había que exigir una mayor implicación de la comunidad internacional, de Naciones Unidas, etc. Y entonces, por obra y gracia de una visita de Koffi Annan, y el hecho de que el entonces todavía Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, de repente denunciase el conflicto como inaceptable, todo ello puso a Darfur momentáneamente bajo los focos. De *conflicto olvidado* a *conflicto del año*. Y la verdad, según algunos de los humanitarios que han trabajado en la zona, costaría decir que es peor, si *conflicto olvidado* o *conflicto del año*.

Por supuesto, la comunidad internacional decidió *hacer algo*, y la habitual fuerza internacional de interposición, con tropas básicamente de países de la Unión Africana, llegó sobre el terreno, unos 7.000 hombres. La verdad es que

---

aquí topamos de nuevo con el famoso paradigma: cuando algo puede ir mal, va mal. Para empezar, el mandato de esta fuerza, que no es de *imposición* sino de *supervisión del alto el fuego*, consiste en lo siguiente: «Proteger a los civiles que encuentre ante una amenaza inminente e inmediata, dentro de los límites y capacidades de la misión, en el bien entendido que la protección de los civiles es competencia del gobierno». Del gobierno de Sudan, se entiende. Cumplimentando el mandato, según el Coronel R., «*no se nos permite ni siquiera desarmar a las milicias*». Al final, el dramatismo del caso acabó por llamar la atención del Tribunal Penal Internacional, pero su tarea no será fácil, en absoluto. Imputar formalmente al Jefe del Estado en el que se quiere operar para proteger refugiados, neutralizar bandas insurgentes, etc., con permiso y bajo la autoridad formal del Gobierno en cuestión... en fin, nadie negará que el ejemplo es abrumador en su complejidad. Al final, dos millones de refugiados o desplazados, unas 180.000 víctimas según estimaciones prudentes, y para los humanitarios, el dilema habitual. Ir o no ir, quedarse o no quedarse.

Pero como actores portadores de desorden, hay que prestar especial atención a estos híbridos llamados *Estados de Facto* (EDF), que son una novedad relativa en el sistema internacional (comparado con los tiempos de la Guerra Fría), una amenaza recurrente a la gobernanza global, un reto para Naciones Unidas y la Comunidad Internacional. Además y sobre todo, de algún modo *usurpan* el concepto de Estado, lo cuestionan en sus atributos más exclusivos. Casi todos los casos de EDF están –con algunas excepciones en Somalia– en el llamado espacio postsoviético: los hay en Moldavia, en Georgia, en Azerbaiyán, etc. En 2007, el tema de los EDF aparece en el 47º Congreso Anual de la Asociación de Estudios Internacionales en Chicago, en un texto de Erol Kayman en el que plantea la siguiente hipótesis:

*«Una pregunta política actual/de actualidad es la de si hay que involucrarse en las entidades separatistas. La proliferación de Estados de facto en Eurasia, y la creciente toma de conciencia de que estos conflictos pueden no llegar a resolverse a corto plazo plantean preguntas de política. En cualquier caso, lo que puede observarse es el papel de las organizaciones internacionales en la construcción de los Estados de facto, disminuyendo el grado de asimetría legal o política prevaleciente entre los Estados metropolitanos y las entidades secesionistas. La implicación impone un marco de trabajo en el Estado de facto, pero también puede proporcionar incentivos para que la (antiguamente) entidad secesionista se involucre en las organizaciones internacionales.»*

Hablemos pues de los Estados de Facto. Se puede partir del criterio empírico de distinguir entre EDF no reconocidos internacionalmente, pero sí por otros EDF no reconocidos; EDF con reconocimiento internacional limitado, y EDF con reconocimiento internacional mayoritario o al menos significativo. Es verdad que después de 1945 y hasta 1975 aparecen muchos Estados (el número



total de Estados prácticamente se multiplica por tres), y que incluye algunos casos de partición de territorios en Estados diferentes, aunque en general esta proliferación va ligada a la descolonización (India y Pakistán, Israel y Palestina, los dos Vietnam). En otros no tiene relación con la descolonización, sino más bien con la lógica del equilibrio de poder (las dos Alemanias, las dos Coreas), pero una dinámica ligada a la Guerra Fría era la de buscar acomodos jurídico-formales a este tipo de situaciones, por mucho que las partes implicadas en general fueran reticentes al reconocimiento mutuo. Pero a partir de 1990, la desintegración de la Unión Soviética y de la Yugoslavia federal de Tito abren la principal fuente de casos contemporáneos de EDF, de mayor o menor duración, así como queda abierta la cuestión de cómo puede actuar la comunidad internacional (aceptemos el término en su acepción más convencional: Naciones Unidas y otras organizaciones regionales intergubernamentales, como la Unión Europea o la OSCE). Sin embargo, los casos de Somaliland y Puntland, posteriores al mundo bipolar, y desde luego a la descolonización clásica, plantean excepciones singulares. Ante la afirmación muy extendida de que las fronteras entre Estados son *artificiales* sobre todo en África, hay que tener en cuenta que no es en este continente donde se dan la mayoría de casos de EDF. Se dan en África muchos casos en los que la autoridad del Estado no controla efectivamente la totalidad del territorio, pero ese es un estadio distinto de este tipo de problemas. Por ejemplo, los ejemplos de violencia étnica en Kenia y en Zimbabue en 2008 tienen que ver con otras variables de inestabilidad política, vinculadas ambas al momento electoral, como momento álgido de la competición por el poder político institucionalizado en el Estado, pero que no se traducen (al menos de momento) en creaciones de EDF ni en tentativas secesionistas explícitas.

Suelen darse al menos dos condiciones previas en todos los procesos de aparición de EDF: ante todo una forma estatal preexistente, reconocida formalmente por el derecho internacional y dotada de todos los atributos formales inherentes a ello; por supuesto, dicha entidad estatal ha entrado en crisis por causas internas o externas (o ambas). En segundo lugar, una población heterogénea, con divisiones explícitas (étnicas, religiosas, lingüísticas, etc.) entre los diferentes grupos de población, a lo que se puede añadir que el traumatismo del conflicto postestatal suele ser correlativo a la mezcla o superposición de dichos grupos sobre el territorio. Ejemplo contrario (aunque sobre todo demuestra que lo crucial es la voluntad política de las partes), es el de Checoslovaquia y su partición política rápida y pacífica en dos Estados soberanos: República Checa y Eslovaquia. Estos ejemplos ilustrarían la hipótesis de que, cuando los distintos grupos poblacionales están previamente distribuidos de modo homogéneo y diferenciado en el territorio, ello facilita la separación pacífica. Naturalmente, hay una evidencia adicional. Para que tengan éxito, los EDF necesitan imperativamente «durar en el tiempo», y en casi todos los casos, ello depende de dos posibilidades. La primera es que un actor externo, estable, próximo y fuerte



o relativamente fuerte (es decir con capacidades disuasorias), adopte el EDF como asunto de interés propio. Ejemplo irrefutable: la Rusia postsoviética en relación a los tres problemas de Georgia, Abjasia, Osetia del Sur y, en cierto modo Adjaria, o el más obvio todavía de Transnistria, en el caso de Moldavia. El primero de todos los casos que producirá la crisis de la URSS, justamente, se produjo todavía bajo su jurisdicción y existencia formal en 1988, y es el de Nagorno Karabakh –entre Azerbaiyán y Armenia– y aquí la vinculación se produce con éste último Estado antes de que llegue a ser soberano (la crisis y conflicto armado se inician desde 1988/1989, cuando Armenia y Azerbaiyán eran Repúblicas federadas de la URSS). La segunda opción depende de que una organización internacional relevante (la propia ONU, la OTAN, en ciertos casos la OSCE, u otras como la Oficina del Alto Representante (OHR) en Bosnia Herzegovina después de los acuerdos de Dayton de noviembre de 1995) se haga cargo del caso, en principio de modo temporal, hasta llegar a una decantación del problema a través de múltiples variantes. Uno de los casos más interesantes de estudio es, y seguirá siendo, el de Kosovo, y el Plan Ahtisaari es un paradigma de la complejidad de la carga transferida a la comunidad internacional a la hora de resolver este tipo de supuestos.

A modo de conclusión, este Cuaderno se propone abordar en detalle una serie de casos evidentes de actores no estatales con una agenda *deliberada y explícita* de supervivencia y crecimiento *desde el desorden internacional*. Terrorismo/s transnacional/es, bandas armadas, insurgencias, milicias, mercenarios, señores de la guerra, traficantes (ilegales) de armas ligeras, la lista no podría ser más completa. Y frente a ello dos o tres conceptos clave: ¿cómo introducir y consolidar mayor estabilidad, mayor orden internacional, mayor gobernanza global? Bien, frente a tan ambiciosa pregunta, en realidad la respuesta es relativamente simple de formular, pero muy –y esto es quedarse corto– difícil implementación: *más Estado*, es decir, mayor fortalecimiento del único actor que puede –bajo ciertas condiciones– utilizar sus atributos de soberanía y de prerrogativas formales y materiales, para *exportar* a escala supranacional, internacional, global, lo que se espera que haga un Estado en relación a la sociedad que gobierna. Gobernar. Obviamente, este optimista diagnóstico requiere que, como primera preferencia, estemos hablando de un cierto tipo de Estado, de un cierto tipo de *forma de Gobierno*. La referencia es obvia: el Estado Social y Democrático de Derecho (según se entiende en sus parámetros convencionales, los que define por ejemplo el Consejo de Europa). En el mundo hay casi doscientos Estados. Si un día todos ellos se corresponden con este tipo de fórmula estatal, los actores no estatales profesionales del desorden, lo tendrían más difícil.

Como puede verse, el concepto de *gobernanza global*, vinculado al de *seguridad global*, puede verse desde varias perspectivas, que llevan a aproximaciones diferentes. Pero todas confluyen y concluyen en que el Estado está en el centro de cualquier posible solución.