



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

147

LOS ACTORES NO
ESTATALES Y LA SEGURIDAD
INTERNACIONAL: SU
PAPEL EN LA RESOLUCIÓN
DE CONFLICTOS Y CRISIS

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

147

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA**

**LOS ACTORES NO
ESTATALES Y LA SEGURIDAD
INTERNACIONAL: SU
PAPEL EN LA RESOLUCIÓN
DE CONFLICTOS Y CRISIS**

Agosto 2010

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-10-221-6 (edición en papel)
ISBN: 978-84-9781-606-9

Depósito Legal: M-38447-2010

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: septiembre, 2010

NIPO: 076-10-222-1 (edición en línea)



DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Grupo de Trabajo número 06/09

**LOS ACTORES NO ESTATALES Y LA SEGURIDAD
INTERNACIONAL: SU PAPEL EN LA RESOLUCIÓN
DE CONFLICTOS Y CRISIS**

Las ideas contenidas en este trabajo, son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por Francisco Aldecoa Luzárraga

Capítulo I

EL PAPEL DE LAS ONG, ETN y EMSP EN LA RESOLUCIÓN DE CRISIS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. UNA PERSPECTIVA DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL

Por Sonia Güell Peris

Capítulo II

LA CONTROVERTIDA CONTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS (EMSP) A LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Por Mario A. Laborie Iglesias

Capítulo III

LA OTRA CARA DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LAS ONG

Por Francisca Sauquillo Pérez del Arco

Capítulo IV

EMPRESA, INFLUENCIA EN SU ENTORNO Y CONFLICTOS ARMADOS

Por Balbino Prieto Alda

Capítulo V

COMUNICACIÓN Y CONFLICTO. UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA

Por Esperanza Vázquez Bejarano

Capítulo VI

PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO Y SEGURIDAD: MÁS ALLÁ DE LO ACADÉMICO

Por Fernando Velasco Fernández

CONCLUSIONES

Por Francisco Aldecoa Luzárraga

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

PRESENTACIÓN

El presente Cuaderno de Estrategia obedece a la necesidad que han detectado el Ministerio de Defensa y su Instituto de Estudios Estratégicos de estudiar el papel de los actores no estatales en la seguridad internacional. La doctrina científica y los medios de comunicación llevan tiempo afirmando la existencia de actores diferentes a los tradicionales –Estados y Organizaciones Internacionales– en el complejo entorno internacional de nuestros días. Sin embargo, aún no existen muchos estudios ni trabajos sobre el tema en el ámbito de los estudios de seguridad, a pesar de su indudable relevancia. Se trata, por tanto, de una laguna que el presente Cuaderno de Estrategia intentará colmar, la del papel de los actores no estatales en la resolución de conflictos y crisis.

El Instituto de Estudios Estratégicos me ha invitado a coordinar este ambicioso proyecto, hecha ya una selección de temas y de autores. El objetivo de este trabajo no es entrar en la consideración teórica del papel de los actores no estatales en la resolución de conflictos y crisis, sino que se ha optado por una perspectiva operativa o aplicada de los papeles que algunos de ellos están desempeñando en la realidad.

Por ello, se ha elegido un conjunto de expertos que vienen no sólo del mundo universitario o militar –tradicional sede de los estudios sobre seguridad– sino también del socioeconómico, para contar con la perspectiva que da la práctica y el trabajo en las ONGs, las empresas transnacionales o las propias empresas de comunicación. Se ha pedido a cada uno de los autores que, desde su propia experiencia, hagan una reflexión del papel que sus respectivas instituciones desempeñan –y pueden desempeñar– en la seguridad.

El título elegido «Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis» es explicativo de su contenido. Por una parte, se centra en los nuevos actores en la seguridad internacional, distintos de los tradicionales Estados y organizaciones internacionales. Por la otra, aclara que sólo abordará el papel de algunos actores no estatales relevantes para la resolución de conflictos y la gestión de crisis. Esta matización no implica que se vaya a examinar sólo las funciones de los actores no estatales elegidos en las etapas concretas de resolución de conflictos y gestión de crisis, ya se ha aclarado que se considerará su papel general en la seguridad.

Esa limitación quiere aclarar que no nos vamos a ocupar de los actores no estatales internacionales que sean parte de los conflictos como regla general (grupos terroristas, grupos religiosos o sectarios tipo Hamas o Hezbolá, organizaciones del crimen organizado, etc.). Existe una única excepción, la de las Empresas Militares y de Seguridad Privada. Incluso, en este último aspecto, se va a priorizar su papel en la prevención y gestión de conflictos sobre el hecho de que puedan ser contratadas por una de las partes del conflicto.

Este Cuaderno examina el papel que actores como las Empresas Militares y de Seguridad Privada (EMSPs), las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), las Empresas Transnacionales (ETN), la comunicación y el conocimiento tienen en las fases concretas de resolución de conflictos y crisis, pero también se aborda de una manera mucho más amplia y completa su relación con la seguridad internacional. Como puede verse, estas reflexiones tratan de abordar uno de los principales desafíos que tienen los estudios de seguridad en nuestros días, en que la sociedad internacional de la globalización hace que los actores internacionales se multipliquen al igual que las distintas facetas de la seguridad internacional.

LA SEGURIDAD INTERNACIONAL EN NUESTROS DÍAS

En términos de seguridad, la sociedad internacional de la globalización es mucho más compleja que aquélla de la Guerra Fría, donde la conflictividad se simplificaba enormemente bajo la división del mundo en dos bloques. Hoy en día las amenazas a la seguridad no provienen sólo de otros Estados, y no son sólo políticas y territoriales. El concepto de seguridad, al igual que el concepto de defensa, no es estático, sino

que cambia de contenido con el entorno internacional, histórico, político y social.

El año pasado se cumplían veinte años de la caída del muro de Berlín, metáfora del cambio de un mundo bipolar en que el peso militar y estratégico era decisivo a otro, la sociedad internacional de la globalización, donde el poder se mide en términos mucho más complejos (económicos, energéticos, influencia social y cultural) y las amenazas son más variadas, complejas e indeterminadas. Hoy la seguridad tiene un contenido complejo y multidimensional: política, económica, social, humana, medioambiental, energética... Se ha visto que toda seguridad es internacional e interdependiente y que determinados acontecimientos o retos que ocurren mucho más allá de nuestras fronteras tienen efectos fundamentales en nuestra percepción de seguridad.

Los principales documentos internacionales y nacionales, como el *Comprehensive Political Guidance* de la OTAN, aprobado por la Cumbre de Riga de 2006, la Estrategia Europea de Seguridad de la Unión Europea 2003/2008 o la Directiva Nacional de Defensa 1/2008 coinciden en identificar las principales amenazas a nuestra seguridad. Estas son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados fallidos, los conflictos regionales, las biotecnologías, el corte de suministros energéticos, etc. Además este concepto de seguridad internacional multidimensional es compatible con el de interdependencia, según el cual la seguridad de un Estado sólo se puede garantizar a través de considerar la seguridad de los otros Estados como propia y las amenazas y riesgos lejanos como elementos a tener en cuenta. La seguridad, por tanto, hoy día es fundamentalmente cooperativa, y se garantiza a través de la actuación en organizaciones internacionales que persiguen evitar conflictos o gestionarlos una vez que se han producido, inhibiendo su potencial desestabilizador de alcance internacional.

Este contexto cambiante supone que los instrumentos que ha de desplegar un Estado para garantizar su defensa y la seguridad de su entorno son también distintos a los de épocas anteriores. A amenazas multidimensionales, respuestas multidimensionales. Junto a la diplomacia, la inteligencia y las Fuerzas Armadas, los Estados también utilizan otras herramientas como la Ayuda Oficial Directa al desarrollo, la ayuda humanitaria, la cooperación científica y técnica, la diplomacia pública y la cultura, los acuerdos comerciales y de inversiones, acuerdos de lucha contra la delincuencia y el terrorismo, etc. Incluso, el papel de un instru-

mento clásico en la defensa como son las Fuerzas Armadas ha cambiado sustancialmente. Hoy sus tareas no se circunscriben exclusivamente a la defensa del territorio sino también a la participación en fuerzas multinacionales para el mantenimiento o la restauración de la paz, además de otras misiones de ayuda humanitaria, lucha contra el terrorismo internacional o asistir a otros Estados en caso de desastres naturales como parte de su función fundamental de garantizar la seguridad nacional.

Si en esta complejización de la seguridad los actores que amenazan la seguridad de los Estados son diversos y no siempre visibles, de la misma manera los actores que pueden contribuir a crear seguridad son también muchos más y, sobre todo, no clásicos, distintos de los Estados y las organizaciones internacionales.

LA SEGURIDAD EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DE LA GLOBALIZACIÓN: LOS ACTORES NO ESTATALES

Como es bien sabido, se considera actor internacional a aquella unidad del sistema internacional que interactúa dentro del mismo y que, con su actuación, es capaz de condicionar las decisiones de los otros actores internacionales. Parece relevante aquí señalar la diferencia que existe entre la noción de actor internacional desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales y la de sujeto del Derecho Internacional, ya que algo que surgirá en el trabajo de algunos de los autores. La Ciencia Política, y las Relaciones Internacionales como disciplina vinculada a ésta, examinan las relaciones concretas de una sociedad en un momento dado.

El Derecho, por el contrario, supone la ordenación de esas relaciones conforme a una norma concreta; cristaliza, por tanto, las relaciones en un momento histórico. Suelo explicar a mis alumnos que las Relaciones Internacionales son el cine, mientras que el Derecho es la foto o un fotograma de la película. De ahí que la noción de actor internacional es mucho más amplia, reconociendo simplemente la actuación internacional de un actor. La noción de sujeto, según el Derecho Internacional, se restringe a aquellos que pueden participar del poder normativo internacional, de ser titulares de derechos y obligaciones según el Derecho Internacional y exigir el ejercicio que les concede la titularidad a través del acceso a las jurisdicciones internacionales. En un mundo en rápido cambio y evolución, como es la actual sociedad internacional de la

globalización, con frecuencia las estructuras jurídicas internacionales no responden a las necesidades de la realidad. El actor no coincide con el sujeto internacional.

Siguiendo a Marcel Merle y su concepción sociológica de las Relaciones Internacionales sería actor internacional toda autoridad, todo organismo, todo grupo e incluso, en el caso límite, toda persona capaz de desempeñar una función en la escena internacional (1). Es a partir de la consideración de su función, de sus relaciones con el entorno, que es posible situarlo en esa escena. Esta consideración «funcional» de la condición de actor internacional, nos será de utilidad concreta a la hora de reflexionar sobre los actores no estatales en la resolución de conflictos y gestión de crisis.

Merle es conocido por superar la visión clásica centrada en una sociedad interestatal donde los actores fundamentales son los Estados y, junto a ellos, aparecen las Organizaciones Internacionales –o Intergubernamentales–, creadas por estos mismos Estados para optimizar sus posibilidades de incidir en el entorno internacional. Por el contrario, en esa visión sociológica, disecciona el concepto «cajón de sastre» de sociedad civil internacional para identificar como actores internacionales a otros como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las empresas transnacionales, e incluso, la opinión pública internacional.

La sociedad internacional de la globalización se caracteriza por la erosión del papel del Estado y de la «frontera» y la confusión entre lo doméstico y lo internacional. En la medida en que las relaciones internacionales ya no son sólo diplomacia y defensa, y toda relación privada es susceptible de convertirse en internacional, surgen otros actores desligados del Estado que actúan en otros Estados y que van adquiriendo la consideración de actores internacionales no estatales.

Incluso el Estado ya no va a aparecer en las relaciones internacionales como una unidad monolítica, sino que surgen entidades componentes del Estado como actores de las relaciones internacionales, con su propia agenda, competencias, objetivos y áreas de actuación diferentes de la del Estado central. Las regiones, e incluso las colectividades locales, ejercen en el plano internacional las competencias que les otorga su autonomía interna desarrollando un tipo de relaciones internacionales

(1) Marcel MERLE, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1978, pp. 146-148.

propias que ha sido categorizado por la doctrina como *paradiplomacia* y que se centra en áreas como la promoción del comercio, la atracción de inversiones, la difusión del turismo o de la cultura propias y, fundamentalmente, en la cooperación para el desarrollo. Estos actores internacionales sí tienen en cambio la consideración de estatales, aunque diferentes del Estado central, por lo que se les califica de actores internacionales subestatales.

La sociedad internacional de la globalización implica la multiplicación de actores no estatales. Los más obvios son los que han surgido de la enumeración de Merle, pero hoy no podemos ignorar la fuerte influencia de otros que, a veces incluso, escapan de las categorías tradicionales. Nos referimos, por ejemplo, al terrorismo transnacional, a organizaciones sociales de tipo político o religioso que operan sobre una base transnacional, como Hamás o Hezbolá, las organizaciones del crimen organizado internacional, las federaciones de partidos políticos, las federaciones sindicales, las comunidades epistémicas o, incluso, las redes internacionales de actores nacionales como Cámaras de Comercio, Universidades, etc. Tampoco podemos olvidar la consideración de actores internacionales de personajes relevantes, iglesias o, incluso, instituciones concretas de un Estado que por su actividad internacional o relevancia en un sector concreto condicionan ese ámbito de las relaciones internacionales.

En nuestro caso de estudio, se ha elegido una serie de actores no estatales, teniendo en cuenta su relevancia en el ámbito de la seguridad internacional y más concretamente sus aportaciones a la construcción de seguridad internacional en los conflictos y las crisis. No son todos los actores no estatales con papeles en los contextos postconflicto, pero sí algunos de los más relevantes aunque algunos de ellos plantean una problemática propia. Es el caso, por ejemplo, de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP), un tema completamente nuevo y de una gran importancia.

Si trasladáramos las categorías tradicionales propias del estudio de las Relaciones Internacionales, todos estos actores forman parte del concepto difuso de sociedad civil internacional, de entre la cual sacaremos a algunos de sus componentes. Nos vamos a encontrar con actores económicos (EMSP, ETN y empresas de comunicación), con actores sociales (ONG y centros de producción del conocimiento), aunque en algunos casos estos actores tienen algo de las dos funciones.

Las EMSP cada vez crecientemente son contratadas en contextos de crisis y de postconflicto con la misión de contribuir a crear condiciones de seguridad que lleven a la estabilización. Sus funciones son diversas y van desde custodiar personas y bienes a garantizar condiciones de seguridad para que las fuerzas civiles de reconstrucción puedan actuar, realizando funciones de policía. El problema fundamental reside en el uso de la fuerza por ellas. En ocasiones se comportan como fuerzas privadas contratadas por una parte del conflicto, que rompen con la tradicional noción del monopolio de la fuerza legítima por Estado y que escapan a las obligaciones internacionales de los Estados en conflicto. Sin que estén sometidas a regulación internacional específica en el momento actual, este es un hecho que el Derecho Internacional no podrá ignorar por más tiempo y que tendrá que ordenar.

Si las EMSP son un fenómeno relativamente nuevo y cada vez con mayor presencia, la contribución de las ONG a la gestión de crisis y la estabilización postconflicto tiene ya una dilatada experiencia en el tiempo aunque en el nuevo entorno de la globalización han multiplicado su presencia. Sus actuaciones tienen además un carácter multidimensional, desde prestar ayuda humanitaria, a organizar la reconstrucción en una perspectiva a largo plazo para el desarrollo, a monitorizar derechos humanos y la salud democrática del sistema, como a mediar y ayudar a construir instituciones comunitarias que faciliten la reconciliación entre las poblaciones enfrentadas. Tampoco puede olvidarse su función de concienciar a los países donantes o proveedores de misiones estabilizadoras tanto para conseguir donaciones privadas como para legitimar ante la opinión pública la intervención de las fuerzas armadas fuera de sus fronteras en una misión humanitaria.

El tercero de los actores no estatales relevantes en los contextos de violencia internacional son las Empresas Transnacionales (ETN). En este estudio no vamos a examinar el papel de determinadas ETN en conflictos, y de las cuales las EMSP son un caso especial, otro de los aspectos a debatir en el contexto de creciente privatización de la guerra. Por el contrario, se va a examinar la contribución de las ETN en la estabilización y pacificación de sociedades que acaban de salir de conflictos. En un primer momento, las ETN no funcionan tanto como actores estabilizadores sino como *imanes* para la estabilización. Uno de los primeros y principales incentivos para que las autoridades aborden la construcción institucional y la provisión de seguridad económica y jurídica, paso fundamental para la estabilización, es el deseo de atraer inversión privada y

ETN al mercado doméstico. En segundo lugar, las ETN funcionan como proveedores de estabilización ya que trasladan los valores de los que son portadoras a esa sociedad en la cual se instalan.

La comunicación puede ser entendida desde distintas perspectivas en el contexto de la pacificación de una sociedad. En primer lugar, podemos conceptualizar a los profesionales de la comunicación y a las empresas que ejercer comunicación como actores de ese contexto. La información no es neutral, es capaz de llamar la atención de la opinión pública sobre unos determinados aspectos y oscurecer o hacer pasar inadvertidos otros concretos. Los profesionales y medios de comunicación son, por tanto, mediadores claves entre un conflicto y la forma en que la opinión pública entiende y conoce las claves de ese conflicto. Desde la cara opuesta, son medios para contribuir a la paz. Si periodistas y medios de comunicación tradicionalmente han sido conscientes de esta responsabilidad, hoy día surge una nueva realidad de complejiza este rol. Se trata de la emergencia de Internet como medio de comunicación social relevante que permite que cada ciudadano si lo desea realice esa función y, por tanto, pueda convertirse en *intérprete* de los conflictos.

Finalmente, se ha elegido como actor posible en la creación de seguridad el papel del conocimiento, aunque más bien se trate de las instituciones encargadas de crear conocimiento y de difundirlo entre las sociedades. No puede obviarse la importancia de estos centros creadores y difusores de conocimiento en fomentar una determinada cultura de paz o de conflicto entre sus ciudadanos. Incluso, es relevante tener en cuenta como las redes de conocimiento, que han impulsado una determinada manera de entender los problemas ligados a la seguridad internacional, han sido importantes actores de la paz en la historia y sacar enseñanzas para el futuro.

En este sentido, no podemos dejar de referirnos al papel del Movimiento Europeo, que con su convocatoria a la Conferencia de La Haya en 1948, conferencia de intelectuales y políticos que acudieron en su condición de personas privadas, hizo trasladar a diferentes dirigentes políticos y actores influyentes en el plano económico y social, una determinada cultura de promoción de la paz en Europa e, incluso, un método de acción. Luego estos distintos actores en sus países e instituciones de origen son los que llegaron a promover y acordar las instituciones que cambiaron el paradigma de las relaciones intercontinentales en Europa, como son el Consejo de Europa y las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea.

El hecho de que en Europa hayamos cambiado el rugir de los cañones por las discusiones en torno al precio de la mantequilla es consecuencia de la acción de esta *comunidad epistémica*, que posibilitó que unos valores y una manera de entender las relaciones interestatales permearan a los distintos centros de poder de las capitales europeas. Es un ejemplo de cómo un actor no estatal aparentemente difuso e inofensivo –una asociación europeísta de la sociedad civil– está en la raíz del mayor éxito de estabilización y construcción de la paz en la historia de la humanidad.

EL PAPEL DE LOS ACTORES NO ESTATALES EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y CRISIS

Siendo el objetivo de este *Cuaderno* analizar el papel de los principales actores no estatales en la resolución de conflictos y crisis, se ha optado por mezclar distintas perspectivas favorecidas por los perfiles de los distintos autores.

El Capítulo I aborda el papel de las ONG, ETN y EMSP en la resolución de crisis relacionadas con la seguridad internacional desde la ciencia del Derecho Internacional. Su autora, Sonia Güell Peris, es Profesora Asociada de Derecho Internacional Público de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Parte de la constatación de que la realidad internacional contemporánea evidencia la penetración de nuevos actores capaces de incidir en ámbitos tradicionalmente acotados a la exclusiva esfera decisoria del Estado. Uno de esos ámbitos es el Derecho internacional y, particularmente, el relativo a los regímenes jurídicos y normas relacionadas con las situaciones de crisis. A lo largo de su trabajo analiza la posición que ocupan y el grado de influencia que ejercen las ONG, las ETN y EMSP en el Derecho Internacional afín a la resolución de crisis relacionadas con la seguridad.

En el Capítulo II, el Teniente Coronel Mario Laborie Iglesias, del Instituto Español de Estudios Estratégicos, estudia «La controvertida contribución de las EMSP a la resolución de conflictos». Constata que, desde el final de la Guerra Fría, gobiernos, organizaciones internacionales, ONG, ETN y otros clientes están recurriendo a los servicios de las EMSP. En una tendencia de crecimiento imparable, las EMSP se han convertido en actores imprescindibles a la hora de entender el actual contexto de la seguridad internacional. Su texto tiene como objetivo efectuar un conciso repaso sobre las principales cuestiones de muy diversa índole que plantean las EMSP en estos momentos.

«ONG y Seguridad Internacional» es el tema del Tercero de los Capítulos, redactado por Francisca Sauquillo Pérez del Arco, abogada, política y desde hace más de veinte años Presidenta del Movimiento para la Paz, el Desarme y la Libertad, ONG española con una intensa actividad en la reconstrucción postconflicto. Su trabajo se trata de una interpretación clásica que explica la problemática de la aportación de las ONG a los conflictos y crisis, esto es, hasta dónde pueden llegar las ONG y la compatibilidad o no del poder civil y del militar en la estabilización postconflicto.

Para la autora, la complejidad de las crisis humanitarias contemporáneas exige respuestas multidimensionales. Conscientes de ello y partiendo de un enfoque cuyo punto central es la persona, las ONG actúan integrando la ayuda humanitaria de emergencia, la rehabilitación y el fomento del desarrollo. Este artículo analiza las características específicas de las actuaciones de las ONG y cómo éstas contribuyen al fomento del desarrollo y la prevención de los conflictos. La estrecha colaboración con las poblaciones afectadas por las crisis, el fortalecimiento de los sistemas públicos, la intermediación entre las partes, la denuncia de la violación de los derechos humanos y el fomento de la equidad de género, entre otras cuestiones, otorgan a las ONG un papel relevante en la promoción de la seguridad humana.

El Capítulo IV, redactado por Balbino Prieto Alda, un empresario Presidente de Nova Internacional y del Club de Exportadores e Inversores, aborda la cuestión de la «Empresa, influencia en su entorno y conflictos armados». El desafío era analizar cómo los intereses económicos pueden ser parte de la consolidación de la paz en cuanto que se entra en la lógica civil de la necesidad del comercio.

Este texto reflexiona sobre la relación existente entre la empresa moderna y la exigencia social de impedir o superar los conflictos armados. En lo que debe ser entendido como una interacción biunívoca sociedad-empresa, el punto de partida es la necesidad de profundizar en cómo la empresa, trascendiendo su dimensión económica, influye en la sociedad por medio de componentes sociales y políticos. Para ello, en primer lugar, se profundiza en el criterio de concebir a la empresa como un actor social, portador de valores, criterios e intereses y dotado, en las sociedades complejas modernas, de medios para transmitir y defender éstos en su entorno. Acto seguido, se argumenta que entre estos valores e intereses de las empresas están, precisamente, los objetivos de preven-

ción y superación de los conflictos armados. En esta idea, las empresas a través de sus decisiones de inversión, ejercen una presión directa sobre los agentes políticos y sociales, para la gestión de las situaciones de crisis. Sin embargo, el trabajo también reflexiona sobre las posibilidades efectivas de instrumentalización de las empresas, como herramientas políticas, al servicio de estos objetivos.

«Comunicación y conflicto. Una relación estratégica» es el título del Capítulo V, desarrollado por Esperanza Vázquez Bejarano, Directora de Comunicación de Indra. El objetivo planteado es ver cómo una cosa es el conflicto y otra cómo se cuenta. La comunicación es un medio de paz y, por tanto, resulta de primera necesidad tomar conciencia de este hecho para la responsabilidad de los propios medios de comunicación ante los conflictos.

Se argumenta que, en un mundo abierto, relacionado e interdependiente a escala global, la comunicación juega un papel fundamental para decidir qué es, o no, motivo de noticia. Quienes instigan los conflictos ejecutan sus acciones desde el conocimiento profundo de las sociedades que atacan, diseñando en el caso de la comunicación, operaciones a medida para convertirse en noticia de primer orden y desde esa posición, atacar o negociar manejando la presión que la opinión pública ejerce sobre los Gobiernos. El conocimiento de dichas estrategias por parte de los medios ayudará a que ejerzan su papel desde un conocimiento global, al tiempo que les aportará valor añadido y de calidad en el nuevo entorno de Internet y las redes sociales.

En el Capítulo VI, Fernando Velasco Fernández, Doctor en Filosofía y Director de la Cátedra de Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos de la Universidad Rey Juan Carlos I de Madrid, aborda el tema «Producción de conocimiento y seguridad: más allá de lo académico». Sostiene que con el final de la Guerra Fría y las transformaciones acontecidas en los últimos años se ha producido un cambio en el concepto de seguridad ampliándose cuantitativa y sobre todo cualitativamente. Sin embargo, los límites y el contenido del nuevo concepto de seguridad no son claros ni aparecen definidos. Lo que sí parece cada vez más obvio es la necesidad de incluir en este nuevo concepto de seguridad dinámico, a la Academia y los centros de formación y producción de conocimiento como un instrumento más de las políticas de seguridad. A su vez estos centros deben asumir la parte de responsabilidad que tienen en este ámbito como parte fundamental de la estructura social.

Introducción

Finalmente, en las últimas páginas del *Cuaderno* y a modo de Conclusiones, plantaremos una serie de reflexiones de los autores que traten de articular los puntos en común y principales diferencias de los distintos actores no estatales subrayados por los autores. Igualmente se tratará de poner en claro cuáles son los principales desafíos que de cara a su regulación, autorregulación, toma de conciencia y responsabilidad pueden trazarse a partir de los distintos trabajos reunidos en este *Cuaderno*. Estos desafíos son consecuencia, fundamentalmente, de su reciente aparición en la esfera internacional como protagonistas de la resolución de conflictos y crisis y la necesidad de aprovechar mejor su contribución y potencialidades en la seguridad internacional.

CAPÍTULO PRIMERO

EL PAPEL DE LAS ONG, ETN y EMSP EN LA RESOLUCIÓN DE CRISIS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. UNA PERSPECTIVA DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL

EL PAPEL DE LAS ONG, ETN Y EMSP EN LA RESOLUCIÓN DE CRISIS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. UNA PERSPECTIVA DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL

SONIA GÜELL PERIS

CONSIDERACIONES PREVIAS

Una de las principales consecuencias derivadas del profundo proceso de reestructuración, en el que se encuentra inmerso el orden internacional contemporáneo, consiste en la progresiva pérdida del monopolio decisorio que el Estado ha venido históricamente ostentando en el núcleo del sistema.

En un mundo *westfaliano*, el poder normativo que permite crear reglas jurídicamente vinculantes, al tiempo que medios para su aplicación y control de cumplimiento, corresponde en exclusiva al Estado y, en su caso, a las Organizaciones Internacionales que, con mayor o menor grado de sofisticación, no son más que sujetos que derivan dicha capacidad de la voluntad de aquellos (1). En este mismo orden de ideas, tradicionalmente se ha venido considerando que la capacidad para ser titular de derechos y obligaciones internacionales corresponde en exclusiva al Estado y a las Organizaciones internacionales y por tal razón, también como sujetos exclusivamente considerados en la composición de la comunidad internacional (2).

Sin embargo, especialmente desde la segunda mitad del S. XX, la exclusiva presencia del Estado en la participación y gestión del sistema

(1) PEREZ – PRAT, L, «Actores no estatales en la creación y aplicación del Derecho Internacional», en *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho internacional Público*. Bosch Editor, Barcelona 2008, p. 21.

(2) DE VISSCHER, C, *Teorías y realidades en derecho Internacional Público*. Bosch 1962, pp 22-23, 124-126

internacional ha ido poco a poco diluyéndose con la progresiva irrupción de nuevos implicados de naturaleza no estatal.

Se trata de actores no estatales porque su origen descansa en fundamentos jurídicos y fácticos ajenos a atributo de su soberanía y, por tanto carecen de vínculo de gestación, ni tan siquiera por derivación con él. No se trata de entidades de derecho público ni de derecho internacional; carecen por tanto de capacidad jurídica o política internacional a priori reconocida pero, pese a ello ostentan una posición en el orden internacional contemporáneo que no debe ser ignorada en la medida que han demostrado ser capaces de influir, e incluso minar, la capacidad decisoria del Estado en el sistema internacional llegando, también en algunos casos, a comprometerla.

El Secretario General de UN resume esta realidad en la introducción a la Memoria de 2006 relativa a la labor de la Organización:

Si hay un fenómeno que ha dominado el decenio que acaba de transcurrir, sin duda alguna es la globalización. ... para mi representa sobre todo una era en que las relaciones internacionales ya no son casi exclusivamente relaciones entre Estados-nación, sino también relaciones entre personas de distintas nacionalidades que interactúan de manera muy diversa como individuos o como miembros de grupos constituidos autónomamente a través de fronteras nacionales e incluso de continentes y océanos, frecuentemente sin necesidad de remitir en absoluto al Estado. Si bien las Naciones Unidas están constituidas por Estados Miembros, esos actores no estatales del escenario internacional constituyen nuevas bases mundiales con las que las Naciones Unidas deben interactuar cada vez más (3).

Algunos años antes a esta declaración el profesor Truyol y Serra ya advertía que,

El papel dominante del Estado en la sociedad internacional, su calidad de centro de referencia para el criterio de los que sea «internacional» y de sujeto primario del derecho internacional, no han de hacernos olvidar los demás grupos sociales que en aquella actúan de hecho, operando, estableciendo contactos, entendié-

(3) Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York 2006. Sexagésimo primer periodo de sesiones. Doc No.1 (A/61/1) parr 4.

dose o rivalizándose por encima de las fronteras estatales. Estos grupos y los individuos que los integran que constituyen el «pueblo internacional» son el «elemento democrático» de la sociedad internacional (4).

Más allá de ciertas imágenes mediáticas sobradamente conocidas como la visita en 2006 del Presidente Chino Hu Jin Tao al Director General de Microsoft Sr. Gates, dejando al mismísimo Presidente de EEUU en el segundo lugar de su agenda protocolaria, los indicios de incorporación de actores no estatales al devenir del sistema internacional se evidencian en realidades incontestables.

A título de ejemplo, baste destacar el papel que jugaron las Empresas Transnacionales (ETN) en la formulación y resultado de los acuerdos de la Ronda Uruguay, o en su influencia en el difícil desarrollo de la Ronda de Doha donde, como se ha señalado, la presión que ejercen sobre los gobiernos es una de las principales causas que dificulta el consenso y la asunción de nuevos compromisos por parte de los Estados miembros de la OMC (5). En el caso de las ONG, no es menos llamativa su contribución al final éxito de la convocatoria, elaboración y conclusión de tratados internacionales de gran calado como el Convenio de Ottawa para la supresión de las minas anti persona o del Estatuto de la Corte Penal Internacional, en los que los Estados han asumido compromisos que suponen, en cierta medida, la ruptura con esquemas de soberanía tradicional, en otro tiempo inquebrantables, tal como el sacrosanto principio de jurisdicción territorial del Estado en materia penal.

Sin perjuicio que no es objeto de este estudio efectuar un análisis en profundidad de los muchos factores que explican la irrupción de estos nuevos implicados, no obstante a efectos de introducción, conviene señalar los siguientes: en primer lugar la interdependencia producida por el avance de la tecnología y los sistemas de comunicación, en segundo lugar los cambios en las estrategias de producción y comercialización del mercado, especialmente referidos a la deslocalización de las cadenas de producción y fragmentación de los sistemas de financiación y, en tercer lugar el reconocimiento de ciertos valores e intereses comunes entre comunidades humanas antaño prácticamente desconocidas entre sí. El

(4) TRUYOL Y SERRA A, *La sociedad internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 128

(5) MANRIQUE CARPIO, C. «Las Empresas Transnacionales en la Organización Mundial del Comercio» en *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho Internacional Público*, Bosch Editor, Barcelona 2008, p. 189.

progresivo engarce de estas tres circunstancias, ha propiciado la irrupción de grupos, entidades y colectivos forjados en el seno de la sociedad civil, con consistencia y capacidad de liderazgo suficiente para sacudir los fundamentos de un modelo de relaciones internacionales basado en el omnímodo protagonismo del Estado y provocando que hoy ya no se sostenga como tal (6).

Sea como fuere, se trata de la penetración de nuevos actores en el sistema que trae a colación, con especial idoneidad, la reflexión que nos dejó el profesor De Vissher ya en 1962, llamando la atención acerca de que,

Un orden internacional cambiante no deja de ser una oportunidad para organizar las relaciones internacionales en un plano distinto y según otros principios que los que imperan en un orden de soberanías yuxtapuestas; es la oportunidad de crear nuevas estructuras políticas y económicas, en función de una diferente distribución del poder (7).

A lo largo de estas líneas se pretende analizar la posición que ocupan los actores no estatales en el Derecho internacional relativo a la resolución de crisis relacionadas con la seguridad.

De ahí que con carácter previo proceda delimitar el ámbito personal y material del estudio.

Por lo que respecta al ámbito *ratione personae* el análisis se va a centrar en tres actores no estatales concretos: las ONG (organizaciones no gubernamentales), las ETN (empresas transnacionales) y las EMSP (empresas militares y de seguridad privada). El motivo que justifica esta selección estriba en que se trata de entidades que, como ya se ha demostrado a lo largo de los trabajos que se integran en este *Cuaderno*, evidencian un grado de presencia en las situaciones de crisis internacionales y conflictos relacionados con la seguridad lo suficientemente relevante para considerar su influencia en el modo en como éstas se desarrollan y en su caso se resuelven.

(6) Sobre el concepto de sociedad civil vid. PEREZ-PRAT, L, *Sociedad Civil y Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2004, pp 23-38. PONS FAFOLS, X. «Las Organizaciones no gubernamentales y el Derecho internacional: planteamiento de tendencias y problemas actuales» en *La incidencia de la mundialización en la formación*, op.,cit., pp 46-47.

(7) DE VISSCHER, C, *Teorías y realidades ...*, op.,cit., p. 124.

Por lo que respecta al ámbito *ratione materiae* el trabajo se ubica en el ámbito de Derecho internacional relativo a los conflictos armados y a la seguridad. En consecuencia la posición jurídica de los actores no estatales vendrá exclusivamente referida a dicho entorno normativo y que, a título enunciativo, comprende:

- Desde el punto de vista *sustantivo*:
 - el Derecho de los conflictos armados,
 - el Derecho internacional de los Derechos Humanos
 - el Derecho del desarme.
- Desde el punto de vista *instrumental*:
 - los procedimientos de aplicación del Derecho internacional y muy especialmente las medidas destinadas a reforzar la aplicación de los tratados internacionales y los medios de solución de controversias

En este punto conviene advertir que el presente estudio no tiene por objeto efectuar un análisis de campo relativo al papel material que estas entidades desempeñan en la resolución de conflictos, sino sobre la identificación del encaje jurídico que les corresponde en el marco del Derecho internacional relativo a la resolución de crisis y conflictos.

A tal efecto es necesario partir de la afirmación que ninguna de ellas posee capacidad decisoria formal en el transcurso de los procesos de creación y aplicación de las normas jurídicas internacionales a las que se ha aludido anteriormente. En otras palabras, no legislan, no ejecutan y no juzgan porque siguen siendo éstas esferas de competencia exclusiva del Estado y de algunas Organizaciones Internacionales. Ahora bien, ello no es óbice para reconocer que su presencia en el contexto internacional, aunque solo sea por el mero hecho de ejercer actividades transnacionales adscritas a ámbitos en los que confluyen intereses multidimensionales, hace que se encuentren en posición de captar la atención del Derecho internacional en forma de atribución de algunos derechos y/u obligaciones. En algunos casos será la atención de normas internacionales asociadas a las operaciones económicas, en otros atraerán normas relacionadas con los derechos humanos o incluso concernidas con la limitación de los medios y métodos de combate. De ahí que resulte pertinente afirmar que, desde la perspectiva del Derecho internacional, las tres entidades objeto de estudio constituyen actores formalmente extraños, en distinta medida influyentes y parcialmente vinculados a sus normas de tal modo que ocupan posiciones de diversa índole y naturaleza con trascendencia jurídico internacional.

En particular, en el caso de las ONG y las ETN, la doctrina contemporánea no duda en afirmar que influyen e inciden, cada vez con mayor intensidad, en los procesos de elaboración y aplicación del Derecho Internacional (8). Se trata de un papel dinamizador visible en variados ámbitos entre los que destaca la aportación de servicios de consultoría en diversos órganos principales de Naciones Unidas, su presencia y capacidad de presión en procesos negociadores de importantes tratados internacionales y por su contribución en ámbitos relacionados con la aplicación de las normas jurídicas e incluso en el marco de la solución de controversias internacionales (9).

No puede en cambio decirse lo mismo de las EMSP. En este caso es un actor cuya presencia en los conflictos armados y en el marco del uso de la fuerza ejercida más allá del Estado del cual es nacional, le ubica necesariamente en una posición de sujeto receptor de obligaciones y prohibiciones contenidas en ciertas normas de Derecho Internacional. Sin embargo carece de un papel de implicado dinámico en su desarrollo y aplicación semejante al referido en los dos casos anteriores. A mayor abundamiento las EMSP constituyen un fenómeno relativamente reciente que presenta algunos problemas jurídicos entre los que destaca la

(8) Sobre este punto destacan las monografías PEREZ-PRAT, L, *Sociedad Civil y Derecho Internacional*, Tirant, Valencia, 2004; ABAD CASTELOS, M, *¿Una alternativa solidaria a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, Madrid, 2004; TEIJO, C *Organizaciones internacionales no gubernamentales y Derecho Internacional*, Madrid, 2005; GARCÍA RUIZ, C.R, *ONGs y Derecho Internacional: su influencia en la elaboración de las normas internacionales*, Iustel, Madrid 2007; y la obra colectiva dirigida por VICTORIA ABELLAN HONRUBIA y JORDI BONET PEREZ, *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho Internacional Público*, JBosch, Barcelona 2008.

(9) En perspectiva de futuro, es previsible que esta dinámica se intensifique, no solo por la inercia natural de los hechos, sino también por acciones voluntariamente impulsadas por las propias Naciones Unidas. Hacia esta idea apunta el Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado del examen de las relaciones entre las Naciones Unidas con la sociedad civil «Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global», (Doc. A/58/817), que propone incluir en la gestión de cada uno de los retos que afronta la seguridad de la humanidad (hambre, cambio climático, terrorismo ...) a la sociedad civil, al sector privado y al Estado mediante un sistema de alianzas. Vid el análisis que de este documento realiza ABAD CASTELOS, M «El pluralismo como puente hacia el multilateralismo: El Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre la Naciones Unidas la sociedad civil, de 2004». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, [http://www.reei.org/reei9/M.Abad\(reei9\).pdf](http://www.reei.org/reei9/M.Abad(reei9).pdf)

dificultad de determinar el estatuto específico que les corresponde como actor en los conflictos.

Todas estas reflexiones previas sugieren proponer un esquema de trabajo que permita respetar cada uno de estos matices y que en resumen consiste en abordar:

- En primer lugar la delimitación conceptual y el establecimiento de su naturaleza jurídica.
- En segundo lugar el papel de las ONG y ETN como actores que influyen o dinamizan los procesos de formación y aplicación del Derecho internacional relativo a la resolución de crisis relacionadas con la seguridad.
- En tercer lugar, la situación jurídica internacional de las EMSPs en tanto que actor de inciertos perfiles jurídicos e ignoto, por el momento, destino normativo.

CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ONG, ETN y EMPs EN DERECHO INTERNACIONAL

La Subjetividad Internacional como presupuesto para operar en el marco del derecho internacional

Tal y como advierte el profesor Pérez González, no debe confundirse la noción de *sujeto de las relaciones internacionales* con la de *sujeto de Derecho Internacional* (10). Efectivamente el amplio y polícromo escenario de las relaciones internacionales permite distinguir entre aquellos de sus protagonistas que únicamente operan en un marco estrictamente sociológico de aquellos que además operan en el marco jurídico del Derecho Internacional. Los primeros constituyen actores de una realidad material en la que se manejan, se gestionan y en ocasiones cooperan entre sí para la consecución de intereses de todo tipo mientras que, los segundos, además, ostentan en este mismo entorno un margen de maniobra y desenvolvimiento ordenado por las normas de Derecho Internacional a través de la atribución de de derechos y obligaciones, así

(10) PEREZ GONZALEZ, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. (Dir. Manuel Diez de Velasco), decimosexta edición, 2007, p. 269

Sobre los problemas que plantea y las principales corrientes que formulan la doctrina de la subjetividad internacional, vid CASANOVAS Y LA ROSA, O *Unidad y pluralismo en Derecho internacional público*. Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional. Aranzadi Vol II 1998 pp 139-156.

como de la capacidad para hacerlos efectivos en los ámbitos de acción propios de este ordenamiento jurídico. De ello se infiere que todos los sujetos de derecho internacional son actores de las relaciones internacionales, pero no todos los actores de las relaciones internacionales son necesariamente sujetos de derecho internacional, porque su conformación jurídica puede originarse y desarrollarse en órdenes normativos distintos de aquel (11).

La trascendencia práctica de esta distinción se refleja, entre otras cosas, en el hecho de que solo los sujetos de Derecho internacional, gozan de capacidad para participar en el proceso decisorio que implica la creación, modificación o extinción de sus normas, o para acceder como legitimados activos o pasivos ante una jurisdicción internacional, o a reivindicar el estatuto de inmunidad frente a las jurisdicciones nacionales. En definitiva desde el punto de vista práctico, solo los sujetos de Derecho internacional pueden desenvolverse y deben acomodar su comportamiento a los límites y facultades exclusivamente determinados por dicho ordenamiento jurídico.

Tradicionalmente se ha venido considerando al Estado como único sujeto de Derecho Internacional (12); sin embargo en la actualidad tampoco se discute dicha subjetividad respecto de las Organizaciones In-

(11) Daniel García San José explica que este fenómeno en el actual contexto global como un conjunto de *fuerzas centrifugas y centripetas frente a la muralla de la subjetividad internacional* que hace que, por una parte se cuestione la tradicionalmente indiscutida subjetividad internacional del Estado y por otra se reivindique en favor de actores, a los que tradicionalmente se ha negado tal capacidad, la atribución de dicho estatuto en contraprestación al indiscutible papel que juegan en el plano sociológico del sistema. GARCIA SAN JOSÉ, D. *El Derecho internacional postcontemporáneo. Un nuevo orden normativo internacional en formación*. Tirant lo Blanc, Valencia 2008 pp 41-42.

(12) Pese a la ausencia de una definición convencionalmente acuñada relativa al concepto de Estado, es un clásico el recurso a las condiciones establecidas por la Convención sobre los derechos y deberes de los Estados adoptada por la séptima Conferencia Interamericana, Montevideo 26 diciembre 1933 en cuyo art 1 se establece que: *El Estado como persona de Derecho internacional debe reunir las condiciones siguientes: 1) población permanente; 2) territorio determinado; 3) gobierno; 4) capacidad para entrar en relaciones con otros Estados*. Vid también la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) a propósito de la constatación de las referidas condiciones en supuestos de alto voltaje político, entre otros: Opinión Consultiva de 16 de octubre 1975 relativa al asunto del Sahara Occidental. *Recueil* 1975 pp 63. Por su parte al cierre de este trabajo se desconoce aun la esperada opinión consultiva de la CIJ en relación a la legalidad de la declaración de independencia de Kosovo solicitada a instancias de la Asamblea General de Naciones Unidas en octubre de 2008.

ternacionales (13), y se plantean dudas en relación a otras entidades, sin duda destinatarias también de algunas normas internacionales. Entre estas entidades de subjetividad internacional discutida se encuentran los grupos beligerantes, el individuo o los movimientos de liberación nacional (14).

Por lo que respecta a los tres actores objeto de análisis, no hay duda de que en el caso de las ONG y las ETN se trata de sujetos de las relaciones internacionales porque es innegable su participación en el llamado *plano sociológico* del sistema. Por otra parte, como se verá a lo largo de este trabajo, los indicios de hecho sugieren que, cuando menos de forma tangencial y en distintas intensidades constituyen piedra de toque en el plano jurídico internacional. Más dudas en cambio se ciernen sobre las EMSP que, en mi opinión, carecen de papel relevante en las relaciones internacionales, pero en cambio su actividad provoca una evidente *vis atractiva* de alguna de las normas relativas a los conflictos armados.

(13) Ciertamente la corriente doctrinal actualmente más seguida sostiene que, a diferencia de la plenitud de subjetividad que se predica respecto de los Estados, en el caso de las OI se trata de una personalidad jurídica de alcance limitado a los objetivos definidos por sus respectivos tratados constitutivos. Vid entre otros, SEYERSTED, F «International personality of intergovernmental organisations». *The Indian JIL* 1964 n. 4, pp 233 – 268. LEWIN, A y ANJAK, F «Principes communs aux Organisations Internationales». *Juris-Classeurs de Droit international*, fasc 112, Paris 1989

Por su parte la jurisprudencia internacional se ha mantenido en esta misma línea de interpretación en diversos pronunciamientos entre los que destaca el Dictamen de la CIJ relativo a la reparación de los daños sufridos al servicio de UN de 11 de abril de 1949. *Recueil* 1949 pp 174 ss. Dictamen del TJCE 1/94 de 15 de noviembre de 1994 sobre la competencia de la Comunidad Europea para celebrar el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. *Recueil* p I-5267.

(14) En el caso de los beligerantes la controversia se plantea en relación a la aplicación del Derecho internacional humanitario. Vid ABI-SAAB, G: «Conflits armés non internationaux» en *Les dimensions internationales du droit humanitaire*. Pendone/Institut Henry Dunant/UNESCO, 1986 pp 251-277. En el caso del individuo, atañe especialmente a las consecuencias que la codificación y desarrollo del Derecho internacional de los Derechos Humanos ha generado sobre su estatuto jurídico en cuanto a receptor de normas y eventual actor en determinados mecanismos de aplicación. Vid entre la abundante bibliografía al respecto: CARRILLO SALCEDO JA: *Soberanía de los Estados y derechos humanos en el Derecho internacional contemporáneo*, Madrid 1995 y MERON, T: *The Humanization of International Law*. The Hague Academy of International Law, 2006. En el caso de los movimientos de liberación nacional su eventual subjetividad ha sido objeto de discusión en el marco del principio de autodeterminación de los pueblos. Vid CAPORTORTI, F: *Estudio sobre los derechos de los pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, UN, Doc E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1

Por tal razón hay que preguntarse sobre el grado de subjetividad internacional de cada uno de estos sujetos o, lo que es lo mismo, sobre su capacidad para operar en el plano de las relaciones internacionales bajo la aplicación directa del Derecho internacional o, bien al contrario, quedando circunscritos los límites de su comportamiento a uno o varios derechos internos.

Definición y Examen de la subjetividad jurídica de las ONG, ETN y EMSP

Definición

Desde un punto de vista conceptual hay que partir de la base de que no es posible ofrecer una definición legal acuñada que permita dar una respuesta unívoca al significado de cada una de estas figuras. Por tal razón se efectuará una aproximación a cada una de ellas con carácter particular para terminar destacando los elementos que permitan establecer su respectiva naturaleza.

Por lo que respecta a las ONG, la ausencia de conceptualización legal se complica con la enorme riqueza de matices e intensidades que representan en la realidad material; riqueza acentuada sin duda por su significativa proliferación en los últimos años.

Desde el punto de vista terminológico, la expresión ONG ha suscitado no poca polémica, debido a que insinúa una connotación aparentemente contraria a lo gubernamental. En este sentido, la expresión «no gubernamental» ha sido vista por algunos como emisora de un mensaje de *segundo nivel* en el mejor de los casos o, *de enfrentamiento* a los gobiernos de los Estados en el peor. La profesora Montserrat Abad Castello analiza en profundidad esta cuestión señalando que a pesar de las numerosas iniciativas tendentes a un cambio terminológico, ninguna ha conseguido desplazar una expresión que, por otra parte goza de la virtud de mostrar la *no gubernamentalidad* también como una dimensión en la que es posible el ejercicio del poder público de modo autónomo y disociado del Estado (15).

En la búsqueda de una definición de ONG debe además tenerse en cuenta que, desde un punto de vista práctico, la gran variedad de vestiduras jurídicas en las que se estructuran, muestra un escenario de actores con características propias de una ONG pero designadas en virtud

(15) ABAD CASTELOS, M *¿una alternativa solidaria frente a la barbarie ...*, *op cit*, pp 35-42.

de términos distintos tales como asociaciones, organizaciones benéficas, fundaciones, corporaciones sin ánimo de lucro, sociedades e instituciones fiduciarias; incluso, como reconoció el propio Comité de Ministros del Consejo de Europa, la denominación de una entidad particular como «pública» o «para-administrativa» no debería impedir que fuera tratada como una ONG si es un reflejo exacto de sus características esenciales (16).

Desde el punto de vista funcional el asunto es aún más complejo debido a la multitud de ámbitos en los que actúan: desde la presión e incidencia sobre las agendas políticas de los Estados hasta la propia actividad sobre el terreno prestando servicios sociales de toda naturaleza respondiendo a intereses públicos o también privados, el abanico es ciertamente amplio (17). Se trata por tanto de un fenómeno muy heterogéneo que solo parece coincidir en el hecho de su actividad transnacional y la ausencia de ánimo de lucro. De ahí que la doctrina haya optado por ofrecer nociones amplias y versátiles a través de la inclusión de sus elementos generalmente más característicos. En este sentido destaca por su amplio contenido y adaptabilidad a los más variados supuestos prácticos la definición aportada por el profesor Sobrino Heredia quien considera que las ONG son,

... aquellas asociaciones, fundaciones e instituciones privadas, fruto de la iniciativa privada o mixta con exclusión de todo acuerdo

(16) Recomendación CM/Rec(2007)14 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en Europa (Adoptada por el Comité de Ministros el 10 de octubre de 2007 en la 1006a reunión de los Delegados de los Ministros).

(17) Para un desglose en profundidad de las funciones de las ONG en el ámbito internacional vid ABAD CASTELOS, M *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie ... op cit*, pp 51 a 169.

Desde la vertiente práctica, ilustra esta significativa variedad el nomenclator no oficial pero de uso habitual al que se recurre para la elaboración de las listas de ONG a las que se ha otorgado acreditación para estar presentes en conferencias diplomáticas: PINGOs (Public interest NGOs) para definir organizaciones dirigidas a la promoción de intereses públicos o asociados a áreas de interés general (Derechos Humanos, medio ambiente, desarrollo económico etc ...); las BINGOs (Business interest NGOs) en tanto que agrupaciones de empresas dirigidas a promover intereses comerciales comunes; las GONCOs (Government Organize NGOs) consistentes en agrupaciones privadas creadas por un gobierno al objeto de promover una determinada política relativa a un determinado sector, las RINGOs (Research intensive NGOs) en tanto que agrupaciones de personas o academias en el más laxo sentido de la palabra que buscan promocionar la investigación, bien sea en general, bien sea en relación da una determinada materia y por último las paradigmáticas UNCLASSIFIED que incluyen desde asociaciones de municipios hasta colegios profesionales.

intergubernamental, constituidas de manera duradera, espontánea y libre por personas privadas o públicas, físicas o jurídicas, de diferentes nacionalidades que, expresando una solidaridad transnacional, persiguen sin espíritu de lucro un objetivo de interés internacional y han sido creadas de conformidad con el derecho interno de un Estado (18).

Desde la vertiente legal la escasez conceptual es en realidad la consecuencia lógica de la ínfima atención directa que el Derecho internacional ha prestado a este fenómeno. Con carácter indirecto y discontinuo, no obstante es posible encontrar alguna norma alusiva, como es el caso del Convenio del Consejo de Europa relativo al reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales de 24 de abril de 1986 de conformidad con el cual las ONG son,

Las asociaciones, fundaciones y otras instituciones privadas que cumplan las condiciones siguientes: a) tener un fin no lucrativo de utilidad internacional; b) haber sido creadas por un acto relevante de Derecho interno; c) ejercer una actividad efectiva al menos en dos Estados; d) tener su sede estatutaria en el territorio de un Estado parte y su sede real sobre el territorio de ese o de otro estado parte».

Por su parte la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la condición jurídica de las ONG, detalla un poco más al señalar que:

- 1. A los efectos de esta Recomendación, Las ONG son entidades u organizaciones voluntarias autorreglamentadas, establecidas para lograr los objetivos esencialmente no lucrativos de sus miembros o fundadores. No incluyen partidos políticos.*
- 2. Las ONG abarcan entidades u organizaciones establecidas tanto por particulares (personas físicas o jurídicas) como por grupos de particulares. Pueden estar basadas o no basadas en la afiliación.*
- 3. Las ONG pueden ser entidades u organizaciones informales, o entidades u organizaciones con personalidad jurídica.*
- 4. Las ONG pueden ser nacionales o internacionales en su composición y ámbito de operación.*

(18) SOBRINO HEREDIA, JM «La determinación de la personalidad jurídica de las ONGs: contribución del Consejo de Europa» *Revista Española de Derecho Internacional*, 1990, Vol. 42, nº 1 p. 102. En línea similar a esta noción la Resolución de Bath del Insitut de Droit International 1950, *Annuaire del IDI* 1950

5. *Las ONG suelen gozar del derecho a la libertad de expresión y de todos los demás derechos y libertades garantizados en los planos regional y universal aplicables a las mismas.*
6. *Las ONG no deberían estar bajo la dirección de las autoridades públicas.*
7. *Las ONG con personalidad jurídica deberían tener las mismas capacidades que aquellas de las que gozan otras personas jurídicas, y deberían estar sujetas a las obligaciones y sanciones impuestas por el derecho administrativo, civil y penal aplicables generalmente a dichas personas jurídicas.*
8. *El marco jurídico y fiscal aplicable a las ONG debería alentar su establecimiento y dirección continua.*
9. *Las ONG no deberían distribuir ningún beneficio que pudiera provenir de las actividades de sus miembros o fundadores, pero pueden utilizarlos para la consecución de sus objetivos.*
10. *Los actos u omisiones de las autoridades públicas que afecten a una ONG deberían ser objeto de una revisión administrativa, y la ONG debería poder entablar acciones judiciales por dichos actos u omisiones ante un tribunal independiente e imparcial dotado de plena jurisdicción.*

En definitiva, de los textos vigentes y del análisis doctrinal se desprende que, pese a la multiplicidad práctica que impera en el mundo de las ONG, no obstante es posible extraer elementos que constituyen el común denominador a todas ellas y que en esencia se describen en la *ausencia de ánimo de lucro* tanto en relación a sus objetivos como en relación al ejercicio de sus actividades; la *transnacionalidad de su actividad* en el sentido de que se desarrolla en el territorio de más de un Estado; su *sujeción al derecho interno* del Estado que corresponda, bien sea el del Estado de constitución, bien sea el correspondiente a el o los Estados donde despliegan su actividad; la *naturaleza particular de sus miembros* en el sentido que están compuestas por personas físicas, jurídicas o grupos de personas (19); y su *no dependencia*, cuando menos formal, de la dirección de autoridad pública alguna (20).

(19) Lo que no quiere decir que sus fondos económicos deban proceder exclusivamente de la esfera privada. Es bien conocido el apoyo económico y financiero que muchas ONG reciben de los Estados y de algunas Organizaciones Internacionales.

(20) Ciertamente y al hilo de la circunstancia referenciada en la nota anterior se ha llamado la atención sobre el impacto que la *ayuda pública* ha supuesto sobre este rasgo de independencia de las autoridades públicas. ABAD CASTELOS, M *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie?... op cit*, p. 49

En cuanto a las Empresas Transnacionales, la idea de base consiste en reconocer que la organización, planificación y ejecución de la producción de bienes o servicios en que consiste una actividad empresarial puede ser realizada desde un planteamiento transfronterizo o estrictamente nacional. Sea la financiación, sea la producción del bien o servicio o sea su distribución y comercialización, todos son aspectos que pueden decidirse a partir de parámetros de realización estrictamente nacionales o, con mayor o menor amplitud, optar por una perspectiva transfronteriza de ejecución. Optar por la transfronterización implica apostar por ubicar alguna o algunas de estas dimensiones propias de la actividad empresarial más allá del territorio del Estado del cual es nacional la empresa en cuestión. De todo ello se infiere que la actividad empresarial transfronteriza presenta en la práctica un amplio abanico de supuestos y grados de complejidad, no todos directamente relacionados con el objeto de este estudio por cuanto no todos trascienden al marco de las crisis y conflictos relacionados con la seguridad. En este orden de ideas el interés del análisis debe centrarse en aquella actividad empresarial con un alcance suficientemente potente para situar a la entidad como potencial actor en las relaciones internacionales.

Desde el punto de vista terminológico hay que advertir de la ausencia de una expresión de uso exclusivo. En este sentido, así como la OIT tiende a la utilización del término empresa *multinacional*, la doctrina se inclina por seguir esa misma terminología (21) o bien recurrir al de *corporación transnacional* (22) o al de *Empresa Transnacional* (23) (de uso preferente también a lo largo de este trabajo).

Desde el punto de vista conceptual el problema es análogo al de las ONG dado que tampoco es posible recurrir a un concepto legalmente acuñado en el Derecho Internacional (24). Sobre este punto y siguiendo al profesor Jordi Bonet es posible considerar a la ETN como aquella,

(21) MUCHLINSKI, PT *Multinacional Enterprises*. Blackwell Publishers, Oxford, 1995.

(22) PÉREZ PRAT, L, *Sociedad civil ... op cit*, pp. 92 y ss.

(23) BONET, J, «Los actores privados de carácter económico y su incidencia en la formación y aplicación del DIP: especial referencia a las Empresas transnacionales» en *La mundialización... op cit*, p. 138.

(24) No parece que la tendencia sea hacia la futura codificación de un concepto jurídico internacional que las defina, sino todo lo contrario. Véase en este sentido la evolución seguida por la *Declaración tripartita de Principios sobre las Empresas multinacionales y la política social*, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en sus ediciones de 1977, 1991 y 2001 para detectar que la propia OIT procede a una reduc-

...empresa mercantil con ánimo de lucro que constituye una estructura organizativa societaria presente en una pluralidad de Estados en torno a una sociedad matriz (25).

De ello se desprende su sometimiento a regímenes jurídicos nacionales, tanto en lo que respecta a las normas que rigen su constitución y funcionamiento como a las normas que rigen el desarrollo de su actividad transfronteriza. Del mismo modo, se encuentran sujetas a la jurisdicción nacional y al derecho aplicable que corresponda de conformidad con las normas de derecho internacional privado respecto a eventuales divergencias en las que pudieran verse inmersos por su propia actividad económica.

Ciertamente, se ha señalado que la propia evolución de las ETN ha dado paso a unas estructuras organizativas mucho más complejas que la tradicional jerarquización vertical del trabajo, para pasar a diseños mucho más flexibles en los impera la transversalidad y la horizontalidad modular del trabajo (26). Sea como fuere no obstante interesa aquí destacar el elemento mercantil, privado y su presencia en una pluralidad de Estados.

Capítulo aparte merecen las EMSP en tanto que posible subtipo de las ETN pero cuyas funciones y servicios ofertados hace que su estudio en el objeto de este trabajo sea especialmente sensible. Como ha ocurrido en los casos anteriores, tampoco en éste es posible recurrir a una noción legal específicamente descrita en los instrumentos internacionales vigentes. Por tal razón hay que advertir que el uso del término EMSP (*Private Military and Security Companies*) tampoco responde a una imposición derivada del Derecho vigente sino al término de uso más frecuente entre la doctrina y las instituciones internacionales que han prestado atención a esta realidad (27).

ción cada vez más simplificada del concepto de empresa multinacional advirtiendo siempre de lo *innecesario de una definición jurídica precisa*. Punto 6 edición 2001.

(25) BONET PÉREZ, J *La incidencia ... op cit*, p. 138.

(26) FARIA, JE. *El derecho en la economía globalizada*, Editorial Trotta, Madrid 2001 p 108.

(27) En más de una ocasión he manifestado mi disconformidad con el uso del término *militar* para identificar una actividad privada marcada por el ánimo de lucro como prioridad que nada tiene que ver con la prioridad de servicio público al Estado que encierra aquella noción. Vid, «Contextualización de las EMP/ESP en el marco del DIH», en *Privatización del uso de la fuerza: política y derecho ante el fenómeno de las EMSPs* (Dir. Helena Torroja Mateu). Bosch Editores, 2009.

La ausencia de un concepto legal plantea de nuevo el problema de una acotación unívoca que permita describir este fenómeno. En un sentido amplio las EMSPs son, empresas privadas, legalmente constituidas en el marco de la legislación interna de un Estado que proveen servicios de asistencia, asesoría y seguridad armada, bien como alternativa o bien como complemento a las fuerzas armadas regulares del Estado que las contrata, en el escenario de una situación de conflicto armado.

En un sentido más específico y habida cuenta de la compleja y variada realidad funcional que presentan este tipo de empresas, se tiende a distinguir entre las Empresas de Seguridad Privada (ESP) y las Empresas Militares Privadas (EMP) para referirse: en el primer caso a aquellas cuya función se circunscribe a la protección de personas, edificios, instalaciones y obras de reconstrucción amenazados por el hecho de encontrarse en el área donde se desarrolla un conflicto armado; y en el segundo a aquellas cuya actividad consiste en ofrecer servicios directamente vinculados al uso de la fuerza en el marco de las hostilidades (28).

No obstante esta distinción funcional basada en el plano defensivo u ofensivo de la actividad, a los efectos de este estudio se va a considerar incluidos todos ellos dado que presentan ciertas características comunes que así lo aconsejan. En particular, por una parte y como entidades privadas que son, todas ellas se encuentran sometidas al derecho y a la jurisdicción interna del Estado y, por otra el hecho de su carácter armado y disposición a recurrir al uso de la fuerza en el entorno de un conflicto armado implica, en todos los casos, su vinculación también a ciertas normas de Derecho internacional.

Del examen conjunto de las tres entidades se desprenden ciertos elementos que constituyen común denominador que nos permitirán establecer la naturaleza jurídica que les corresponde desde la perspectiva del Derecho internacional:

- Origen y composición de naturaleza privada.
- Estabilidad y vocación de permanencia, lo que excluye a las agrupaciones temporales pensadas para acometer finalidades de ejecución a corto plazo.
- Constitución de conformidad con derecho interno de un Estado.

(28) Sobre las funciones y características materiales de las EMSPs vid el exhaustivo trabajo presentado por del Tcol Mario Laborie en este mismo *Cuaderno*. Así mismo, vid, PFANNER, T. Editorial de presentación de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 863, septiembre 2006.

- Actividad desarrollada más allá de las fronteras del Estado de cual son nacionales, o en el cual se han constituido, bien sea en expresión de una *solidaridad transnacional* (29), persiguiendo un interés lícito de carácter colectivo (30) o bien sea en interés de la obtención del máximo de beneficio posible (31).

Naturaleza jurídica

De los elementos descritos anteriormente parece no haber lugar a dudas que las tres entidades constituyen sujetos de Derecho interno, en particular de Derecho privado y que por tanto no es posible reconocer en su favor la capacidad para ser titular de derechos, obligaciones y responsabilidades internacionales que es propia de un sujeto de Derecho Internacional.

No obstante algunos indicios pueden suscitar dudas en torno a esta afirmación. Como se verá más adelante un buen número de ONG y ETN ostentan estatutos de observadores y consultores en organizaciones internacionales, y las EMSPs se encuentran sometidas a la obligación de respetar el principio de distinción entre bienes y personas civiles de los objetivos militares que es propia del Derecho internacional humanitario. Ciertamente, hay que reconocer que algunos campos del Derecho internacional se filtran en la esfera jurídica de estos actores no estatales, pero ello no quiere decir que su funcionamiento dependa del Derecho internacional; bien al contrario su estatuto jurídico se encontrará definido por el ordenamiento interno que resulte del vínculo nacionalidad con un Estado.

En el caso de las ONG, y hecha abstracción del caso específico del CICR, es mayoritaria la doctrina al considerar la ausencia de subjetividad internacional y por tanto su no sujeción al Derecho internacional (32). Ciertamente, como ya se ha apuntado, su estatuto jurídico viene

(29) *Ibidem*

(30) TEIJO GARCÍA C «ONG Internacionales, conflictos armados ... *op cit*, p. 44

(31) BONET, PÉREZ J *La incidencia de la mundialización...*, *op cit*, p. 139.

(32) En relación al CICR ciertamente no cabe incorporarla en el mismo orden de reflexión de las ONG pese a su naturaleza originariamente privada, ya que presenta unas peculiaridades que le hacen ostentar una posición *sui generis* en el plano jurídico internacional., entre las cuales destaca el ser sujeto de cometidos internacionales atribuidos por Tratados internacionales o una condición jurídica internacional reconocida en diversos acuerdos de naturaleza diplomática. Al respecto vid entre otros muchos GABOR, R. « El privilegio del CICR de no testificar: la confidencialidad en la acción». *Revista Internacional de la Cruz Roja* N° 845 / 2002. En línea <http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5tdqmk>

determinado por el ordenamiento jurídico interno del Estado que corresponda. Dicho en otros términos, salvo puntuales alusiones legales como es el caso del citado Convenio del Consejo de Europa, el Derecho internacional ignora atribuir derechos u obligaciones directas a las ONG asumiendo que se trata de un ámbito que recae en los ordenamientos nacionales (33). No sin razón algún autor ha apuntado que de ello se desprende una importante disfunción entre las intensas funciones que desempeñan las ONG en el ámbito internacional, incluso en la propia esfera de desarrollo normativo del Derecho Internacional, y por contra la escasa atención normativa que reciben del sistema (34).

En otro orden de ideas, hay que tener en cuenta que la subjetividad internacional no depende de quantum de derechos y obligaciones que recaen sobre la esfera jurídica del sujeto. Tampoco depende del mero hecho que se ostenten o no. Por ejemplo, es incuestionable la titularidad de un buen número de derechos fundamentales recogidos por el Derecho internacional que corresponden al individuo en particular, pero no por ello hay que considerarlo sujeto de derecho internacional. En este sentido, como indica el profesor Julio Barberís la subjetividad internacional impone el ser titular *de modo directo y efectivo de un derecho o una obligación del orden internacional*. Por tal razón, aun cuando sobre a esfera jurídica de las ONG y ETN pudiera discutirse la atribución de ciertas facultades y en el caso de las EMSP la imposición de ciertas obligaciones derivadas del Derecho internacional, no obstante, no se aprecia *efectividad* en el orden internacional ya que aquella dependerá de la jurisdicción interna del Estado con quien mantengan el vínculo jurídico correspondiente. Por otra parte, tampoco se aprecia *titularidad directa* dado que ésta deviene del hecho que aquel derecho u obligación es el resultado de procesos en los que no participaron, sino que fueron los Estados vía compromisos voluntarios o la propia dinámica de los hechos vía prác-

(33) Hay que advertir que el aludido Convenio del Consejo de Europa no establece ni mucho menos la personalidad internacional de las ONG sino que se limita a reconocer, en todos los Estados que sean parte en el mismo, la personalidad jurídica y las capacidades obtenidas por una ONG en otro Estado parte.

(34) PONS RAFOLS, X *La incidencia de la mundialización .. op cit*, p. 58. Por su parte. La profesora Abad Castelos aboga por un reconocimiento progresivo de la personalidad jurídica de las ONG fruto de *la necesidad de perseguir una mayor adecuación entre los hechos y el Derecho*. ABAD CASTELOS, M *¿una alternativa solidaria frente a la barbarie?... op cit*, p. 250.

ticas generalmente aceptadas como derecho los que generaron su nacimiento a la vida jurídica (35).

De todo ello se concluye que las ONG, ETN y EMSP son sujetos de derecho privado, sometidas al derecho y a la jurisdicción interna del Estado del cual son nacionales y en su caso al derecho y jurisdicción nacional llamada a ser aplicada en razón al lugar en el que desempeñen una determinada actividad. El reconocimiento por el Derecho internacional de ciertas facultades a los actores no estatales, incluso en algún caso la imposición de obligaciones y prohibiciones, no es suficiente para deducir su sujeción al ordenamiento jurídico internacional porque la capacidad para ejercerlas sigue dependiendo del Estado como garante de su eficacia.

EL PAPEL LAS ONG Y LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES COMO DINAMIZADORAS DEL DERECHO INTERNACIONAL RELATIVO A LOS CONFLICTOS RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD

Ya hemos referido en diversas ocasiones el influjo que indudablemente ejercen estas entidades en el plano de las relaciones internacionales.

En el caso concreto de las ONG, la profesora Abad Castelos distingue cuatro categorías de funciones que las hacen especialmente visibles en la esfera material: en primer lugar señala las funciones de *asesoramiento, información y educación* especialmente encaminadas hacia la sensibilización difusión de cuestiones relacionadas con valores colectivos como es el caso de los Derechos Humanos, el medio ambiente o la paz. En segundo lugar, las *tareas de vigilancia* de los Estados u otros actores internacionales concernidos en relación al respeto del Derecho internacional relativo, especialmente, a las materias referidas anteriormente y, como correlativo alcanza también al ejercicio de funciones de *denuncia pública* respecto de situaciones de todo tipo afectas a la conculcación de derechos o violación de obligaciones relacionadas con dichas materias. En tercer lugar y como consecuencia de la conjunción de las anteriores funciones, las ONG ostentan una notable capacidad de *presión* sobre la actuación de los Estados en estos campos, hasta tal punto que éstos

(35) De ahí que, como sostiene el profesor Jordi Bonet, la titularidad de derechos y obligaciones conforme al Derecho internacional, aun cuando pueda constituir un indicador relevante no es *per se* suficiente para catalogarlas como sujetos de Derecho internacional. *La incidencia de la mundialización ... op cit*, p. 144.

a menudo miden su agenda política de acuerdo con la posición de aquellas entendiendo que, a la postre, se trata de un reflejo directo de un importante sector de la opinión pública y de la conciencia colectiva. En cuarto lugar no hay que olvidar por supuesto la propia *actuación sobre el terreno* que se verifica en un amplio abanico de actividades operacionales (36).

Salvando las distancias, especialmente en relación a los objetivos y áreas donde se encamina su acción, algo parecido ocurre con las ETN. Su influencia en el plano de las relaciones internacionales, aunque quizás con menor repercusión mediática, no obstante es también muy llamativa en relación a su capacidad de presión sobre las posiciones y decisiones que adoptan los Estados en el entorno de una economía mundial cada vez más interdependiente e integrada (37).

Sea como fuere lo cierto es que las dos entidades ostentan un papel en el proceso de creación de normas jurídicas internacionales por una parte, y en los mecanismos encaminados a reforzar su aplicación y, en su caso a garantizar su cumplimiento por otra. Este mismo esquema de análisis se seguirá a continuación, no sin antes recordar que la contribución de las ONG y las ETN en el Derecho internacional relativo a los conflictos relacionados con la seguridad es en todo caso de *partícipe indirecto* dado que, carecen de la subjetividad jurídica internacional necesaria para ello (38).

Contribución de las ONG y las ETN en la formación y desarrollo del derecho internacional

Como es bien sabido, la formación del Derecho internacional se estructura a partir de un conjunto de mecanismos, o fuentes formales, entre las que se encuentra el tratado internacional, la costumbre, los principios generales del derecho y los llamados actos normativos externos de las Organizaciones internacionales (39).

(36) ABAD CASTELOS, M: *¿una alternativa solidaria frente a la barbarie ... op cit*, pp 51 ss.

(37) BONET PEREZ, J *La incidencia de ... op cit*, p. 135.

(38) PÉREZ PRAT, L. *La incidencia de la mundialización .. op cit*, p 26.

(39) En relación a estos últimos, constituyen el reflejo de la denominada *competencia normativa externa de la Organización internacional* en virtud de la cual dicta normas con eficacia ad extra del propio ordenamiento jurídico de la Organización y cuyos destinatarios son principalmente los Estados miembros, aunque excepcionalmente pueden ser también terceros Estados e incluso particulares. Vid. DIEZ DE VELASCO,

En relación al tema que nos ocupa, la influencia de los actores no estatales es especialmente perceptible en el proceso de formación y conclusión de tratados internacionales y, aunque en menor medida, en la adopción de actos normativos externos de las Organizaciones Internacionales, relativos a materias afines al interés representado por la actividad que desempeña el actor en cuestión (40). Dicha influencia es particularmente visible en dos momentos concretos: en un primer momento, anterior al propio proceso de conclusión, asumiendo un cierto rol impulsor o promotor de la iniciativa dirigida a la final incorporación de ese *lege ferenda* como objetivo específico en las agendas exteriores de los Estados y, en un segundo momento coincidente con el mismo proceso de la gestación normativa, asumiendo un cierto rol dinamizador de contenidos susceptibles de verse finalmente incorporados en su resultado final (41).

En relación al *momento anterior al propio proceso de gestación, o preludio normativo* (42), dicho rol suele instrumentalizarse de modo distinto en función de si se trata de una ONG o una ETN. Efectivamente, la práctica demuestra que las ONG tienden canalizar a sus estrategias de promoción a través de campañas de sensibilización con el objetivo, no solo de llegar a los Estados concernidos, sino también a la opinión pública. De este modo las ONG desempeñan un doble papel; por una parte de presión hacia los Estados y por otra de labor pedagógica y de difusión hacia la opinión pública que busca, en última instancia, revertir en un incremento de la conciencia social sobre la necesidad de dar respuesta reglamentaria a una determinada materia, y que puede llegar a traducirse en la reivindicación final a los gobiernos para que actúen mediante la asunción de compromisos internacionales.

Sobre este efecto espiral, en el que se revela como factor esencial para el buen fin de la campaña obtener la complicidad de los medios de

M. *Instituciones de Derecho internacional público*. Tecnos decimosexta edición 2007. Capítulo VIII redactado por SOBRINO HEREDIA, JM, pp 232-235.

(40) En otro orden, para una aproximación a la contribución de los actores no estatales al proceso consuetudinario de creación normativa vid. ABAD CASTELO, M, *¿Una alternativa*, *op cit*, pp 274-276.

(41) La profesora Carmen García Ruiz define esta doble vertiente como impulsoras del establecimiento de una regulación sobre una determinada materia, por una parte y como participantes en el proceso de negociación, ejerciendo su influencia en el contenido final de las normas, por otra. Vid CARCÍA RUIZ, CR. *ONGs y Derecho Internacional*, *op cit*, pp 65 y ss.

(42) Como lo identifica la Profesora Abad Castelo ABAD CASTELO, M, *¿Una alternativa solidaria ...? op cit*, pp 270.

comunicación, Internet y de las redes sociales, destacan a efectos ilustrativos las campañas desarrolladas por la coalición de ONG International Campaign to Ban Landmines (ICBL) para la erradicación de las minas antipersonal; por Save de Children para la protección de los derechos de niño; de Amnistía Internacional (AI) en pro de la prohibición de la tortura o de la Coalition for the International Criminal Court (ICCNOW) para la constitución de una Corte Penal Internacional (43). En todos estos casos, las ONG mencionadas contribuyeron a destilar la esencia del problema de origen, haciéndolo comprensible para el público en general y haciéndolo visible para los gobiernos.

En este punto es necesario advertir que no todas las campañas de sensibilización se dirigen, como las mencionadas anteriormente, a un público global en aras a una respuesta global. En algunos casos, como el que ejemplifica la Comisión Internacional de Juristas, la difusión relativa a la promoción del Estado de Derecho, al respeto de los Derechos humanos y a la erradicación de la arbitrariedad por los Estados en la lucha contra el terrorismo, se canaliza por cauces técnico jurídicos de alto nivel a través de informes y análisis que, justamente por ello, son considerados como referencia y advertencia para los Estados y las Organizaciones Internacionales. Dichos informes son a menudo incorporados por autoridades públicas estatales e institucionales como parte de su guía de trabajo, incluido la eventual conclusión de acuerdos internacionales relativos a la lucha contra el terrorismo (44).

En el caso de las ETN en cambio, la preferencia parece decantarse hacia el diseño de estrategias de posicionamiento dirigidas a provocar el mayor acercamiento posible a los ámbitos decisorios del Estado. En este sentido entre las estrategias más comunes destacan la creación de *lobbies* y el apoyo a «Think Tanks» (45).

(43) Excede de este trabajo la descripción específica de cada una de estas campañas que, en su caso, puede revisarse en sus respectivos portales: <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Campaigns>; <http://www.savethechildren.org/campaigns>; <http://www.amnesty.org/en/campaigns>; <http://www.iccnnow.org/?mod=issues&lang=en>

(44) Información exhaustiva sobre el trabajo que desempeña esta ONG desde 1952 puede encontrarse en www.icj.org, especialmente vid el Programa *Global Security & Rule of Law*.

(45) Aunque tampoco es raro que a título individual un empresario se ubique en el centro neurálgico de un futuro proceso de dinamización jurídica de alto calado. En este sentido llama la atención el nombramiento de Jeroen van der Veer, ex director general de la multinacional Royal Dutch Shell (parece que a instancias del mismo Secretario General de la OTAN) como vicepresidente del Grupo de Expertos encargado de

En relación al primer supuesto y siguiendo a la RAE en su definición, se trata de la existencia de grupos de personas influyentes organizados para presionar en favor de determinados intereses. En el caso específico de las ETN son muy habituales las agrupaciones empresariales dirigidas a promover y proteger intereses específicos frente al poder público.

En relación al segundo supuesto, ciertamente más sutil en cuanto a la visibilidad de las empresas partícipes, no es sin embargo difícil intuir su influencia más o menos intensa en algunos de estos laboratorios o *tanques* de ideas, especialmente en EEUU y progresivamente desde hace ya algunos años también en Europa. Como es bien sabido los «Think Tank» se originaron en EEUU en el entorno de instituciones académicas y empresas con el objetivo de elaborar análisis y proponer ideas con consistencia suficiente para poder influir en los gobiernos y en la opinión pública. Pese a que desde el punto de vista estatutario a menudo se declaran como entidades cuyo trabajo se desarrolla de forma independiente (aunque no neutral) de aquellos que los patrocinan, a nadie escapa que la ubicación de las ETN en el background de uno u otro Think Tank constituye una decisión estratégica esencial (46).

En relación al *mismo proceso de gestación*, en tanto que impulsora de contenidos normativos concretos, el papel de los actores no estatales se verifica a su vez en una doble dimensión; por una parte en la dimensión formal o relativa al modo en cómo se instrumentaliza su imbricación en la estructura institucional que va a dar lugar al proceso de creación normativa en cuestión y, por otra parte en la dimensión sustantiva o relativa al nivel de influencia real reflejado en el contenido dispositivo de la norma resultante de dicho proceso.

Respecto a la primera dimensión, con carácter previo hay que advertir que la presencia de ONG en las conferencias internacionales relativas

elaborar las bases que servirán de fundamento para la adopción por la OTAN de un nuevo concepto estratégico.

(46) Vid el análisis realizado por Marta Tello Beneitez sobre el origen, evolución e influencia y clasificación de los Think Tanks. TELLO BENEITEZ, M *Guía de Think Tanks en España*. Fundación ciudadanía y valores. En línea en <http://www.funciva.org/publicaciones/think-tanks.pdf>. También CARPENTIER-TANGUY, XAVIER. «Influences et innovations politiques : les think tanks (perspective historique)», Revue en ligne d'Études Européennes, <http://www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue9/r9a12.pdf> BO-SOER, FABIAN «La influencia de los Think Tanks en la ciberdemocracia» en línea en <http://spanish.safe-democracy.org/2008/02/04/la-influencia-de-los-think-tanks-en-la-ciberdemocracia/>

a la negociación de tratados multilaterales es sustancialmente superior a la del sector privado (47). Ciertamente la profusión de acreditaciones correspondientes a ONG, especialmente en relación al proceso de conclusión de tratados multilaterales relativos a las materias objeto de observación en este trabajo, es significativamente más llamativa que en el caso de las ETN. Esto se debe en gran medida al fenómeno de incremento del interés que, especialmente desde la década de los 90, grupos representativos de la sociedad civil han demostrado por implicarse y participar del modo más intenso posible en los procesos de asunción de compromisos internacionales por los Estados en materias de alto calado social.

Por lo que se refiere a la forma en la que se instrumentaliza dicha participación, lo más habitual es que responda a algún patrón de invitación expresamente cursada por la Organización Internacional que auspicia la convocatoria de la conferencia de que se trate. Sobre este punto, no existe un modelo ni un criterio único de invitación sino que, en la medida que las ONG no cuentan con un estatuto jurídico internacional específico su engarce en este proceso puede responder a modelos muy variados, siendo uno de los más reglamentados el que atañe a las conferencias internacionales relativas a la negociación de tratados auspiciados por Naciones Unidas en el seno del Consejo Económico y social, lo que se traduce en una potencialidad de participación de más de tres mil actores ONG con estatuto consultivo (48).

En cuanto a las formas que específicamente adopta esta participación, tampoco existe un modelo único pero dada la extensa práctica al respecto es posible, siguiendo a Charnovitz en el caso de las ONG, distinguir varios supuestos generales (49): un primer caso consiste en que miembros individuales de ONG sean incluidos en delegaciones gubernamentales con la función de asesorar al Estado sin libertad para participar en las negociaciones o en delegaciones nacionales representando a la ONG y por tanto con libertad para posicionarse en nombre de ésta; un segundo caso como delegados de las ONG que acuden a instancias de la invitación efectuada por la Organización internacional que convoca

(47) PÉREZ PRAT, L *La incidencia de*, *op cit*, p. 26.

(48) El fundamento jurídico para este modelo arranca del art. 71 de la Carta de Naciones Unidas que dispone que *el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo (...)*. Vid Doc .E/1996/96 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Resolución 1996/33.

(49) Citado por la ABAD CASTELOS, M *¿Una alternativa solidaria ... op, cit* p. 277.

para que participen, y en tercer lugar como Delegados de las ONG en el Comité Preparatorio de una Conferencia Internacional (50). En otro orden destaca también la práctica de las coaliciones de ONG como mecanismo que permite paliar el riesgo de inoperancia derivado de la gran cantidad de participantes al que se ha hecho referencia anteriormente. En este punto conviene recordar de nuevo que en todo caso se trata de una *participación indirecta*, o como reitera el Consejo Económico y Social, la participación activa de las ONG, sea en una conferencia intergubernamental, sea en el proceso preparatorio de la misma, *no entrañará funciones de negociación* (51).

Respecto al nivel real de influencia que los actores no estatales objeto de estudio ejercen sobre el contenido final de la norma jurídica internacional, con carácter previo hay que advertir la dificultad de prueba que entraña evaluar esta cuestión (52). ¿Hasta qué punto es posible demostrar si una u otra disposición contenida en un tratado es fruto de la iniciativa y presión directa de una ONG o una ETN, cuando su terreno natural de *convencimiento* es justamente el cauce informal, las conversaciones *ad hoc* y *ad extra* al propio recinto institucional y de las que obviamente no es posible obtener soporte documental de prueba?

La aproximación a esta materia ha sido analizada por la doctrina principalmente a través de la observación, caso por caso, de los indicios reflejados en el proceso de gestación normativa. Por lo que se refiere al desarrollo de las normas cuyo ámbito material afecta al objeto de este estudio, es posible deducir que con carácter general existe una significativa correlación entre el nivel de participación de los actores no estatales acreditado en el proceso de negociación de la norma, con el nivel de influencia conseguida en su contenido sustantivo final. Por razones de espacio no es posible enumerar los muchos supuestos que ilustran esta realidad por lo que a título ejemplificativo se señalan los siguientes:

En primer lugar, destaca el papel que juega el CICR, una de cuyas funciones estriba en perfeccionar el Derecho internacional humanitario y de las que la propia Asamblea General de Naciones Unidas se hizo

(50) Véase en este caso el ingente trabajo desarrollado por el Comité Internacional de la Cruz Roja en los trabajos preparatorios de la Conferencia diplomática de 1977 para el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario.

(51) Vid Doc. E/1996/96 Consejo Económico y Social. Resolución 1996/31.

(52) La doctrina se ha hecho eco de esta dificultad en diversas ocasiones. PÉREZ PRAT, L: *Incidencia de la mundialización ...op cit*, p. 26

eco en 1990 para otorgar en su favor el estatuto de observadora (53). Sobre esta base el CICR se ha hecho cargo no solo de la organización y consultas previas, sino especialmente de las fases de preparación de borradores de las conferencias diplomáticas que han dado lugar a la conclusión de los tratados que hoy conforman este régimen internacional dirigido a la protección de las víctimas de los conflictos armados. En particular, su labor en los trabajos preparatorios de la Conferencia Diplomática para la Reafirmación y Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario celebrada en Ginebra entre 1974 y 1977 fue determinante para evitar el debilitamiento de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a la par que para dar contenido a sus Protocolos Adicionales de 1977 (54).

En segundo lugar y en el ámbito del Derecho Internacional del desarme, son muchos los ejemplos que cabría mencionar, pero de entre ellos destaca por haber provocado lo que algunos llaman una *nueva diplomacia multilateral*, el papel desempeñado por la coalición Internacional Campaign to Ban Landmines en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción de 1997, ya que, no sólo generó la conciencia necesaria para que los Estados se aviniesen a considerar la negociación de un futuro tratado relativo a las minas antipersonal en 1993, mediante las campañas referidas anteriormente, estimulando el proceso mediante el auspicio de las Conferencias Diplomáticas que culminaron con la conclusión del tratado, sino que además, promovieron una parte de su contenido sustantivo hacia la prohibición total de este tipo de arma (55).

(53) Dice la AG textualmente en su Resolución de 16 de octubre de 1990 «*Asimismo, el CICR y las Naciones Unidas han cooperado estrechamente en asuntos jurídicos, y el CICR contribuye a la labor de las Naciones Unidas en esa esfera. Esta relación también se refleja en resoluciones del Consejo de Seguridad, y de la Asamblea General y sus órganos subsidiarios, así como en informes del Secretario General*».

(54) Para una observación detallada sobre la influencia real del CICR en los Protocolos Adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 vid, especialmente la Introducción General, del *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*. Plaza & Janes editores Colombia, enero 2001. PICTET, J (Presidente Comité de lectura).

(55) En este sentido consiguieron convencer a Estados inicialmente reacios a la prohibición total como el Reino Unido. Para un análisis más detallado de la contribución de las ONG en materia de desarme vid. ABAD CASTELOS, M *¿una alternativa solidaria ...*, *op cit.*, pp 284-296.

Por lo que se refiere a las ETN su influencia en el contenido final de Derecho internacional relativo a las materias que nos ocupa puede venir dada a través de una vía *indirecta* y otra *directa* (56).

La vía indirecta proviene de la práctica que las empresas con proyección transnacional vienen desarrollando desde hace años, de los llamados *códigos de conducta* consistentes en la adopción de compromisos dirigidos a respetar en el ejercicio de la conducta empresarial ciertos estándares en materia de Derechos Humanos, laborales, de medio ambiente y buena gobernanza. Se trata de compromisos que, pese a carecer de valor jurídico vinculante, no obstante están dotados de un potencial de incidencia indirecta en el incremento del cumplimiento de las obligaciones internacionales que corresponden a los Estados en dichas materias nada desdeñable. Ciertamente la dimensión transnacional en la que operan estas empresas, a menudo extendida en todo el planeta, hace que estos códigos de conducta puedan llegar a revertir en una mejora de los estándares mínimos de derechos humanos, laborales y medioambientales en Estados con estructuras institucionales de corte dictatorial o débiles, donde se localiza parte de la cadena de producción de la empresa (57).

Con carácter directo también es posible observar la presencia de ETN en procesos de gestación normativos, especialmente convencionales, derivados de su presencia en los escenarios donde se produce. Como señala el profesor Bonet se trata de una presencia de naturaleza consultiva, con diferente gradación de facultades en función de la voluntad determinada por los Estados o la Organización Internacional convocante, pero en cualquier caso, carente de capacidad decisoria alguna sobre la elaboración del instrumento (58). Al mismo tiempo se trata de

(56) Siguiendo en este punto al profesor Bonet. BONET PEREZ, J *La incidencia ...*, op cit, pp 149 y ss.

(57) Piénsese por ejemplo en el caso del trabajo infantil, la esclavitud o el vertido de residuos altamente contaminantes. GARCÍA SAN JOSE, D *El Derecho Internacional ...* p. 53.

Vid también la iniciativa del Secretario General de Naciones Unidas relativa al *Pacto Mundial*, uno de cuyos objetivos es conseguir el compromiso de las ETN en responsabilidad social por medio de la implantación de diez principios basados en Derechos Humanos, medioambientales, laborales y de lucha contra la corrupción. <http://www.pactomundial.org/>

(58) Esto es así excepto en el caso excepcional de la OIT donde patronal (empleadores) y trabajadores, actuando en calidad de delegados no gubernamentales de cada Estado miembro, gozan de derecho de voto directo e individual para la adopción de ciertos actos normativos. vid, art. 4.1 en concordancia con art. 3.1 de la Constitución de la OIT.

una presencia dotada de la lógica de la *representatividad* en la medida que como regla general su participación en el proceso se organiza a través de asociaciones profesionales o empresariales, mucho más operativas para defender los intereses corporativos de cada sector que si lo hicieran sus componentes a título individual (59). A título ilustrativo, destaca la presencia de las ETN en la OMC; ciertamente se trata de una presencia generalmente articulada a través de formulas colectivas tipo BINGO, cámara de comercio, federaciones de industrias etc., pero en cualquier caso de notable influencia en los acuerdos multilaterales auspiciados por esta organización, entre los que merece especial mención, en relación a la Ronda Uruguay, el Acuerdo de Propiedad Intelectual y el acuerdo sobre Comercio de Servicios, y en relación a la Ronda Doha el preciso hecho de la enorme dificultad para llevar a buen fin las negociaciones relativas a acuerdos en sectores clave para la seguridad, como son los servicios públicos, especialmente relacionados con el agua (60).

Contribución de las ONG y ETN en la aplicación del derecho internacional relativo a los conflictos relacionados con la seguridad

La aplicación del Derecho Internacional ha sido definida como *aquella operación consistente en dar efecto a una regla de derecho, a un tratado, a una disposición de aquél, a una decisión, sea de una forma general o sea en un determinado caso concreto* (61).

La aplicación del Derecho Internacional, por tanto comprende un amplio conjunto de mecanismos que, desde un punto de vista práctico y en lo que respecta a su gestión por los actores no estatales pueden identificarse en el entorno de tres posibles escenarios:

-
- (59) BONET PEREZ, J. *La incidencia ...*, *op cit*, pp 153- 156. Señala este autor que, pese a las diversas variantes relativas a su imbricación institucional en el proceso normativo, las principales modalidades en que se materializa su acción son la iniciativa normativa, el suministro de información sobre la materia concernida en el proceso de gestación, la transmisión de opiniones, la realización de asesoría técnica, eventual intervención en el debate y de defensa de los propios intereses frente a los de otros sectores también presentes en el proceso.
- (60) El fundamento jurídico para la participación de las ETN en los procesos normativos de la OMC se deriva de una interpretación extensiva del término ONG al que únicamente alude el art. V.2 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC. Vid, MARIQUE CARPIO, C. *La incidencia...op cit*, p. 184.
- (61) BASDEVANT, J (dir), *Dictionarie de la Terminologie du Droit International*. Paris. Sirey 1960, pp 47-48.

- Siguiendo a Anne Marie Slaughter, desde la *periferia del sistema*, en tanto que vigilantes externos y en su caso denunciantes públicos de eventuales infracciones de los Estados al Derecho internacional (62).
- Desde *dentro del sistema*, en tanto que ubicados de algún modo en la estructura jurídica encargada de potenciar la observancia, aplicación y vigilancia de las normas que correspondan. En este caso es el propio régimen jurídico que ordena dicha estructura quien llama a su colaboración en virtud de diversos grados de reconocimiento posible.
- Desde el ámbito específico de la solución jurisdiccional de controversias.

Desde la *periferia del sistema*, la acción de los actores no estatales se caracteriza esencialmente, porque busca optimizar al máximo las capacidades que se derivan de la posición que ocupan en el marco de las relaciones internacionales, como medio de presión a los Estados para garantizar la aplicación de la norma, o en su caso denunciar su incumplimiento. En este mismo orden, debe tenerse en cuenta que la estrategia seguida no responde a un modelo único sino que se acomoda a las características de cada actor específico, lo que no impide poder identificar ciertos ámbitos en los que resulta muy frecuente su acción y entre los que destaca: el ámbito pedagógico, dirigido a difundir y a hacer comprensible a la sociedad el marco jurídico en el que se desenvuelve su acción (63); el ámbito relativo al fomento y promoción del compromiso para aquellos Estados que aún no se han vinculado jurídicamente por sus normas (64); la denuncia pública de las infracciones (65) y el sopor-

(62) SLAUGHTER, A.M «Breaking out: The Proliferation of Actors in the International System» *Global legal prescriptions: the production and exportation of a new State Orthodoxy* Yves Dezalay and Bryant G.Garth, eds., 2002). The University of Michigan Press 2003. En línea en <http://www.princeton.edu/~slaughtr/Articles/Breaking.pdf>

(63) Puede decirse que todas las ONG ejercen esta función pedagógica, especialmente a través de sus respectivos portales virtuales pero sin duda son referencia a los efectos que nos ocupa en el entorno de este trabajo: AI, CICR, Coalición CPI, Band Linemines.

(64) Ejemplo característico se encuentra en las conocidas campañas pro ratificación del Estatuto de Roma para aquellos países que aun no lo han hecho promovidas por la Coalición para una Corte Penal Internacional www.iccnw.org

(65) Aunque parezca ésta una parcela exclusiva de las ONG sorprende alguna ETN que, no sin reconocer su actuación en interés particular, sin embargo provoca una potente proyección global de denuncia sobre ciertas situaciones. Vid reciente acción llevada a cabo por la empresa Google en reacción a la violación de la libertad de información y expresión en la red, consistente en desviar su buscador a Hong Kong. Vid http://www.elpais.com/articulo/sociedad/China/acusa/Google/incumplir/compromiso/adquirido/entro/China/elpepusoc/20100323elpepusoc_1

te y consultoría a los Estados para facilitar la aplicación nacional de las obligaciones que les corresponden (66).

Desde *dentro del sistema*, ciertamente es posible detectar la vigencia de algunos tratados internacionales que aluden a actores no estatales encargados de desarrollar labores relativas a su aplicación. Se trata, de alusiones en general tímidas pero que implican ofrecer a la aplicación del Derecho internacional mayores oportunidades para mejorar su cumplimiento al engarzar en el sistema entidades que tradicionalmente los Estados consideraban desde la óptica más del enfrentamiento que no de la sinergia mutua (67).

La timidez a la que se ha hecho alusión en el párrafo anterior, sin duda no afecta al caso especial del CICR que, como es bien sabido, juega un papel muy intenso en la aplicación y control de cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, función que le otorgan, precisamente, los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977. Su contribución consiste esencialmente en el ejercicio de la capacidad para actuar en sustitución de la Potencia Protectora, incluido el acceso a los prisioneros de guerra y asistencia a los civiles en tiempo de guerra (68), y el importantísimo derecho de iniciativa que le autoriza a ofrecer sus servicios a las Partes contendientes incluso en situación de conflicto armado interno (69).

Además del caso expuesto, si bien es cierto que desde un punto de vista práctico la atribución convencional de funciones relacionadas con la aplicación el Derecho internacional a actores no estatales constituye una realidad cada vez más frecuente, sin embargo se encuentra aún esencialmente circunscrita al régimen internacional de protección del medio ambiente (70). Por lo que se refiere a las materias que nos

(66) CICR, *International Transitional Justice*, Coalición para una CPI entre otras muchas.

(67) ABAD CASTELOS, M *¿una alternativa? op cit* p. 319.

(68) De conformidad con el art. 2 el Protocolo Adicional I e 1977, el mecanismo de la Potencia Protectora consiste en la designación por una parte en el conflicto de un Estado neutral o que no sea parte en el conflicto aceptada por la parte adversa, con el mandato de *concurrir y controlar* la aplicación del Derecho Humanitario lo que implica entre otras funciones los buenos oficios, la información sobre los heridos enfermos y fallecidos y, en general cualquier iniciativa destinada a verificar o en su caso mejorar la aplicación de los Convenios.

(69) Art. 3 común a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949.

(70) Para una enumeración exhaustiva de los supuestos concretos vid. ABAD CASTELOS *¿una alternativa ... op cit* p 319 y ss.

ocupa, los supuestos son menos frecuentes pero especialmente reseñables. Así, destaca el que atañe al Estatuto constitutivo de la Corte Penal Internacional, en cuyos artículos 15.2 y 44.4 contempla la posibilidad de que las ONG remitan información al Fiscal relativa a la comisión de crímenes sujetos a investigación de oficio, así como la posibilidad de que en circunstancias excepcionales la misma Corte pueda recurrir al personal proporcionado gratuitamente por una ONG para que colabore en la labor de cualquiera de sus órganos. En el ámbito de los Derechos Humanos destaca la Convención de los derechos del niño de 1989, y en casos que, si bien con carácter explícito el Convenio de referencia no menciona, sin embargo ha sido la misma práctica de los Comités llamados a su aplicación quienes sí lo han hecho como en el caso del Comité del Convenio contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984 o el Comité de la Convención internacional sobre de 1965 la eliminación de todas las formas de discriminación racial (71).

Por lo que se refiere a las ETN su papel en la aplicación normativa relativo a las materias que nos ocupa es aún más residual, lo que no quiere decir que en otros sectores, como es por ejemplo el ámbito del los derechos laborales no sea significativo (72). No obstante en este punto no debe dejar de mencionarse el eventual papel potenciador del cumplimiento del Derecho internacional que este tipo de entidad puede desarrollar a través de la adopción de los códigos de conducta a los que se ha aludido anteriormente. En este sentido, la adopción voluntaria de estándares de protección de los derechos humanos en la actividad empresarial transfronteriza, aunque quedando ciertamente circunscrito al ámbito del *soft law*, no deja sin embargo de constituir una fórmula indirecta de aplicabilidad del marco jurídico internacional que vincula a los Estados pero cuya irradiación a la realidad material corresponde en última instancia a los agentes económicos, ¿Cómo sino puede evitarse la esclavitud infantil, o la transferencia de armas a Estados sujetos a embargo decidido por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas?

Desde el ámbito concreto de la *solución de controversias*, tal y como señala el profesor Pérez Prat, si bien es cierto que tradicionalmente los actores no estatales han carecido de opción a participar en procedimientos de solución de controversias relacionados con la aplicación del De-

(71) Vid PEREZ PRAT, L. *la incidencia ... op cit*, p. 36.

(72) Especialmente en lo que se refiere a los llamados *procedimientos constitucionales de reclamaciones* de la OIT. Vid, BONET PEREZ, J. *la incidencia ... op cit*, pp 161.

recho internacional, en los últimos años se detecta algún signo en pro de una cierta intervención (73). En concreto, y siguiendo al mismo autor, dos son las dimensiones donde se visualizaría este fenómeno: por una parte el que se refiere a la eventual legitimación activa como actor en el procedimiento y, por otra la posibilidad de ejercer el denominado *amicus curiae*.

Por lo que se refiere a la primera dimensión, y en relación al ámbito material que nos ocupa, las opciones son muy escasas e incluso, en caso de ser jurídicamente admisibles, se revelan como muy limitadas haciendo que su repercusión práctica sea mínima; por ejemplo en el caso del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la dificultad es enorme debido a los restrictivos requisitos que impone el Tratado de Funcionamiento de la UE al respecto (74). Esta circunstancia se reproduce también en el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (75), siendo el caso de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos el que parece que puede dar más juego al reconocer a las organizaciones reconocidas por la OUA la capacidad para solicitar dictámenes consultivos de la Corte y, en el caso de que un Estado inculpativo por violación de Derechos Humanos haya aceptado la competencia del Tribunal, las ONG con estatuto de observador podrían también presentar demanda ante la Comisión Africana de Derechos Humanos (76).

Más versatilidad en cambio ha dado la práctica del llamado *amicus curiae* en tanto que posibilidad para los actores no estatales de intervenir,

(73) PEREZ PRAT, L *La incidencia ... op cit*, pp 36 y ss. Vid también ABAD CASTELOS, M *¿una alternativa ... op cit*, pp 326 y ss.

(74) En concreto, para que los particulares puedan interponer recurso de anulación deben demostrar que el acto litigioso les afecta directa e individualmente, cosa que evidentemente en el caso de las ONG o las Asociaciones empresariales es muy difícil de hacer. Vid en este sentido ORTEGA GOMEZ, M «La legitimación asociativa en la jurisprudencia comunitaria reciente» *Revista electrónica de estudios interacionales* nº 16/2008 en www.reei.org.

(75) El art. 34 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales establece que las personas físicas, ONG o grupos de particulares, podrán presentar demandas siempre y cuando acrediten que son víctimas de la violación de los derechos contemplados por el Convenio, excluyéndose por tanto las demandas relativas a violaciones cuyas víctimas no sea directamente la persona jurídica en cuestión.

(76) Opciones recogidas en el art. 4.1 y 34.6 respectivamente del Protocolo relativo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos que establece la creación de la Corte. Vid TITINGA Frederic. «La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos» Ponencia presentada en *Encuentros de Madrid II. Los desafíos actuales en la protección de los Derechos Humanos*. Colegio de Abogados de Madrid 23-24 de octubre 2009. En línea en http://www.icam.es/docs/web3/doc/RI_CORTE_AFRICANA_DH_Y_PUEBLOS.pdf

bajo determinadas condiciones en beneficio del órgano jurisdiccional. No se trata de una comparecencia de parte en el litigio sino de un puntual asesoramiento que el actor no estatal presta al tribunal que así lo admita, en orden a proporcionar información suplementaria que contribuya a adoptar la decisión adecuada (77). Este mecanismo está contemplado explícita o implícitamente en diversos instrumentos permitiendo su juego en diversas jurisdicciones internacionales entre las que merecen especial mención, a nuestros efectos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (78), la Corte Internacional de Justicia (79), la Corte Penal Internacional, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y Tribunal Internacional Penal para Ruanda (80) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (81).

LAS EMSP: EN BÚSQUEDA DE UNA POSICIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL AÚN NO DELIMITADA (82)

Aproximación al problema

Como es bien sabido, hasta los albores del S.XXI el orden internacional se sostuvo sobre la base de un sistema de principios, normas

(77) De conformidad con el estudio efectuado por Rosa Ana Alja Fernández, la jurisprudencia estadounidense determina que los rasgos característicos del *amicus curiae* son los siguientes: en primer lugar no se le puede considerar parte en el litigio, en segundo lugar interviene exclusivamente en beneficio del órgano jurisdiccional sin representar por tanto necesariamente los intereses de las partes sino el interés público general; en tercer lugar entre sus posibles funciones se encuentra el hacer sugerencias al órgano jurisdiccional, proporcionar ayuda suplementaria a los representantes de las partes cuando sus posiciones coinciden o asegurar una presentación completa de las cuestiones más complejas de forma que el órgano pueda adoptar una decisión adecuada y en último lugar queda a discrecionalidad del órgano jurisdiccional la admisibilidad, el alcance y la forma en la que va a participar el *amicus curiae*. Vid ALIJA FERNÁNDEZ. RA. «Las ONG y su intervención como *amici curiae* ante órganos jurisdiccionales internacionales: el tratamiento de la pena de muerte en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Incidencia de la mundialización ...* op cit, pp 107.

(78) Con fundamento en el art. 36 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

(79) Solo en el ámbito del procedimiento consultivo. Art. 66 del Estatuto de la CIJ.

(80) Reglas 103 y 74 de las respectivas las Reglas de Procedimiento y Prueba.

(81) Pese a que con carácter explícito no se encuentra regulada sin embargo la práctica la ha consolidado como una figura plenamente admitida en esta jurisdicción.

(82) Este capítulo recoge las principales reflexiones del análisis que sobre esta cuestión publicó quien suscribe en el Capítulo 8 de la obra colectiva *Privatización del uso de la fuerza: política y derecho ante el fenómeno de las EMSPs* (Dir. Helena Torroja Mateu). Bosch Editor, 2009, pp 211-238.

instituciones concentradas en la *unidad Estado* como único actor capaz de asegurar su permanencia, así como único actor capaz de reaccionar frente a las amenazas que la pudieran acechar.

En la actualidad en cambio, muchos de dichos principios, normas e instituciones se encuentran en proceso de revisión en algunos casos o incluso de cuestionamiento en otros. Sin entrar en las causas que motivan estos cambios no obstante lo cierto es que las reglas de juego, esenciales para la supervivencia del orden internacional conocido, tales como la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, el principio de soberanía territorial del Estado, el principio de no intervención en los asuntos internos de terceros Estados, la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales o el mismo principio del monopolio estatal del uso de la fuerza, se encuentran comprometidas.

En este entorno general en cambio llama la atención el juego simultáneo de dos fuerzas de signo aparentemente contrario, por una parte, la realidad internacional contemporánea evidencia la existencia de fuerzas de integración que impulsan el desarrollo de fenómenos sinérgicos entre Estados en otro tiempo claramente distanciados cuando no violentamente enfrentados. Véase por ejemplo el caso de la Unión Europea como estructura de integración que ha hecho posible la cesión y consecuente fusión de significativas parcelas de soberanía estatal, tanto en materia económica como política, para crear estructuras decisorias y ejecutivas distintas e independientes a los miembros que la componen. También es palpable este fenómeno en la dimensión privada con los muchos casos de fusiones o absorciones empresariales que han tenido lugar en estos últimos años.

Pero en un sentido contrario, y en contraste a esta realidad en compactación, se opone otra realidad impulsada por fuerzas de fragmentación en la que estructuras tradicionalmente unívocas, en términos de formar parte de una misma unidad sistémica, se segmentan hasta crear un mapa de dispersión funcional. Se trata de un fenómeno especialmente evidente en el área económica y muy particularmente en relación a la reestructuración que empresas privadas y administraciones públicas vienen realizando de sus sistemas de producción al optar por la deslocalización de sus unidades de fabricación y por la externalización de sus servicios.

Y en este punto es donde se contextualiza el fenómeno de las EMSP ya que implican un caso de externalización de un servicio público, pero ciertamente singular porque produce un impacto directo en el llamado principio del monopolio estatal del uso de la fuerza que, entre otras cosas, constituye el núcleo duro de la soberanía del Estado no susceptible de delegación. Elke Krahmman advierte que las EMSP son en realidad parte de un fenómeno más amplio de «*fragmentación funcional de la seguridad mundial*» en el que se rompe la tradicional concepción del binomio esencial *Estado/seguridad* para situarnos en un modelo de seguridad en el irrumpen actores múltiples, públicos y privados, cuyo rol no siempre está claro y cuyos planos de actuación concreta tampoco.

Desde la perspectiva conceptual ya hemos referido anteriormente la ausencia de noción legal dada la ausencia de categoría específicamente descrita como tal en los instrumentos jurídicos vigentes anteriormente, lo que no obsta para poder ofrecer una definición general de conformidad con la cual las EMSP consisten en entidades mercantiles legalmente constituidas, que proveen servicios de asistencia, asesoría y seguridad armada asociados a conflictos armados, a cambio de contraprestación dineraria.

Ciertamente desde el punto de vista funcional, el abanico de servicios susceptible de ser prestado por este tipo de empresas es muy amplio y abarca toda la gama posible que va desde prestaciones de índole estrictamente defensiva hasta las más ofensivas. Ahora bien, más allá de esta realidad hay otra que constituye un factor común denominador suficientemente homogéneo y uniforme como para permitir un análisis jurídico internacional conjunto. En particular, se trata del hecho de su preparación, dotación y predisposición para recurrir al uso de la fuerza. Efectivamente, no hay que perder de vista que las EMSP actúan en escenarios de guerra o de extrema fragilidad que nada tienen que ver con el entorno normal en el que se desarrollan los servicios de seguridad privada y en los que por tanto su personal fácilmente puede verse abocado a tener que participar en las hostilidades en cumplimiento del servicio contratado.

Desde la perspectiva jurídica, es bien sabido que el principio del monopolio estatal del uso de la fuerza constituye un principio implícito de derecho internacional general y que se deriva entre otras fuentes del art. 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, así como de numerosos precedentes jurisprudencia-

les, entre ellos, la Sentencia de la CIJ relativa al asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua v. EEUU)(83). En nuestro ordenamiento jurídico el marco de referencia se encuentra contenido en el art. 8 de la CE y del conjunto de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional.

Su naturaleza implícita por tanto hace extremadamente delicada la determinación de sus límites, o lo que es lo mismo, la determinación del exacto alcance y contenido de las facultades y capacidades que encierra este atributo soberano del Estado.

De ahí que resulte de capital importancia determinar las parcelas, si es que las hay, correspondientes a dicha titularidad que son susceptibles de ser delegadas en favor de terceros privados, así como las reglas relativas al control que el Estado va a ejercer sobre la gestión de dichas parcelas.

En nuestra opinión, referirse al monopolio estatal del uso de la fuerza equivale a referirse al núcleo esencial de la soberanía del Estado, por lo que una eventual delegación del ejercicio de facultades que implican el uso de la fuerza en favor de un tercero y, máxime si se trata de una entidad privada, debería realizarse de conformidad con criterios muy restrictivos y, en todo caso, manteniendo el Estado el pleno control y conciencia de responsabilidad jurídica y política sobre las actividades realizadas por dicha entidad.

A la misma conclusión se llega en virtud de La Ley Orgánica de la Carrera Militar en cuya exposición de motivos establece que el objetivo de la carrera militar es hacer depositario al ciudadano *de la fuerza y capacitado preparado para usarla adecuadamente*. Ciertamente la formación de un soldado, y muy especialmente en el caso español, pasa por la integración de conceptos y valores imposibles de ser integrados en un agente privado de seguridad con unos pocos meses de formación que además va a ejercer su actividad en un marco laboral de origen mercantil. El sentido del servicio público, de fidelidad constitucional, de defensa del Estado de derecho, de la jerarquía de mando, de las normas relativas a la conducción de las hostilidades y protección de las víctimas de los conflictos armados, son ejes que permeabiliza un soldado después de

(83) *Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional que deben regir las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas*. Asamblea General 24 de octubre 1970 Cour internacional de Justice. Fond Arret de 27 juin 1986, Recueil 1986 p 14.

un periodo de formación que solo puede prestarse en un marco público, carente de cualquier connotación económica lucrativa en la que la visión y responsabilidad del Estado en el marco de la fuerza sea de máxima intensidad y control.

Sin embargo la realidad de las EMSP no parece encajar con esta visión sino todo lo contrario. Una de las características que define su actividad sobre el terreno es la absoluta *desconexión entre el personal de la empresa y las unidades militares integradas en las fuerzas armadas del Estado que las contrata*. Ciertamente el personal que opera por cuenta de la EMSP no forma parte formalmente integrante de las operaciones desarrolladas por las unidades militares regulares, de tal manera que se encuentra, única y exclusivamente vinculado a la empresa para la que trabaja, tanto en términos de directrices para la ejecución del servicio, como en términos de rendición de cuentas en caso de infracción de dichas directrices. Son evidentes las distorsiones y situaciones de alto riesgo que plantea esta circunstancia a las misiones desarrolladas por las unidades del ejército del Estado que contrata este tipo de empresas o, lo que es peor, de unidades correspondientes a ejércitos de otros Estados aliados que operan en la zona. Sus mandos militares carecen de capacidad para supervisar, controlar y en su caso alterar las acciones que llevan a cabo los contratados civiles en entornos de hostilidades abiertas en los que se mezclan con sus propias unidades.

Cierto es que la capacidad de respuesta del Estado frente a situaciones de riesgo de sus conciudadanos no siempre debe pasar por la intervención de las FFAA. No podemos llegar al paroxismo de exigir que un soldado o un policía nacional custodien la entrada de un supermercado. Pero una cosa es la externalización de la seguridad en un entorno territorial, bajo la cobertura de una tupida red de normas de control y supervisión que en ningún caso permite el recurso a medios armados más allá de un determinado calibre; y otra cosa es la externalización de la seguridad y la defensa con proyección más allá de nuestras fronteras, a empresas privadas autorizadas a usar armas con un potencial de destrucción sustancialmente superior.

LAS EMSP Y EL DERECHO INTERNACIONAL. ESPECIAL REFERENCIA A SU VINCULACIÓN EN EL ÁMBITO DEL DIH

Como personas jurídicas de derecho privado con actividad transnacional, las EMSP pueden ser potenciales receptores de ciertos derechos

y obligaciones derivados del Derecho internacional. En particular, habida cuenta del tipo de servicio y el entorno en el cual es prestado, son las normas relativas a los Derechos Humanos, al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y a las del incipiente Derecho Internacional Penal, las que ostentan mayor vis atractiva (84).

En este punto merece especial referencia la posición de las EMSP en el marco del DIH, en tanto que, por definición, su actividad implica la posibilidad del recurso a la violencia armada en el entorno de los conflictos armados y por tanto un evidente factor de afectación al desarrollo del conflicto.

El DIH se funda en ciertos principios cardinales cuyo objetivo final se dirige a excluir de sus efectos dañinos a todas aquellas personas que no participen en las hostilidades bélicas. Por tal razón impone un conjunto de obligaciones a las partes contendientes en cuyo vértice se encuentran los principios de trato humano en toda circunstancia y de distinción entre objetivos militares y personas y bienes civiles (85). A este cuadro general vienen obligados a acomodar su conducta todos los combatientes en general, o lo que es lo mismo, todos y cada uno de aquellos que toman parte en el conflicto, sean fuerzas armadas regulares, irregulares, grupos, la población que circunstancialmente se alce en armas contra el ocupante extranjero e incluso empresas privadas (86).

Desde esta perspectiva por tanto, no hay duda que las EMSP ocupan una posición en el DIH, ahora bien, para poder determinar el exacto alcance y contenido de las obligaciones que incumben a las EMSP en DIH es necesario determinar con carácter previo el estatuto jurídico que corresponde a las personas que trabajan para ellas en el escenario bélico y muy particularmente, en relación a la legalidad o ilegalidad de su actuación en el conflicto. Solo a partir de esta precisión será posible evaluar las consecuencias jurídicas que se derivarán de la infracción de sus normas en materia de responsabilidad tanto penal como civil.

En términos generales un combatiente sería aquel sobre el que concurren los requisitos preceptivamente descritos por el DIH para ostentar

(84) SAURA ESTAPA, J «Algunas reflexiones en torno a la privatización de la guerra y la seguridad y sus consecuencias en el disfrute de los Derechos Humanos» en *La privatización del uso de la fuerza...*, *op cit*, pp 241-258.

(85) Art. 3 común Convenios de Ginebra 1949 y art. 48 Protocolo Adicional I 1977.

(86) A esta misma conclusión llegó el Tribunal de Nuremberg, en el asunto Krupp. Allied Control Council Law n° 10.

el derecho a participar en las hostilidades, ejercer la violencia bélica y quedar sujeto al estatuto especial de prisionero de guerra en caso de detención por la parte adversa (87). En este sentido, debe tratarse de grupos organizados que formen parte del conflicto sujetos a un mando responsable de la conducta de sus subordinados ante esa parte; deben encontrarse sujetos a un régimen de disciplina interna que haga cumplir *inter alia* las normas de Derecho internacional aplicables a los conflictos armados y, en caso de imposibilidad visual de distinción con la población civil, deben llevar sus armas abiertamente tanto en el enfrentamiento como en el repliegue.

En consecuencia todo aquel que ejerza la violencia bélica sin cumplir con los requisitos descritos anteriormente carece de dicho estatuto y se encuentra sujeto a la jurisdicción ordinaria de la parte adversa en caso de detención. En este punto hay que advertir no obstante, que en ambos casos, el hecho de tomar parte en las hostilidades no permite su asimilación a la categoría de población civil, y por tanto implica ser legalmente susceptibles de constituir objeto de ataque armado (88).

¿Cuál es entonces el estatuto que corresponde a las EMSP cuyo personal ejerce la violencia bélica?. Sobre este punto no existe unanimidad y las opiniones varían radicalmente en función del que la emite.

Para los Estados que contratan los servicios de las EMSP, sus empleados son ante todo *contratados civiles* y por tanto pese a su carácter armado deberían ser considerados parte de la población civil y por ende beneficiados por el principio de distinción que impide a las partes en el conflicto considerarlos como potencial objeto de ataque. En este punto conviene resaltar que la tendencia por parte de estos Estados reconocer que, no obstante esta consideración civil, las EMSP deben respetar el DIH y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (89).

(87) Art. 43 – 44,3 Protocolo Adicional I 1977.

(88) Art. 75.3 Protocolo Adicional I 1977.

(89) O esto se desprende del Documento de Montreux adoptado el 17 de septiembre de 2008 por 17 Estados bajo los auspicios del CICR relativo a buenas prácticas relacionadas con operaciones en las que participen EMSP en conflictos armados. Sin desmerecer su importancia como referencia de un futuro marco normativo para las EMSP, sin embargo hay que decir que se trata de una declaración meramente recomendatoria sin valor jurídico vinculante y que en todo caso los Estados condiciona la oponibilidad de las obligaciones de DIH a las EMSP a que dichas obligaciones hayan sido objeto de recepción en sus respectivos derechos nacionales.

En un sentido substancialmente opuesto se posiciona el sector institucional. Para el que fue Relator especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para la cuestión de los mercenarios hasta 2004, no hay duda de que el perfil de dichos empleados encaja con esta figura. En una línea muy semejante se sitúa el actual Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Utilización de Mercenarios quien, aun reconociendo la dificultad de encajar todos los perfiles característicos de las EMSP a la tipología jurídica del mercenario, sin embargo de *lege ferenda* declara que sería deseable someter a revisión esta última para favorecer la inclusión de las EMSP más «agresivas», es decir, aquellas cuyos servicios se especializan en la intervención ofensiva en las hostilidades, en la categoría de los mercenarios.

Por su parte el CICR, entiende que, a menos que formen parte de las fuerzas armadas de un Estado o en su caso cumplan funciones de combate para un grupo armado organizado que sea parte en el conflicto, los empleados de las EMSP tienen la consideración de población civil. Ahora bien reconoce el CICR que, en caso de participar directamente en las hostilidades perderían la protección frente a los ataques y en caso de captura podrían quedar sometidos a la jurisdicción ordinaria, por el hecho de su mera participación en el conflicto (90).

Sin perjuicio de estas posiciones, lo cierto es que de conformidad con el DIH vigente, y en particular con el art. 43 y ss del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, no es posible catalogar a las EMSP como combatientes *strictu sensu*, entre otras cosas porque pese a su eventual participación no forman parte del conflicto ni se encuentran sujetos a una cadena de mando responsable de la conducta de sus subordinados frente a esa Parte.

Descartada pues esta categoría no queda más que examinar el posible encaje de este supuesto de la única categoría jurídica vigente sustantivamente asimilable a este supuesto: los mercenarios.

Las EMSP y la práctica mercenaria

Con carácter general y desde la perspectiva del *ius ad bellum*, la práctica mercenaria constituye una actividad prohibida por el Derecho Internacional consuetudinario tal como se desprende entre otros de las

(90) Vid enlace CICR www.cicr.org/Web/Spa/sitespa0.nsf/html/pmsc-faq-150908

Resoluciones 2625 (XXV) y Res. 3314 (XXIX) de la Asamblea General de Naciones Unidas:

«...todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado» (91).

Ahora bien, una cosa es que el mercenarismo esté prohibido y otra que las EMSP sean susceptibles de ser calificadas como sujetos mercenarios de acuerdo a la definición jurídica que el derecho positivo vigente hace de esta figura. Y sobre este punto, las opiniones de nuevo no son uniformes,

Unos, niegan radicalmente dicha equivalencia, principalmente los propios directivos de dichas empresas insisten en su legalidad y legitimidad y denuncian la utilización absolutamente inaceptable y excesivamente frecuente que se hace de este término para referirse a ellas; hasta tal punto que diversas ocasiones han recomendado encarecidamente a UN que *examine la pertinencia del término mercenario para referirse a ellas*.

Otros, sin afirmar abiertamente dicha calificación, sin embargo parecen insinuar una cierta equivalencia, cuando menos indiciaria, entre ambas realidades. En particular en esta posición tenue destacan algunas instituciones y un buen sector de la doctrina.

Desde la perspectiva institucional, en el ámbito de Naciones Unidas es posible detectar, sobre todo desde 2004, diversos documentos relativos al problema de los mercenarios que hacen especial mención al fenómeno de las EMSP, y lo hacen en términos de advertencia sobre la necesidad de estudiarlas de cerca y en este mismo contexto (92).

Desde la perspectiva doctrinal, basta con una ojeada a los más recientes trabajos publicados sobre la cuestión para advertir que la mayor parte de sus autores, aun pudiendo disentir en sus conclusiones, no obstante refieren las eventuales conexiones entre la figura del mercenario y las EMSP (93).

(91) A/RES/2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970. Párrafo 9 del punto 1.

(92) Vid entre otros. E/CN.4/2004/15, 24 diciembre 2003; Resolución 2005/2 de la Comisión de DDHH, parr 12.

(93) Por ejemplo el reciente monográfico dedicado a esta cuestión en la *European Journal of International Law*, Vol 19, n.5 en el que el propio editor lanza la pregunta «Are they

No obstante, sin perjuicio que estos posicionamientos son sin duda síntoma de que la distancia entre ambas nociones tiende a ser más cercana que lejana, hay que abordar la cuestión desde la perspectiva estrictamente conceptual a la luz del derecho vigente.

En este sentido, la definición y estatuto jurídico internacional del mercenario ha sido objeto de regulación en dos vías normativas paralelas:

- En una primera vía, como categoría integrada en el DIH, en particular por el art. 47.2 del Protocolo Adicional I 1977.
- En una segunda vía, en tanto que categoría convencional autónoma en virtud de dos tratados internacionales especialmente dedicados a la materia: la *Convención de la Organización de la Unidad Africana sobre la eliminación del mercenarismo en África de 1977* y, la *Convención de Naciones Unidas contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios de 1989*.

La diferencia fundamental entre ambas vías normativas reside en su distinta concepción sobre la práctica mercenaria. En este sentido el DIH, de la mano del régimen dispuesto en el citado PA I, no concibe la práctica mercenaria como una conducta delictiva y punible per se, sino solo como una conducta que impide al que la realiza el derecho a reivindicar el estatuto de prisionero de guerra en caso de detención. En cambio, a la luz de los Convenios que conforman la segunda vía, se configura como práctica prohibida cuya comisión es considerada como un ilícito penal y por tanto por tanto susceptible de ser sancionada por el orden penal interno del Estado Parte.

En este sentido, de las disposiciones afectas a ambos se desprende que «mercenario» es toda aquella persona sobre la que concurren los siguientes elementos:

1. «*Toda persona especialmente reclutada a fin de combatir en un conflicto armado*» y «*que de hecho tome parte en las hostilidades*». Aparentemente, este requisito parece restringir la conducta mercenaria únicamente a aquellas contrataciones dirigidas a la realización de acciones ofensivas en el marco general de las hostilidades por cuenta de una de las Partes contendientes, pero no a aquellas contrataciones cuya ejecución implique la realización puntual de acciones violentas motivadas por la guarda, custodia o defensa de

to be considered mercenaries, and under what circumstances?», p. 961.

determinados bienes o personas. Sin embargo es necesario advertir que, la expresión *combatir en un conflicto armado* equivale a la realización de actos de violencia tanto de índole ofensiva como de índole defensiva.

2. En segundo lugar el mercenario *debe actuar animado por un provecho personal y bajo promesa por una parte en el conflicto o en nombre de ella de una retribución material considerablemente superior a la prometida o abonada a los «combatientes de grado» y funciones similares de las fuerzas armadas.* Según el estudio realizado al respecto por Linsey Cameron, se estima que el sueldo medio de los guardaespaldas privados que trabajan para las autoridades norteamericanas en Irak ronda los 2.000 \$ día (94).
3. En tercer lugar *el mercenario no debe ostentar la misma nacionalidad de una parte en el conflicto;* en este caso la dificultad de encaje es mayor, pero no imposible, sobre todo en los casos de subcontratación a los que nos hemos referido anteriormente..
4. *Que no sea miembro de las fuerzas armadas en conflicto.* Este requisito encaja perfectamente en el caso que nos ocupa.
5. *Que no haya sido enviado en misión oficial como miembro de sus fuerzas armadas por un Estado que no es parte en el conflicto.* Ciertamente se trata de un elemento excluyente que no presenta dificultades específicas.

Como puede observarse, se trata de requisitos cuyo encaje simultáneo a situaciones concretas no es fácil de acreditar aunque no hay duda de que la concurrencia de uno u otro factor es relativamente frecuente. Da ahí que no quepa concluir en una calificación mercenaria atribuible a toda EMSP sino que habría que analizar caso por caso, sin descartar que en algún supuesto, quizás de las llamadas EMSP más agresivas o, sobre todo las que practican a la subcontratación de los servicios, la catalogación al estatuto de mercenario sea posible.

CONSIDERACIONES FINALES

Conforme al Derecho internacional vigente, los actores no estatales carecen de un estatuto específico que permita afirmar su integración en el orden jurídico como sujetos de derecho internacional.

(94) CAMERON, L: Private Military Companies: their status under international humanitarian law and its impact on their regulation. RICR 863 pp 581.

No obstante la progresiva imbricación en el sistema de desarrollo y aplicación del Derecho internacional de alguno de ellos, especialmente las ONG y las ETN, hace que su contribución a la resolución de conflictos relacionados con la seguridad no pueda negarse.

Se trata de una contribución indirecta en la medida que carecen de capacidad decisoria para modular la gestión de crisis que, por el contrario continúa recayendo sobre la esfera estatal, sin embargo su influencia es incuestionable en muchas de las dimensiones jurídicas que afectan a las crisis internacionales.

En este sentido la práctica demuestra que, especialmente las ONG, han sido capaces de sacudir conciencias y provocar reacciones en la opinión pública y en los Estados y Organizaciones Internacionales llamados a promover el desarrollo de normas relativas a determinadas parcelas esenciales en el escenario de la seguridad internacional.

Es incuestionable también su papel dinamizador en procesos de desarrollo y conclusión de normas relativas a los Derechos humanos, al Derecho internacional humanitario, desarme y jurisdicción penal internacional.

Del mismo modo, y aunque alcanzado en menor medida, respecto al marco que nos ocupa es evidente su interés por incorporarse como elementos dinamizadores de la aplicación del Derecho internacional, sea como espectadores denunciando eventuales infracciones, sea como participantes contribuyendo a favorecer la aplicabilidad de sus normas.

Por último es indudable también su contribución y soporte a algunas jurisdicciones internacionales, especialmente en su papel de *amicus curiae* en beneficio del órgano jurisdiccional.

Paradójicamente esta contribución no se ve reflejada en el reconocimiento de un estatuto jurídico internacional por el Derecho internacional vigente. No obstante se ha apuntado que esta disfunción puede representar para los actores no estatales más una ventaja que un inconveniente al permitirles desenvolverse con mayor versatilidad en el sistema.

Por lo que respecta a las EMSP se trata de un fenómeno en expansión cuyos límites jurídicos plantean dudas al impactar en el principio del monopolio estatal del uso de la fuerza. No obstante dichas dudas, y desde la perspectiva del *ius in bello*, el hecho de su dotación y predisposición a recurrir al uso de la fuerza para cumplir sus servicios en el en-

torno de conflictos armados hace que sea indudable su vinculación a las obligaciones relativas a la limitación de métodos y medios de combate así como al principio de distinción entre objetivos militares y personas y bienes civiles. Ello sin embargo es independiente de la determinación de su estatuto jurídico en el conflicto que hoy por hoy sigue suscitando muchas dudas al no encajar en la figura de combatiente y presentar rasgos muy similares a la del mercenario.

RESUMEN

La realidad internacional contemporánea evidencia la penetración de nuevos actores capaces de incidir en ámbitos tradicionalmente acotados a la exclusiva esfera decisoria del Estado. Uno de estos ámbitos es el Derecho internacional y particularmente el relativo a los regímenes jurídicos y normas relacionadas con las situaciones de crisis.

A lo largo de este trabajo se analiza la posición que ocupan y el grado de influencia que ejercen las ONG, Empresas Transnacionales y las Empresas Militares y de Seguridad privada en el Derecho internacional afín a la resolución de crisis relacionadas con la seguridad.

Palabras clave: Derecho Internacional, ONG, Empresas Transnacionales, Empresas Militares y de Seguridad Privada, Derecho Internacional Humanitario.

ABSTRACT

Contemporary international actuality shows the way new actors are entering with enough ability to make an impact in scopes which were traditionally a prerogative of the state when it came to making decisions.

One of these scopes is the International Law, and more specifically related to those juridical regimes and norms, associated to crises situations.

Within this study an analysis will be made of which position, and to what degree NGOs, Transnational Companies and Private Military and Security Companies influence International Law, associated with the resolution of security crises.

Key Words: International Law, NGOs, Transnational Companies, Private Military and Security Companies, International Humanitarian Law.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD CASTELOS, M *¿Una alternativa solidaria a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, CIDEAL, Madrid, 2004. «El pluralismo como puente hacia el multilateralismo: El Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre la Naciones Unidas la sociedad civil de 2004», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, [http://www.reei.org/reei9/M.Abad\(reei9\).pdf](http://www.reei.org/reei9/M.Abad(reei9).pdf).
- ABI-SAAB, G: «Conflits rmés non internationaux» en *Les dimensions internationales du droit humanitaire*. Pendone/Institut Henry Dunant/ UNESCO, 1986.
- DIEZ DE VELASCO, MANUEL *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Decimosexta edición, Tecnos, 2007.
- ALIJA FERNÁNDEZ. RA. «Las ONG y su intervención como *amici curiae* ante órganos jurisdiccionales internacionales: el tratamiento de la pena de muerte en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho internacional Público*.Dir, Victoria Abellan y Jordi Bonet, Bosch Editor, Barcelona 2008, pp 101-133.
- BONET PÉREZ, J «Los actores privados de carácter económico y su incidencia en la formación y aplicación del DIP: especial referencia a las Empresas transnacionales» *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho internacional Público*.Dir, Victoria Abellan y Jordi Bonet, Bosch Editor, Barcelona 2008, pp 133-177.
- CAMERON, L: *Privet Military companies: their status under internacional humanitarian law and its impact on their regualion*. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 863.
- CARPENTIER-TANGUY, X. «Influences et innovations politiques : les think tanks (perspectiva historique)», *Revue en line d'Etudes Européennes*, <http://www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue9/r9a12.pdf> .
- CARRILLO SALCEDO JA: *Soberanía de los Estados y derechos humanos en el Derecho internacional contemporáneo*, Madrid 1995.
- FARIA, JE. *El derecho en la economía globalizada*, Editorial Trotta, Madrid 2001.

- GABOR, R. « El privilegio del CICR de no testificar: la confidencialidad de la acción» . *Revista Internacional de la Cruz Roja* N° 845 / 2002. En línea <http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5tdqmk>
- GARCÍA RUIZ, C.R, *ONGs y Derecho Internacional;; su influencia en la elaboración de las normas internacionales*, lustel, Madrid 2007.
- GARCÍA SAN JOSÉ, D *El Derecho internacional postcontemporáneo. Un nuevo orden normativo internacional en formación*. Tirant lo Blanc, Valencia 2008 pp 41-42.
- MANRIQUE CARPIO, C «Las Empresas Transnacionales en la Organización Mundial del Comercio» en *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho Internacional Público*, Bosch Editor, Barcelona 2008.
- MERON, T: *The Humanitation of International Law*. The Hague Academy of International Law, 2006.
- MUCHLINSKI, PT *Multinacional Enterprises*. Blackwell Publishers, Oxford, 1995.
- LEWIN,A y ANJAK, F «Principes communs aux Organisations Internationales». *Juris-Classeurs de Droit international*, fasc 112.
- ORTEGA GÓMEZ, M «La legitimación asociativa en la jurisprudencia comunitaria reciente» *Revista electrónica de estudios internacionales*, n° 16/2008 en www.reei.org
- PÉREZ-PRAT, L *Sociedad Civil y Derecho Internacional*, Tirant, Valencia, 2004 «Actores no estatales en la creación y aplicación del Derecho Internacional», en *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho internacional Público*.Dir, Victoria Abellan y Jordi Bonet, Bosch Editor, Barcelona 2008.
- PICTET, J (Prte Comité lectura) *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*. Plaza & Janes editores Colombia, enero 2001.
- PONS RAFOLS, X «Las Organizaciones no gubernamentales y el Derecho internacional: planteamiento de tendencias y problemas actuales» en *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho internacional Público*. Bosch Editor, Barcelona 2008.

- SAURA ESTAPA, J «Algunas reflexiones en torno a la privatización de la guerra y la seguridad y sus consecuencias en el disfrute de los Derechos Humanos» en *La privatización del uso de la fuerza...*, *op cit*, pp 241-258.
- SLAUGHTER, A.M «Breaking out: The Proliferation of Actors in the International System» *Global legal prescriptions: the production and exportation of a new State Orthodoxy* Yves Dezalay and Bryant G. Garth, eds., 2002). The University of Michigan Press 2003. <http://www.princeton.edu/~slaughtr/Articles/Breaking.pdf>
- SOBRINO HEREDIA, JM «La determinación de la personalidad jurídica de las organizaciones no gubernamentales: contribución del Consejo de Europa» *Revista Española de Derecho Internacional*, 1990, Vol. 42, nº 1 pp 101-124.
- SEYERSTED, F «International personality of intergovernmental organizations». *The Indian JIL* 1964 n. 4.
- TEIJO GARCÍA, C., «ONG Internacionales, conflictos armados y normas humanitarias» *Tiempo de Paz, La política común de seguridad y defensa y la construcción de la paz*, Nº 56, Primavera 2000. *Organizaciones internacionales no gubernamentales y Derecho Internacional*, Diles, Madrid, 2005.
- TELLO BENEITEZ, M *Guía de Think Tanks en España*. Fundación ciudadanía y valores. En línea en <http://www.funciva.org/publicaciones/think-tanks.pdf>
- TITINGA F. «La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos» Ponencia presentada en *Encuentros de Madrid II. Los desafíos actuales en la protección de los Derechos Humanos*. Colegio de Abogados de Madrid 23-24 de octubre 2009 http://www.icam.es/docs/web3/doc/RI_CORTE_AFRICANA_DH_Y_PUEBLOS.pdf
- TORROJA MATEU, H (Dir.) *Privatización del uso de la fuerza: política y derecho ante el fenómeno de las EMSPs* (Dir. Helena Torroja Mateu). Bosch Editor, 2009.
- TRUYOL Y SERRA, A. *La sociedad internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- VISSCHER, C. DE *Teorías y realidades en derecho Internacional Público*. Bosch 1962.

Documentos

Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva Cork 2006. Sexagésimo primer periodo de sesiones. Doc. No.1 (A/61/1).

Dictamen de la CIJ 16 de octubre 1975 relativa al asunto del Sahara Occidental. *Recueil* 1975.

Dictamen de la CIJ relativo a la reparación de los daños sufridos al servicio de Naciones Unidas de 11 de abril de 1949. *Recueil* 1949.

Sentencia de la CIJ relativa a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua. Fond Arret de 27 juin 1986, *Recueil* 1986.

Dictamen del TJCE 1/94 de 15 de noviembre de 1994 sobre la competencia de la Comunidad Europea para celebrar el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. *Recueil* p I-5267.

Recomendación CM/Rec(2007)14 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en Europa (*Adoptada por el Comité de Ministros el 10 de octubre de 2007 en la 1006a reunión de los Delegados de los Ministros*).

Declaración tripartita de Principios sobre las Empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT. Edición 2001.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CONTROVERTIDA CONTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS (EMSP) A LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

LA CONTROVERTIDA CONTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS (EMSP) A LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

MARIO A. LABORIE IGLESIAS

INTRODUCCIÓN

El 16 de septiembre de 2007, personal de la empresa de seguridad estadounidense Blackwater Wordlwide, rebautizada en la actualidad como Xe Services, utilizó sus armas de fuego mientras escoltaba un convoy en las proximidades de la plaza de Nissour en Bagdad. El incidente se cerró con la muerte de 17 civiles iraquíes mientras que otros 24 resultaron heridos. Las investigaciones posteriores concluyeron que los guardias de seguridad, arguyendo haber sido atacados previamente, abrieron fuego injustificada e indiscriminadamente sobre civiles desarmados.

Por estos sucesos, cinco contratistas fueron procesados posteriormente en los Estados Unidos. En un giro inesperado de la causa, el pasado 31 de diciembre de 2009 el juez federal que ha conducido el caso, ha desestimado los cargos contra estas personas, al determinar que las declaraciones de los acusados ante la policía habían sido utilizadas en su contra, vulnerando sus derechos constitucionales. La resolución judicial, que no entra a juzgar si los hechos fueron constitutivos de delito, ha sido recibida con gran disgusto por el gobierno iraquí (1) que posteriormente

(1) The New York Times. «Judge Drops Charges From Blackwater Deaths in Iraq». 31 Dic 2009. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2010/01/01/us/01blackwater.htm?scp=7&sq=contractors&st=cse>. Fecha de la consulta 2.01.2010. La sentencia del Juez Ricardo M. Urbina de la Corte Federal de Washington está disponible en <http://documents.nytimes.com/memorandum-of-dismissal-of-charges-against-blackwater-guards#p=1>. Sobre este asunto, el 7 de enero de 2010, las Naciones Unidas a través del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios hizo pública una declaración para que los hechos de la plaza Nissour no queden sin castigo. Disponible en: www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/424e6fc8b8e55fa6802566b000c4083d9/1ec40fedebef542c12576a4004be677?OpenDocument&Highlight=0,Nissour.

ha decidido presentar una demanda contra la firma estadounidense de seguridad (2).

Estos acontecimientos resumen el principal elemento que conforma el debate alrededor del auge actual que viven las Empresas Militares y de Seguridad Privada (EMSP): la ausencia de mecanismos efectivos de control, supervisión y regulación de las actividades que las EMSP y su personal llevan a cabo.

Con estos antecedentes, puede parecer extraño que este Cuaderno de Estrategia dedicado al modo en que diversos actores no estatales contribuyen a la resolución de conflictos, incluya un capítulo sobre estas empresas privadas. Sin embargo, desde el final de la Guerra Fría, diversos tipos de clientes tales como gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas transnacionales, entre otros, están recurriendo de forma generalizada a los servicios de las EMSP. En una tendencia de crecimiento imparable, las EMSP se han convertido en actores imprescindibles a la hora de entender el actual contexto de la seguridad internacional.

El presente texto tiene como objetivo efectuar un conciso repaso sobre las principales cuestiones de muy diversa índole que plantean las EMSP.

RAZONES DEL CRECIMIENTO DE LAS EMSP

Los orígenes de las modernas EMSP se remontan a la década de los cincuenta del pasado siglo. Desde entonces, empresas civiles han proporcionado servicios de distinto carácter a los ejércitos nacionales occidentales para que éstos puedan operar de forma más eficaz. Sin embargo, es a partir de 1990 cuando se produce un crecimiento sin precedentes de la industria militar y de seguridad privada, debido fundamentalmente a dos razones: La necesidad de seguridad en los Estados débiles o fallidos y la búsqueda de la eficiencia en los países desarrollados.

La necesidad de seguridad en los estados débiles o fallidos

El final de la Guerra Fría permitió que conflictos, largamente controlados por la pugna bipolar, emergieran. Así, en numerosas regiones, el nú-

(2) «Irak presenta una demanda contra la firma estadounidense de seguridad Blackwater». El País 04.01.2010. Fecha de la consulta 25.04.2010.

mero de conflictos y de guerras civiles se ha duplicado desde entonces (3). Si la amenaza de guerra entre Estados ha disminuido, por el contrario han crecido los conflictos que residen su interior, fundamentados en la naturaleza antagónica de las comunidades que habitan en los mismos.

En multitud de países, los gobiernos que ya no disponían del apoyo de alguna de las dos superpotencias para frenar los conflictos internos, comenzaron a debilitarse, mientras que otros actores privados, además de convertirse en un nuevo tipo de amenaza que ya no era posible tratar por medios convencionales, competían con el Estado en materia de seguridad (4). Ejemplos no faltan de ello: las guerras en la antigua Yugoslavia, Somalia o Sierra Leona muestran la nueva forma de conflicto surgido en los pasados años 90.

En los Estados fallidos y débiles se produce una doble demanda de servicios de seguridad. Por un lado, los actores no estatales, tales como ONG o compañías multinacionales, que actúan en zonas de riesgo, requieren de estos servicios de seguridad para mantener su actividad. Por otro lado, el propio gobierno del Estado débil requiere de estos servicios para mantener su posición, ante la falta de unas fuerzas policiales o militares con la suficiente preparación.

En efecto, los gobiernos de estos Estados tienen serias dificultades en llevar a cabo las tareas claves que le son propias, careciendo en múltiples ocasiones de legitimidad de actuación y de control institucional. La combinación de todos estos factores ha incrementado la demanda de servicios de seguridad que las EMSP están dispuestas a facilitar.

La búsqueda de la eficiencia en los países desarrollados

El primer dividendo de la paz, consecuencia del colapso de la Unión Soviética, fue el inicio por parte de los países occidentales de una reduc-

(3) SCHREIER, Fred; CAPARINI, Marina. «Privatising Security : Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies». Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Occasional Paper nº 6. Marzo 2005. Disponible en <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18346&nav1=5>. Fecha de la consulta 3 de febrero de 2010. P. 4.

(4) MANDEL, Robert. «Armies Without States: the privatization of security». Lynne Rienner Publisher, Inc. 2002. Mandel, 12-14, hace una descripción del modo en que diversos actores privados se han convertido en proveedores de seguridad en muchos países debido a la ausencia de un aparato gubernamental eficaz.

ción generalizada de los efectivos de sus ejércitos nacionales y de los presupuestos de defensa a ellos dedicados.

Entre 1988 y 1998, el presupuesto estadounidense dedicado a la defensa fue recortado del 6% al 3% del PIB (5). Mientras que en la I Guerra del Golfo en 1991, el Ejército de Tierra de los EEUU disponía de un número de efectivos aproximado a 711.000, a comienzo de la II Guerra del Golfo era únicamente de 487.000 (6), siendo lo mismo de aplicación al resto de los servicios armados regulares estadounidenses. Por lo que respecta a los antiguos Estados miembros del Pacto de Varsovia, la reducción de sus fuerzas militares fue más evidente en comparación con sus anteriores enemigos de la OTAN. Por ejemplo, en 1998 Rusia había reducido el volumen de sus tropas entre un 60 y 70% con respecto a 1991 lo que había significado el licenciamiento de más de 1,2 millones de militares (7). Entre 1987 y 1997, el volumen global de fuerzas militares en el mundo disminuyó de 28,3 a 25,3 millones de efectivos (8).

Por otro lado, desde el fin de la Guerra Fría, ha habido un aumento en el número de operaciones de gestión de crisis en las que participan las fuerzas armadas occidentales. Estas operaciones expedicionarias que se realizan en escenarios donde normalmente las infraestructuras locales se encuentran dañadas o incluso son inexistentes requieren de un intenso apoyo logístico. Además, este tipo de operaciones, por su carácter fundamentalmente humanitario, han generado nuevos requerimientos que los ejércitos regulares no son capaces de cumplimentar dado lo reducido de sus efectivos. Las EMSP están proporcionando la solución a estas deficiencias (9).

Al mismo tiempo que se producían las citadas reducciones en el número de fuerzas, los ejércitos occidentales siguiendo el modelo de los EEUU, inician una profunda transformación para adaptarse a los retos

(5) SAMUELSON, Robert J. «The Peace Dividend». Newsweek. 26.01.1998. Disponible en <http://www.newsweek.com/id/90893>. Fecha consulta 7.01.2010.

(6) SPEARIN, Christopher. American Hegemony Incorporated: The Importance and Implications of Military Contractors in Iraq. Contemporary Security Policy. Vol. 24. Nº 3. Diciembre 2003. 26-47. P. 28.

(7) VIGNOLLES, Jean-Marie. «De Carthage a Bagdad; Le Nouvel Age d'or des Mercenaires». Les Éditions des Riaux, 2006. P. 55.

(8) CHAPLEAU, Philippe y MISSER, François. «Le Retour des Mercenaires», *Politique Internationale*, nº94, invierno 2001-2002, 217-241. P. 219.

(9) Advisory Council on International Affairs (AIV). «Employing Private Military Companies, a Question of Responsibility. Nº 59. Diciembre 2007. P. 8.

producidos por la «revolución de la información» y los cambios tecnológicos asociados a la misma (10).

Una de las implicaciones de esta transformación es el despliegue en zona de operaciones de armamento tecnológicamente avanzado. Los costes para adiestrar al personal militar en el manejo de estos nuevos armamentos son elevados. Además, en muchas ocasiones, es posible encontrar al personal civil adecuado para el manejo de los mismos en el mercado, sin tener que involucrar al cada vez más escaso recurso humano militar (11).

En conclusión, la reducción de efectivos y el aumento de misiones, por un lado y por otro, la necesidad de operar sistemas cada más complejos, han obligado a los ejércitos a externalizar algunas funciones no consideradas militarmente esenciales, lo cual lleva inequívocamente a la contratación de empresas civiles. De esta manera, los militares liberados de ciertas funciones de apoyo pueden ser dedicados a misiones propiamente de combate u otros cometidos plenamente inherentes a las fuerzas armadas.

Al mismo tiempo, como consecuencia de la globalización y liberalización del comercio internacional los países desarrollados persiguen la eficiencia. Asimismo, la prosperidad económica depende de la cooperación con otros países ya que la economía global es interdependiente.

Esta prosperidad económica ha llevado a la demanda de sistemas de gestión más eficaces y eficientes que se extienden a todas las áreas

(10) Durante la última década del siglo pasado y los primeros años del siglo XXI, algunos estudiosos trataron de conceptualizar esta transformación de las Fuerzas Armadas y del modo de llevar a cabo la guerra a través de la denominada Revolución de los Asuntos Militares (RMA), entendida ésta como un cambio radical en el diseño de nuevas armas y equipos y en la orgánica y adiestramiento de sus ejércitos, así como en la forma en que los gobiernos se relacionan con el estamento militar. Con el término RMA se intentaba describir como las nuevas tecnologías de la información aplicadas al mando y control de las unidades militares en operaciones transformaban el modo de entender la guerra. Sin embargo, en los últimos años, los expertos militares e intelectuales han superado en cierta medida el debate sobre la RMA, centrando las discusiones sobre la explotación de las nuevas tecnologías en beneficio de la implementación de aspectos prácticos en las Fuerzas Armadas y en la conducción de la guerra. Para un mayor análisis de este debate ver LATHAM, Andrew. «The Transformation of War», incluido en SNYDER, Craig A. (editor). «Contemporary Security and Strategy». Segunda Edición. Palgrave Macmillan. Nueva York. 2008.

(11) Spearin, 2003, Op.cit 30.

de la actividad humana. Así la privatización que es vista como un paso adelante en esa dirección, está siendo acogida con entusiasmo por los gobiernos de todo el mundo, causando un realineamiento económico entre lo público y lo privado.

Con la expansión de los valores del mercado libre, legitimada por la universalidad del liberalismo económico, la iniciativa privada se ve estimulada a ocupar áreas hasta ahora reservadas en exclusividad a lo público. En este contexto y bajo la coartada de la economía y la eficiencia de medios, la opinión pública observa sin recelo como algunos servicios inherentemente gubernamentales hasta el momento dejan de ser desempeñados por funcionarios públicos.

Por consiguiente, no es de extrañar que una gran cantidad de empresas privadas se hayan convertido en proveedores de servicios militares y de seguridad, ya que los beneficios de estas actividades son económicamente muy importantes. La seguridad se ha convertido así en una actividad comercial más. Entre 1994 y 2002, por ejemplo, el Departamento de Defensa de los EEUU firmó más de 3000 contratos, por un valor estimado de 300 mil millones de US\$, con EMSP estadounidenses (12).

DEFINICIÓN Y TIPOLOGÍA DE LAS EMSP. LA INDUSTRIA DE LOS SERVICIOS MILITARES

Toda industria presenta ciertas particularidades en función de sus dimensiones, los servicios que presta a sus clientes o el modelo de empresa utilizado. De igual manera, las EMSP también presentan características diferenciadoras cuyo análisis no sólo clarifica los distintos elementos que componen el mercado de los servicios militares y de seguridad privados, sino que también favorece el estudio de su posible evolución (13).

En este sentido, el presente apartado está dedicado a tratar de delimitar lo que se entiende en la actualidad por EMSP, los tipos de empresas involucradas en esta actividad comercial y los rasgos distintivos que la industria de los servicios militares posee.

(12) SINGER, Peter W. «Corporate Warriors». Cornell University Press. Nueva York. 2003. P 49-70.

(13) Ibid.

Definición

A la hora de afrontar el estudio de las empresas privadas que ofrecen servicios militares y de seguridad, se emplean numerosos términos confundiendo en múltiples ocasiones unos con otros, ocasionando ambigüedades conceptuales. A esta ambigüedad y confusión contribuyen los propios medios de comunicación que utilizan sin distinción, los términos de empresas militares privadas, empresas de seguridad privadas, contratistas y, también mercenarios, aunque bien es cierto que en este último caso con connotaciones peyorativas.

Pese a la gran variedad de terminología empleada, es importante observar que sólo las actividades relacionadas con las funciones militares hasta el momento efectuadas en exclusiva por los ejércitos nacionales, constituyen en la práctica el motivo fundamental de debate. Incluso la utilización de la propia palabra «militar», es causa de discusión al entenderse que dicho término, en oposición a lo «civil», debería aplicarse únicamente a lo perteneciente a los ejércitos regulares nacionales y no hacerse extensivo a empresas privadas, cualquiera que sea su actividad comercial, por las implicaciones éticas y legales que ello conlleva.

Dejando aparte esta cuestión terminológica, no existe una definición acerca de lo que es una EMSP recogida en ninguna convención o legislación internacional. De hecho, esta ausencia de definición oficial refuerza en cierta medida la opinión que sostiene que las EMSP no son más que una evolución del viejo oficio del «soldado de fortuna». No obstante, otros opinan que nos encontramos ante un fenómeno distinto aportando definiciones de EMSP que intentan clarificar el tema.

Una primera definición de EMSP es la proporcionada por el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) (14) que indica que: *«las compañías militares privadas son empresas que ofrecen servicios especializados relacionados con la guerra y los conflictos, incluidas las operaciones de combate, la planificación estratégica, la recopilación de inteligencia, el apoyo logístico y operativo, el adiestramiento, el suministro y el mantenimiento»*. El DCAF añade que las EMSP se distinguen fundamentalmente por dos rasgos: son empresas registradas

(14) La ficha referente a la EMSP se encuentra disponible en www.dcaf.ch/publications/backgrounders fecha de la consulta 28.12.2009. Este documento entiende que términos tales como mercenarios y compañías de seguridad privada (CSP) se usan con frecuencia de manera indistinta por compañías militares privadas (CMP).

legalmente con estructura corporativa y, ya que su motivación nunca es política, tienen un fin último lucrativo.

Para O'Brien, una EMSP es una compañía legalmente establecida organizada de acuerdo a formas de negocio y que participa en operaciones militares llevando a cabo todos los tipos de funciones de combate y apoyo al mismo que se precisan en un conflicto (15).

Singer emplea el término de Firmas Militares Privadas para referirse a «*negocios que proporcionan a los gobiernos servicios profesionales intrínsecamente ligados a la guerra; representan en otras palabras la evolución corporativa de la vieja profesión de mercenario*» (16).

Dos elementos deben resaltarse de esta definición. El primero se refiere a que son los gobiernos los que contratan las actividades de estas empresas, lo que se traduciría en legalidad y transparencia para las actividades que las EMSP llevan a cabo. El otro factor a reseñar de la definición anteriormente señalada, es que las EMSP, según Singer, son una evolución del viejo oficio de mercenario.

Sin embargo, para distinguir entre estas compañías con el viejo oficio de soldado de fortuna, algunos autores (17) señalan ciertas características diferenciadoras. Primero, las EMSP disponen de organización y estructura empresarial con figuras tales como el director ejecutivo o el consejo de empresa, lejos del modelo ad-hoc mercenario. Segundo, el negocio corporativo y el beneficio implícito al mismo son las motivaciones por las que actúan estas firmas que además utilizan los modernos sistemas financieros de gestión. Tercero, operan en un mercado abierto, siendo consideradas entes legales, lo que significa que en los países en los que se encuentran registradas deben rendir cuentas de sus actividades (18); además se anun-

(15) O'BRIEN, Kevin A. PMCs, Myths and Mercenaries: the debate on private military companies. Royal United Service Institute Journal (RUSI Journal). Febrero 2000. Disponible en <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/173/30555.html>. Fecha de la consulta 10.03.2010.

(16) SINGER, Peter W. «Outsourcing War». Foreign Affairs. Vol. 84 n° 2. Mar-Abr 2005, 119-132. P. 120

(17) Por ejemplo: AVANT, Deborah. «Mercenaries». Foreign Policy. Jul/Ago 2004. 20-28. P.20; y KINSEY, Christopher. «Corporate Soldiers and International Security». Routledge. 2006. P.67. Además el propio Singer, en uno de sus escritos posteriores también señala algunas características diferenciadoras. Singer, 2005, 126.

(18) Sin embargo, como se verá más adelante el tema de la responsabilidad jurídica es uno de los asuntos más controvertidos ligados a las EMSP. Hay que tener en cuenta que algunas de estas compañías se encuentran registradas en paraísos fiscales.

cion y captan clientes de manera totalmente directa. Por el contrario, para el caso de los mercenarios, no existe, en la inmensa mayoría de las ocasiones, una oficialización de los servicios a prestar. Cuarto, proporcionan, a un número elevado de clientes, una gran variedad de servicios militares que se extienden más allá del combate directo, más propio del tradicional mercenarismo, incluyendo labores ligadas a la inteligencia, logística o adiestramiento. El mercenario por su parte trata de actuar en el mercado negro y son los pagos en metálico el modo elegido primordialmente. Quinto, en búsqueda de la eficacia, los sistemas de selección y reclutamiento de personal se realizan en consonancia con los actuales modelos de gestión empresarial. Y sexto, las EMSP mantienen nexos con *holdings* financieros y con otras corporaciones y empresas, lo que proporcionaría legitimidad a sus acciones, así como acceso a mayores recursos económicos para financiar sus actividades al igual que las empresas de cualquier otro sector.

Atendiendo a estas aportaciones, así como a las consideraciones previas, puede establecerse la siguiente definición genérica: *«Las EMSP son entidades corporativas, con ánimo de lucro y legalmente establecidas; proporcionan, de forma abierta y mediante contrato, servicios ligados, directa o indirectamente, al uso de la fuerza armada a un número amplio de clientes; operan en áreas de conflicto armado o inestables en las cuales la acción del Gobierno responsable no está garantizada o es inexistente».*

Tipología

Existe una gran variedad de tipos de EMSP y la diferenciación entre ellas no es fácil dado la interrelación existente entre las mismas. No obstante, un claro entendimiento de la categorización y tipología de las EMSP es un requisito imprescindible para entender la naturaleza de la industria de los servicios militares y de seguridad privados.

Inicialmente, algunos analistas entienden que existen características diferenciadoras entre Empresas Militares Privadas (EMP) y Empresas de Seguridad Privadas (ESP). Mientras que las EMP ofrecerían servicios ligados al núcleo primordial de las funciones hasta ahora inequívocamente desempeñadas por las Fuerzas Armadas nacionales, las ESP realizarían únicamente servicios de apoyo, normalmente de tipo policial. En esta línea argumental, Kinsley (19) diferencia ambos tipos por la amplitud de los servicios prestados. Para este autor, las ESP, a diferencia de las EMP, están generalmente dedicadas a la prevención del crimen y al orden público.

(19) Kinsey, 2006, 14-17.

Hay que tener en consideración que el vocablo «seguridad» no se refiere a las empresas que actúan en los respectivos mercados internos nacionales, en funciones únicamente de protección de personas y bienes, sino sólo a aquéllas que son realmente exportadoras de servicios de seguridad. En este ámbito, no existe en la actualidad una clara delimitación entre lo que constituye propiamente «militar» «policial» (20). En líneas generales, las empresas del sector prefieren autodenominarse «de seguridad», tratando de separarse de la participación en actividades de combate directo.

Por esta razón, el Documento de Montreux (21), que por su interés se tratará con mayor amplitud más adelante, efectúa la siguiente definición: *«Las «EMSP», como quiera que se describan a sí mismas, son entidades comerciales privadas que prestan servicios militares y/o de seguridad. Los servicios militares y/o de seguridad incluyen, en particular, los servicios de guardia armada y de protección de personas y objetos, como convoyes, edificios y otros lugares; el mantenimiento y la explotación de sistemas armamentísticos; la custodia de prisioneros; y el asesoramiento o la capacitación de las fuerzas y el personal de seguridad locales».*

Esta descripción es útil por un doble motivo. Mientras que por un lado, como hemos dicho, declara como inexistente la separación entre EMP y ESP, por otro hace una descripción de los distintos servicios que estas empresas pueden prestar.

Pero quizás, la tipología de EMSP más conocida es la establecida por Singer bajo la denominación de «punta de flecha» (22). Esta tipología se basa en la gama de servicios y el nivel de fuerza que las empresas, denominadas firmas por Singer, son capaces de ofrecer, teniendo en cuenta la proximidad a la línea del frente con la que actúan. Ello permite al autor establecer un paralelismo con las unidades de los ejércitos regulares, considerando a éstos como sus clientes primordiales.

(20) Perlo-Freeman y Sköns, coinciden en este punto e indican que *«la distinción entre aspectos y servicios militares o no militares es difícil de trazar»* (Pag 5) . No obstante estos autores, pese a la dificultad expuesta, si son partidarios de diferenciar los servicios militares de seguridad y servicios civiles de seguridad (Pag. 7). PERLO-FREEMAN, Sam y SKÖNS, Elisabeth. «The Private Military Services Industry». SIPRI Insights on Peace and Security. N° 2008/1. Septiembre 2008. Disponible en: http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=361. Fecha de la consulta 2.03.2010.

(21) El Documento de Montreux es el primer documento internacional que describe como el derecho internacional debe ser aplicado a las actividades de las EMSP siempre que éstas estén presentes en el contexto de un conflicto armado. Este documento se trata en detalle en el apartado dedicado a la regulación de las EMSP.

(22) Singer, 2003, 93.

Para Singer, la industria militar privada se divide en tres sectores fundamentales: *firmas proveedoras de servicios militares*, que se focalizan en el entorno táctico y que operan muy próximas a la primera línea del frente, dirigiendo y ejecutando operaciones de combate; *firmas consultoras militares*, que proporcionan asesoramiento, instrucción y adiestramiento, no interviniendo directamente en el combate; y, *firmas de apoyo militares*, que proporcionan asistencia en funciones no relacionadas de forma directa con el uso de la fuerza letal cuya actuación se encuentra lejos de la línea del frente.

Esta clasificación puede ser criticada en el sentido de que en los campos de batalla actuales los frentes son difusos, desarrollándose el conflicto en toda la amplitud del teatro de operaciones.

El Departamento de Defensa de los EEUU, en sus informes, utiliza el vocablo «contratista» de forma general, para referirse al conjunto del personal que puede proporcionar algunos de los siguientes siete servicios: apoyo a bases y acuartelamientos, seguridad, construcción, traductores e intérpretes, transporte, comunicaciones y otros. La seguridad, pues, es sólo uno más de los posibles servicios prestados.

Hay que señalar que el Departamento de Defensa estadounidense no utiliza el término «militar» para referirse a las empresas que proporcionan los señalados servicios de seguridad, sino que emplea la expresión Empresas de Seguridad Privadas, las cuales pueden dividirse en dos grandes categorías, en función del tipo del trabajo que realizan:

- *Servicios armados*, tales como seguridad estática (referida a edificios u otras instalaciones fijas), seguridad de convoyes y escoltas (protección de personalidades);
- *Servicios sin armas* que incluyen la coordinación operacional (establecimiento y gestión de centros de mando y control), análisis de inteligencia e instrucción y adiestramiento en funciones de seguridad.

Categorización basada en las funciones de las Fuerzas Armadas

Teniendo en consideración lo dispuesto por la Doctrina de las Fuerzas Terrestres (23), se presenta a continuación una tipología adicional de EMSP basada en las funciones militares tradicionales desarrolladas por

(23) La Doctrina de las Fuerzas Terrestres divide las funciones militares en: Combate, Apoyo al Combate y Apoyo Logístico al combate. Doctrina Empleo de las Fuerzas Terrestres (3ª Edición). DO1-001. MADOC. Servicio Geográfico del Ejército. 17.10.2003.

las Fuerzas Armadas, lo que permite efectuar una comparación entre los ámbitos público y privado:

– Funciones de combate:

- *Apoyo operativo ligado a acciones de combate directo.* Es necesario indicar que el número de empresas que ofertan la posibilidad de llevar a cabo tareas de combate directo es muy reducido, por las implicaciones que ello sobrelleva (24). El apoyo operativo directo es observado por algunos como una actividad ligada al mercenarismo tradicional y, por consiguiente, alejado de la legitimidad que las EMSP, como corporaciones legales que son, tratan de mantener.
- *Seguridad de personas, bases, infraestructuras y convoyes.* Incluye la instalación y operación de servicios de seguridad de puntos sensibles como bases militares, aeropuertos, oleoductos, etc. Engloba asimismo la protección del transporte de provisiones y abastecimientos de distinto tipo. También es importante el sector de la industria dedicado a proporcionar fuerzas de seguridad y escolta para personalidades y bienes privados. Es de relieve el impulso que ha recibido en los últimos tiempos el sector de la seguridad privada dedicado a la protección de barcos como consecuencia de la amenaza a la navegación que supone la piratería en algunas zonas del globo.
- Operación de sistemas de armas es otra actividad que debe ser incluida como una función de combate. Como ejemplo de esta función citar, la participación de contratistas en el manejo operativo de los vehículos aéreos no tripulados (UAV) en acciones de combate en Afganistán.

– *Funciones de apoyo al combate:*

- *Asesoramiento y adiestramiento.* En el primer caso se trata de diversas actividades que se extienden desde la consultoría sobre reforma y reestructuración de las fuerzas armadas, asesoramiento en política de defensa, así como planeamiento a nivel político, estratégico, operacional o táctico. El adiestramiento, normalmente relacionado con el combate o con la prevención del crimen, incluye la instrucción de fuerzas locales o bien militares o policiales.
- *Inteligencia, vigilancia y reconocimiento.* Estas actividades se encuentran relacionadas con la obtención y el proceso de la información por distintos medios tales como el interrogatorio de

(24) AVANT, Deborah D. «The Market for Force». Cambridge University Press. 2005. P. 16.

- detenidos, la foto interpretación, el reconocimiento por satélite o aéreo, así como el análisis de señales e imágenes electrónicas.
- *Concienciación cultural y misiones cívico-militares (CIMIC)*. Impulsadas por las operaciones contrainsurgencia, en los últimos años están recibiendo un gran impulso las funciones relacionadas con el estudio del «factor cultural» de los conflictos con el fin de lograr un mejor entendimiento de las aspiraciones y necesidades de los habitantes de la zona. También la coordinación con otros actores civiles presentes en el Teatro de operaciones se considera hoy vital para alcanzar el éxito de las misiones militares. En este ámbito, las EMSP tienen la posibilidad de proporcionar lingüistas de muy diversos idiomas, analistas de diferentes áreas de conocimiento, así como expertos en labores de reconstrucción, ayuda humanitaria y en el examen de los condicionamientos culturales de la población del área en la que se opera.
 - *Desminado*. Normalmente desarrollado en el marco de operaciones humanitarias, desempeñándose labores de limpieza de áreas minadas y almacenaje y destrucción de artefactos explosivos.
- *Funciones de Apoyo Logístico al combate*, sector al que se dedican la mayor parte de las EMSP en la actualidad. Incluye una amplia variedad de servicios tales como, mantenimiento de sistemas de armas, utilización (operadores) y mantenimiento de sistemas de mando, control, comunicaciones e información, algunos aspectos de servicios sanitarios, transporte terrestre, abastecimiento de agua, víveres y otros suministros, contratación de mano de obra local, construcción y mantenimiento de bases y acuartelamientos de fuerzas, almacenamiento y distribución de combustible, así como ingeniería civil para la construcción de infraestructuras.

Los dos modelos predominantes

El mercado de los servicios militares y seguridad privados, está dominado fundamentalmente por empresas de origen estadounidense o británicas.

Ya que, como principio general, las EMSP permanecen asociadas a sus contextos nacionales, en el caso de los EEUU el crecimiento de las EMSP ha seguido fidedignamente las necesidades del Gobierno norteamericano, siendo éste su principal cliente. Por lo tanto, el signo identificador de la industria militar norteamericana es el alineamiento con las necesidades de su Gobierno.

Por parte del Reino Unido, la expansión se ha visto indudablemente beneficiada por la existencia de contactos en sus antiguas colonias, teniendo su negocio un carácter más global, no sujeto a las exigencias del Gobierno británico. El negocio de las EMSP se encuentra entonces en el mercado global de la seguridad y los servicios militares.

Las EMSP británicas tratan de abrirse a este mercado, captando clientes en el exterior de sus fronteras proporcionado a gobiernos extranjeros, corporaciones multinacionales u organizaciones internacionales o no gubernamentales, los servicios que estas requieren. Aunque, por supuesto mantienen contactos con el Gobierno británico, estos son mucho más informales y tratando por parte gubernamental de mantener siempre una cierta distancia (25). Quizás la principal razón para ello es que el origen mercenario de las EMSP británicas ha erosionado, en cierta forma, su legitimidad (26), lo cual no significa que el Gobierno del Reino Unido no haya recurrido o siga recurriendo a ellas en ocasiones, aunque siempre en áreas no controvertidas del apoyo militar privado.

Cientes

Como en el caso ya mencionado de los EEUU, los Estados, en su mayoría, han incrementado su confianza en los contratistas, factor que se considera la primera causa del formidable crecimiento de la industria global de la seguridad privada. Sin embargo, por la disparidad en las implicaciones que el asunto comporta, es necesario diferenciar el empleo de EMSP por parte de gobiernos democráticos, de la contratación de estas empresas por otros gobiernos, normalmente de países en desarrollo, alejados de los estándares democráticos sobre el control del uso de la fuerza armada. En este último caso las actividades de las EMSP levantan múltiples recelos y son calificadas en muchas ocasiones como una extensión del tradicional mercenarismo.

En el actual mundo globalizado, la competencia feroz entre competidores comerciales ha llevado a las empresas multinacionales a inver-

(25) Este hecho estaría originado en la implicación de Sandline International, una EMSP ya desaparecida con sede en las Bahamas pero con la mayoría de su personal de origen británico, en la venta de armas a Sierra Leona en 1997, rompiendo el embargo decretado por la ONU. Consecuentemente, el gobierno del Reino encargó una investigación que fructificó en el «HC 577 Private Military Companies: Options for Regulation 2001-02, Green Paper». Febrero 2002. Disponible en www.fco.gov.uk/Files/kfile/mercenaries_0.pdf. Fecha de la consulta 3.01.2010.

(26) Kinsey, 2006, 104.

tir en áreas en las cuales la estabilidad y la seguridad física no están garantizadas. Así el riesgo real de las inversiones localizadas en estas zonas, normalmente en países en desarrollo, proviene de la violencia dirigida hacia los empleados o las instalaciones de estas empresas. Por estas razones, las EMSP se han constituido en proveedores de servicios esenciales para ciertas compañías multinacionales, fundamentalmente ligadas a actividades mineras.

Otro tipo de clientes de las EMSP es el compuesto por grupos que desarrollan actividades humanitarias. Al igual que en el caso de las empresas multinacionales, organizaciones internacionales tales como algunas de las Agencias de las Naciones Unidas, la Comisión Europea (27) o la USAID (28) entre otras, y también diferentes ONG, actúan en zonas de alto riesgo y al igual que en el primer caso, las EMSP proporcionan la seguridad necesaria para que puedan continuar con sus actividades(29).

Así, las EMSP han proporcionado importantes servicios a estas organizaciones tales como análisis y planeamiento de riesgos, seguridad de infraestructuras, líneas de comunicaciones y convoyes, así como operaciones en el terreno relacionadas con labores de desminado, apoyo logístico, abastecimiento y construcción de infraestructuras. Sin embargo, si estos servicios no plantean controversias cuando se trata de operaciones de ayuda humanitaria, no ocurre lo mismo ante la posibilidad de que las EMSP pudieran ser utilizadas en operaciones de mantenimiento o de imposición de la paz al ser éstas últimas políticamente sensibles (30).

También las ONG son vulnerables a ataques violentos en aquellos países donde desarrollan su actividad humanitaria. Por consiguiente,

(27) La Comisión Europea en un documento de trabajo titulado «*Security of Relief Workers and Humanitarian Space*» planteó la necesidad de utilizar «profesionales de la seguridad» para la protección de los trabajadores y las operaciones humanitarias de la ONU y de las ONG. *Security of Relief Workers and Humanitarian Space*. Comisión del las Comunidades Europeas. 14 mayo de 1998. Disponible en http://aei.pitt.edu/6712/01/003648_1.pdf. Fecha de la consulta 5.03.2010.

(28) USAID es la agencia federal de los EEUU responsable de proveer la asistencia económica y humanitaria en el mundo. www.usaid.gov.

(29) Estudios concluyen que entre 1992-2004, 218 trabajadores de la ONU han perdido la vida durante el desempeño de sus labores humanitarias. Dato obtenido de: SPEARIN, Christopher. «*Assessing the Relationship Between Humanitarian Actors and Private Security Companies*». Incluido en BRYDEN, Alan y CAPARINI, Marina (editores). «*Private Actors and Security Governance*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)». Lit Verlag. 2006.

(30) Ibid.

parece evidente que existe un importante papel a desempeñar por las EMSP cubriendo las necesidades de seguridad que los Estados débiles o fallidos, en los que estas organizaciones no gubernamentales actúan, son incapaces de proporcionar.

Aunque la mayoría de las EMSP trabajan para gobiernos democráticos, organizaciones internacionales o humanitarias y buscan, como hemos visto, legitimidad en sus actividades, no hay garantía y lo que es más, tampoco existe forma de evitar, que puedan prestar servicios a dictadores, grupos rebeldes o carteles de la droga. De hecho, existen evidencias significativas de que, en algunas partes del mundo, algunas EMSP están estrechamente ligadas al crimen organizado y a actividades que avivan los conflictos violentos, tales como el tráfico de materias primas o de armas (31). Sobre la base de una investigación propia, el Peace Operation Institute (32) (POI), concluye que el 87% de las compañías que participaron en la citada investigación tienen contratos con entidades gubernamentales, aunque también proporcionan servicios a otros tipos de clientela. En realidad, el tipo de cliente más común es otra empresa del sector, lo que indicaría la importancia que la subcontratación tiene para la industria. Después de los gobiernos, el tipo de cliente que más contrata este tipo de servicios son las organizaciones internacionales, a las que el 74% de compañías las EMSP proporcionan servicios, seguidas por las organizaciones no gubernamentales (70%). Sólo menos de la mitad de las compañías (43%) contratan con entes privados (33).

Las dimensiones de la industria

En un apartado anterior han sido presentadas las razones por las cuales los gobiernos y otros clientes demandan, cada vez en mayor medida, los servicios de las EMSP. Este hecho ha causado un lógico incremento del número de estas compañías en el mundo. Sin embargo, cifrar

(31) COCKAYNE, James; SPEERS Mears, Emily; CHERNEVA, Iveta; GURIN, Alison; OVIEDO, Sheila; YAEGER, Dylan. «Beyond Market Forces. Regulating the Global Security Industry». International Peace Institute. 2009. P.42.

(32) El POI se encuentra estrechamente ligado a la International Peace Operation Association (IPOA), organización de los EEUU que agrupa a un gran número de EMSP de todo el mundo. Pagina web del POI: http://peaceops.org/poi/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1 Algunos aspectos de la IPOA se tratan más adelante.

(33) MESSNER, J. J.; GRACIELLI, Ylana. State of the Peace and Stability Operations Industry. Second Annual Survey. Peace Operations Institute. 2007. Disponible en http://peaceops.org/poi/images/stories/poi_rp_industrysurvey2007.pdf. P. 20-21.

con precisión las EMSP que operan en el mercado militar privado internacional es complicado, ya que en función de las fuentes consultadas las estimaciones varían desde unas 100 hasta varios cientos.

Por otro lado, a la hora de determinar la magnitud del volumen de negocio de la industria y aunque los datos (34) varían en función de las fuentes consultadas, ciertas estimaciones establecen que mientras en el año 2003 el mercado de los servicios militares era de unos 900 millones US\$, en el 2005 había pasado a 2500 millones de US\$ (35). En esta tendencia de crecimiento imparable, en la actualidad, el mercado global de servicios militares podría estar comprendido entre los 20 mil y los 100 mil millones de US\$ (36).

Sin embargo, tres factores impiden determinar con precisión las dimensiones de la industria militar privada tanto en lo que se refiere al número total existente de EMSP en el mundo, como en las cifras de capital del negocio en términos monetarios: la ausencia de transparencia del sector, la inexistencia de una categorización adecuada del mismo y en ocasiones el hecho de que pequeñas empresas surjan y desaparezcan en breve espacio de tiempo (37).

Con el objeto de afinar los indicadores del volumen de negocio de los servicios militares privados es posible consultar las cifras del gasto en EMSP publicadas por los organismos oficiales de los EEUU para los casos concretos de los conflictos de Afganistán e Irak, que también de-

(34) Los datos referentes al volumen de negocio de la industria deben ser observados con cautela ya que no existe un estudio pormenorizado sobre el asunto, que indique cuales son los distintos factores ni las fuentes que han sido consideradas a la hora de proporcionar las distintas cifras. Por ejemplo, no es del todo claro si en estos números se incluye también el negocio de la exportación de armas obviamente elemento de gran relevancia en caso de ser considerado. Por otro lado, estos datos pueden verse sesgados por la orientación política del autor de los mismos.

(35) Sewell señala que este crecimiento es debido a varios factores: el conflicto de Irak, el aumento de los riesgos causados por terrorismo, las operaciones de las compañías petroleras en áreas de riesgo, los mayores compromisos de los gobiernos occidentales en la reconstrucción y el desarrollo de áreas inestables del mundo, y la cada vez mayor externalización de la seguridad por parte de los gobiernos en los contratistas privados. SEWELL, Patrick T. «Private Security Companies: The Reasons Why». *Military Technology*. Marzo 2007. P.60

(36) VALERO, Rafael E. «Hired Guns». *National Journal*. Vol. 40 n° 1. Mayo 2008. Disponible en <http://www.govexec.com/dailyfed/0108/010908nj1.htm>. Fecha de la consulta 12.03.2010.

(37) Singer, 2003, 78-79.

muestran de qué modo estos conflictos está impactando a nivel global sobre la industria de la seguridad privada.

De acuerdo con las estimaciones de la Oficina de Presupuestos del Congreso (CBO) estadounidense, en el periodo 2003-2007 sólo el Departamento de Defensa de los EEUU contrató servicios para el teatro de operaciones de Irak por un valor de 76 mil millones de US\$ (38). Asimismo, en el año 2007 y el primer semestre del 2008, el Departamento de Defensa de los EEUU comprometió fondos para contratos por un valor aproximado de 30 mil millones de US\$ para los conflictos de Irak y Afganistán (5 mil millones para Afganistán y 25 mil millones para Irak) (39).

En lo que se refiere propiamente a servicios de seguridad (40), entre 2003 y 2007 los EEUU gastaron en los conflictos de Irak y Afganistán entre 6 y 10 mil millones de US\$ (41). La Oficina Presupuestaria del Congreso ha estimado que desde el año 2005, las agencias estadounidenses han gastado anualmente, únicamente en Irak, entre 500 y 1200 millones de US\$. Sin embargo, el coste total directo para el gobierno estadounidense de adquirir servicios de seguridad no es conocido debido a la falta de datos fiables (42).

Por otra parte, los fondos dedicados a seguridad por parte de los contratistas representan una porción significativa del presupuesto total disponible para tareas de reconstrucción en Irak. En 2005, el Depart-

(38) Congressional Budget Office (CBO). «Contractors' Support of US Operations in Iraq». Agosto 2008. Pag.3. Disponible en <http://www.cbo.gov/ftpdocs/96xx/doc9688/08-12-IraqContractors.pdf>. Fecha consulta 29.01.2010.

(39) U.S. Government Accountability Office (GAO). Report Number GAO-09-19. «Contingency Contracting: DOD, State, and USAID Contracts and Contractor Personnel in Iraq and Afghanistan». 1 Octubre 2008. Disponible en <http://www.gao.gov/htext/d0919.html>. Fecha consulta 29.01.2010

(40) Recordar la tipología ya expuesta utilizada por las agencias oficiales estadounidenses que esgrime el vocablo «contratista» de forma general, mientras que los servicios propiamente de seguridad son proporcionados específicamente por las Empresas de Seguridad Privada.

(41) ZUCCHINO, David. The Chicago Tribune. Deadly contractor incident sours Afghans. 13 Agosto 2009. http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/la-fg-afghan-contractors13-2009aug13_0.6375549.full.story. Fecha consulta 9.01.2010.

(42) ELSEA, Jennifer K.; SCHWARTZ, Moshe; NAKAMURA Kennon H. «Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues. CRS Report for Congress». RL32419. 29 Septiembre 2008. <http://fas.org/sgp/crs/natsec/RL32419.pdf> Fecha de la consulta 16.02.2010. p.4.

mento de Estado estimó que tales costes en seguridad constituían entre el 16%-22% del total (43).

A mediados del pasado año 2009 había operando en Irak un total de 54 empresas que proporcionaban o bien servicios de escolta a personas o seguridad a infraestructuras y convoyes. Estas empresas empleaban en esas fechas a más de 30 mil personas armadas (44) pertenecientes a unos 30 países distintos (45). El total de contratistas trabajando en el país para el Departamento de Defensa de los EEUU en alguna función de reconstrucción ascendía a unos 114 mil (unos 11 mil en seguridad con armas).

Por su parte, en Afganistán en la actualidad trabajan para el Departamento de Defensa estadounidense más de 100 mil contratistas, de los que unos 11 mil se encuentran armados. Además, el Departamento de Estado emplea 689 contratistas de seguridad la mayor parte de ellos para la seguridad de la embajada estadounidense en Kabul. En el total de este país asiático, se estima que 70 mil personas realizan labores de seguridad con armas para alguna de las organizaciones internacionales, ONG o el propio gobierno afgano (46). El Ministro del Interior afgano ha otorgado licencias para actuar en el país a 39 empresas de seguridad, mientras que otras 30 han solicitado la concesión de la citada licencia (47).

Estas cifras comparadas con el número de efectivos militares estadounidenses, tanto en Irak como Afganistán, indican que la proporción entre fuerzas regulares y contratistas desplegados es la más alta nunca alcanzada por el Ejército de los EEUU y desde luego no tiene compara-

(43) Ibid. 5.

(44) Chulov, Martin y Boone, Jon. The Guardian, 11 Ago 2009. «Ministers view private firms as an imposition to aid reconstruction». <http://www.guardian.co.uk/theguardian/2009/aug/10/iraq-private-security-firms>. Fecha de la consulta 24.02.2010.

(45) Schwartz citando a P.W. Singer. P. 3. SCHWARTZ, Moshe. «Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Iraq and Afghanistan: Background, Analysis and Options for Congress». CRC Report for Congress, R40835. 19 enero 2010. Disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40835.pdf>.

(46) Un dato interesante a observar es el de la nacionalidad de estos contratistas de seguridad. En Irak el 5% son estadounidenses, el 8% iraquíes y el 87% son nacionales de terceros países. Por su lado en Afganistán, el 1% son estadounidenses, el 95% son afganos y el 4% de terceros países. Datos obtenidos de Schwartz, 2010. Pags. 6 y 9.

(47) Zucchini. Op.Cit.

ción con ningún ejército del mundo. Con estos datos es posible elaborar la siguiente tabla (48):

Conflicto	Numero de contratistas	Fuerzas Militares	Proporción
Balcanes	14.000	20.000	42%
Irak	114.000	130.000	47%
Afganistán	104.000	64.000	62%

Sin embargo, las cifras expuestas deben ser observadas con cautela. Incluso en los conflictos de Irak y Afganistán, sometidos a permanente escrutinio por parte de analistas y medios de comunicación, los datos acerca del número de compañías y empleados de las mismas presentes en estos países varían. Ello se debe por un lado a que no existe un registro centralizado sobre EMSP, ya que mientras que el gobierno de los EEUU si proporciona información, otras instituciones y organizaciones presentes en el país no hacen lo mismo, y por otro a que existe un flujo constante de personal entrando y saliendo de zona (49). Recientemente el Departamento de Defensa de los EEUU ha manifestado su intención de mejorar la supervisión sobre los contratistas tanto en Irak como en Afganistán, a través de emplear más especialistas en contratación y de proporcionar a los funcionarios del gobierno adiestramiento específico para la supervisión de las actividades de las ESMP (50).

Con independencia de la mayor o menor precisión de los guarismos que se manejan en estos conflictos, el número de compañías y contratistas presentes en estas áreas así como el volumen de lo invertido por los EEUU en materia de seguridad en las mismas, vendría a corroborar la idea de que la industria militar privada vive en la actualidad un momento de gran dinamismo y de crecimiento espectacular.

(48) SCHWARTZ, Moshe. «Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis». CRC Report for Congress, R40764. 14 diciembre 2009. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40764.pdf>. Fecha de consulta 29.04.2010.

(49) Campbell, Alastair. «Mercenaries, Misfits or Misunderstood?». World Today, Vol. 63. nº 12. Diciembre 2007. 20-22.

(50) Hedgpeth, Dana. «Pentagon planning more oversight of war-zone contractors». The Washington Post. Fecha de la publicación 20.04.2010. Disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/04/19/AR2010041902162.html>. Fecha de la consulta 1.05.2010.

En otros países, el recurso a los servicios de seguridad privada presenta similares tendencias. Perlo-Freeman y Sköns (51) estiman que en 2005 el mercado británico dedicado a «servicios de apoyo a la defensa» movía alrededor de 7300 millones de US\$ estadounidenses, mientras que en Alemania y Australia, los mercados del sector más importantes tras los EEUU y el Reino Unido, el volumen de negocio por dicho concepto era de 2100 millones y 1400 millones de US\$ respectivamente.

VENTAJAS, IMPLICACIONES Y DILEMAS QUE LAS EMSP PLANTEAN

El incremento exponencial del volumen de negocio de las EMSP encuentra su fundamento en las múltiples ventajas que presentan para los clientes la utilización de EMSP. Sin embargo, pese a los beneficios existentes, también las actividades de estas compañías plantean recelos y controversias. Sus actuaciones, en algunos casos de gran repercusión internacional, han manchado su reputación y planteado dudas acerca de la conducta de estas empresas en zonas de conflicto.

El presente apartado efectúa un breve repaso sobre las implicaciones de diversa índole que las EMSP suscitan.

Ventajas que la utilización de EMSP proporciona a sus clientes

Los distintos tipos de clientes antes señalados confían, cada vez en mayor medida, en los servicios que proporcionan las EMSP. Ello es debido, sin lugar a dudas, a las ventajas de carácter diverso que estas empresas presentan para sus clientes, ventajas que en ocasiones pueden ser observadas como inaceptables por analistas, autoridades oficiales o la opinión pública.

Especialización

La primera ventaja del uso de EMSP es la que señala que los contratistas civiles disponen de una notable especialización, superior a la que se puede encontrar en los ejércitos nacionales. Las bases de datos de las EMSP contienen un elevado número de personas con un perfil laboral y experiencia que las hace idóneas para tareas específicas, fundamen-

(51) Perlo-Freeman y Sköns, Op.Cit., 8.

talmente requeridas por la alta tecnología de los sistemas de armas modernos u otros requerimientos que requieren de una muy alta cualificación. Por ejemplo, en 2008 la Oficina de Contabilidad del Gobierno (GAO) de los EEUU, informó que el Ejército norteamericano había contratado hasta ese momento 11.000 lingüistas debido a que el Departamento de Defensa no disponía del número necesario(52).

Hay que considerar en este punto que las EMSP se nutren primordialmente de antiguos militares y ex policías que se sienten atraídos por los mayores sueldos del sector civil. Este factor conlleva que las Fuerzas Armadas se encuentren con dificultades a la hora de retener a cierto personal cuya especialidad, por su singularidad, puede tener un carácter crítico.

Rapidez de despliegue

Otra ventaja del empleo de EMSP, habitualmente señalada, es que el despliegue del sector privado es más rápido que el de ejércitos regulares nacionales. Mientras que estos últimos normalmente están sujetos a plazos de entre 2 y 6 meses, dados los acuerdos previos al despliegue de la fuerza necesarios tanto a nivel nacional como internacional para la definición del mandato y composición de los efectivos, las EMSP casi siempre actúan en un periodo de tiempo de entre dos a seis semanas. Así, el despliegue de contratistas como elemento avanzado de la fuerza, puede hacerse en los momentos iniciales de la crisis cuando su presencia es crítica.

Por otro lado, si la crisis se considera finalizada el contrato entre gobiernos y EMSP queda terminado con carácter inmediato, sin necesidad de planificar posteriores acciones. En 2004, cuando los EEUU abrieron su embajada en Bagdad, el Departamento de Estado se hizo cargo de la seguridad de la que se ha convertido en la mayor delegación diplomática norteamericana. En ese momento quedó patente que el Gobierno estadounidense no disponía del número de personal preciso para cumplir este nuevo cometido y continuar con el resto de actividades alrededor del mundo que entonces llevaba a cabo. Para cubrir esta necesidad, se acudió a contratar a la empresa Blackwater (53).

(52) U.S. Government Accountability Office (GAO). report number GAO-08-1087. «Military Operations: DOD Needs to Address Contract Oversight and Quality Assurance Issues for Contracts Used to Support Contingency Operations». 29 Sep 2008. Disponible en: <http://www.gao.gov/htext/d081087.html>. Fecha de la consulta 21.01.2010.

(53) Elsea, Schwartz y Nakamura, Op.Cit, 7.

Sortear limitaciones y responsabilidades

De igual manera, los gobiernos no pueden o no quieren, en ciertos casos, emplear fuerzas militares regulares, ya que en algunos momentos la opinión pública no está dispuesta a aceptar una intervención militar. Asimismo, algunos gobiernos tienen un compromiso legal de lograr la aprobación de los respectivos Parlamentos como trámite previo a la autorización del despliegue de fuerzas en el exterior. La ventaja de utilizar EMSP es que éstas pueden en estos casos cumplimentar la tarea sin las repercusiones asociadas a un despliegue de fuerzas militares regulares, permitiendo a los gobiernos llevar acciones para las que en ocasiones no conseguirían la aprobación de la correspondiente del Parlamento o de la opinión pública.

Según el Servicio de Investigación del Congreso estadounidense (54), la utilización de contratistas para realizar actividades ajenas al combate constituye un multiplicador de la fuerza, al aumentar el total de efectivos y liberar al personal uniformado para que pueda realizar misiones de carácter puramente militar. En el caso de la guerra de Irak, existe prácticamente unanimidad acerca de que el número de fuerzas estadounidenses empleadas eran insuficientes para la ocupación y la estabilización del país. Las EMSP vinieron a solucionar el problema de la carencia de fuerzas evitando explicar las razones de un mayor despliegue, lo que significaría reconocer un error en la planificación de la contienda y afectar a la popularidad del gobierno estadounidense.

A esto se le puede añadir la ventaja que presenta para algunos gobiernos, encontrarse fuera del escrutinio público en aquellas ocasiones en las que se considera preciso utilizar la fuerza armada sin que ello pueda acarrear posteriormente a los que toman esa decisión dificultades legales o políticas.

La segunda mitad del pasado siglo XX se encuentra llena de ejemplos del modo en que agentes privados han llevado a cabo acciones, de manera más o menos oculta, en favor de intereses occidentales. Durante los años 60 y 70 del pasado siglo XX, la CIA norteamericana utilizó habitualmente la práctica de crear compañías privadas ficticias, tales como las famosas Air America o Civil Air Transport, para llevar a cabo operaciones encubiertas de la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA). Sin embargo, dado que una de las ventajas para su contratación es la

(54) Schwartz, 2009, Op.Cit, 2.

cobertura que proporcionan sobre la observación pública o privada, podría decirse que en cierto modo las EMSP han cubierto la necesidad de crear compañías ficticias (55).

El posible coste humano de una intervención militar es un factor determinante que los gobiernos occidentales tienen en cuenta a la hora de decidir una intervención en el exterior dada la doctrina «cero muertos» hoy predominante en nuestra sociedad. Sin embargo, las bajas de contratistas, que no se contabilizan en el cómputo oficial de víctimas, no tienen prácticamente trascendencia, por lo menos en lo que se refiere a los medios de comunicación social. Hasta abril de 2008 habían muerto en Irak 1292 contratistas y 9610 habían resultado heridos (56).

Ventajas en zona de operaciones

La mayoría de las EMSP reclutan a parte de su personal entre la población local lo que favorece en cierta medida la economía de la zona al servir como fuente de empleo. Además, el personal local puede proporcionar conocimientos críticos del terrero, cultura y lengua de la región, facilitando el imprescindible «*cultural awareness*» que toda intervención militar en el exterior precisa. De la misma manera, un gran número de fuerzas militares desplegadas sobre un determinado país tiene un efecto rompedor sobre el mismo y sobrelleva numerosos efectos negativos. La utilización de empleados locales tiene la ventaja de permitir que el número de efectivos militares y contratistas foráneos desplegados pueda ser reducido al estrictamente necesario para llevar a cabo el mandato asignado, reduciendo al mismo tiempo los costes que comporta (57).

(55) Como ejemplo de la actual utilización por parte de la CIA de EMSP para llevar operaciones encubiertas señalar que, según informaciones en prensa, la compañía estadounidense Xe Services ha participado en operaciones para asesinar a los líderes de Al-Qaeda en Pakistán por medio del uso de aviones no tripulados, los conocidos UAV, dentro de lo que constituye el programa contraterrorista más importante de la Agencia de Inteligencia estadounidense. RISEN, James; MAZZETTI, Mark. «CIA Said to Use Outsiders to Put Bombs on Drones». The New York Times. Publicado el 20.08.2009. Disponible en <http://www.nytimes.com/2009/08/21/us/21intel.html>. Fecha de la consulta 25.04.2010.

(56) SINGER, Peter W. «Militares Privados: Beneficios vs Política Pública.» Política Exterior. Vol. 22, nº 125, Sep-Oct 2008, 65-77. P.66.

(57) En Irak el 26% y en Afganistán el 75% de los contratistas son nacionales de esos países. Schwartz, 2009, Op.Cit, 10 y 13. Hay que tener en cuenta que los salarios del personal de estos países es considerablemente más reducido que el que se paga a los nacionales de los EEUU o de otros estados occidentales. Pese a estas ventajas,

Economía de costes

El potencial ahorro de utilizar EMSP en lugar de las fuerzas militares nacionales regulares es uno más de los beneficios esgrimidos, sino el principal, a la hora de avalar la utilización de las primeras. Además de por la naturaleza competitiva del mercado, la razón de este menor coste es que es significativamente más barato alquilar equipos y servicios de compañías privadas, por el tiempo limitado que dura la misión, que de ejércitos regulares que deben mantener equipos similares por décadas.

Dos condiciones son necesarias para asegurar que los empleados de empresas contratadas por las fuerzas armadas sean más baratos que los militares regulares. Primero, un mercado competitivo y segundo flexibilidad del contratista para cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, con el fin de mantener la fiabilidad y asegurar la continuidad del servicio, los gobiernos suelen restringir la competencia mediante concursos cerrados, no sometidos a puja. Además, en ocasiones, las condiciones propias del contrato reducen la flexibilidad, al fijar de forma taxativa las condiciones en que debe cumplirse el mismo.

En un intento de clarificar este aspecto, en 2008, la CBO de los EEUU llevó a cabo un análisis en el que se señala que los costes de los contratistas privados no diferían sustancialmente de los costes asociados a una unidad militar que llevase a cabo similares cometidos. La diferencia entre las dos opciones consiste en que en tiempo de paz la unidad militar debe permanecer en la estructura de la fuerza y continúa causando gastos a la administración, mientras que el contrato con la empresa privada no necesita ser renovado, finalizando la generación de costes (58).

En un informe más reciente fechado en marzo de 2010 (59), la misma CBO realizó una comparación entre los costes asociados al uso de contratistas y el de empleados del Departamento de Estado en caso de

los contratistas locales son con frecuencia más difíciles de controlar y pueden ser más fácilmente infiltrados por fuerzas hostiles.

(58) Congress of the United States. Congressional Budget Office (CBO). «Contractor's Support of US. Operations in Iraq». Agosto 2008. Disponible en <http://www.cbo.gov/ftpdocs/96xx/doc9688/08-12-IraqContractors.pdf>. Fecha de la consulta 4.02.2010. Pag. 14.

(59) Congress of the United States. Congressional Budget Office (CBO). «Warfighter Support: A Cost Comparison of Using State Department Employees versus Contractors for Security Services in Iraq». 4 Marzo 2010. Disponible en <http://www.gao.gov/products/GAO-10-266R>. Fecha de la consulta 5.04.2010.

que ambos tipos de personal realizasen las mismas tareas. De los cinco tipos de tareas analizadas, en cuatro de ellas el CBO señaló que el coste de utilizar funcionarios era considerablemente mayor que si se hubiesen empleado contratistas privados. Según el citado informe, el factor determinante a considerar en este punto son los requerimientos del contrato. Siempre que es posible, las empresas privadas contratan personal local o de terceros países cuyos salarios son mucho más bajos que el de los estadounidenses abaratando los costes del servicio prestado. Pero en ciertas ocasiones, como cuando se precisan certificados de seguridad que permiten trabajar en áreas clasificadas, las empresas se ven obligadas a contratar a nacionales estadounidenses. Este fue el caso que cita el informe del CBO en el que el servicio de los contratistas era más costoso que el de empleados del Gobierno norteamericano (60).

Implicaciones, dilemas y recelos

En el momento de realizar operaciones fuera del propio territorio nacional, todos los ejércitos occidentales, incluyendo el español, han cedido algunas de las funciones de apoyo al combate y logísticas a empresas militares civiles.

Esta cesión de funciones no es motivo de preocupación entre la sociedad civil. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando las EMSP llevan a cabo otros cometidos abiertamente relacionados con el combate directo que pueden ser vistos como actividades propias de mercenarios (61).

En cualquier caso, estos recelos se ven favorecidos por la falta de transparencia de las EMSP. Incidentes relativos a esta industria son difíciles de clarificar y supervisar por el simple hecho de que tanto las EMSP como sus clientes tratan de ocultar, en gran medida, los pormenores de los contratos firmados.

Los temores acerca del sector militar privado son de amplio espectro y pueden ser de carácter legal, operativo e incluso ético, ya que ciertos principios del Estado de derecho, tal y como éste es entendido en Occidente, podrían estar en entredicho.

(60) En este caso, servicios de protección de personal en Bagdad, el coste del servicio a través de contratistas sería de 380.4 millones de \$ por 239.5 millones de \$ si el mismo fuese llevado a cabo por funcionarios.

(61) BROOKS, Doug. «Messiahs or Mercenaries? The Future of International Private Military Services». *International Peacekeeping*, Vol. 7. nº 4. Invierno 2000.

Ausencia de responsabilidad legal

La falta de obligación de las EMSP para dar explicaciones de las acciones que realizan y la imposibilidad de exigir, en caso necesario, las consiguientes responsabilidades legales por las autoridades judiciales competentes, es el principal problema actual asociado a la industria de los servicios militares y de seguridad privados.

Los ejércitos regulares están comprometidos legalmente ante su propia nación de diversos modos. Cualquier soldado que cometa crímenes de guerra, al igual que sus mandos superiores que adquieren una responsabilidad legal por dicho mando, pueden ser perseguidos por la jurisdicción nacional, así como por la Corte Penal Internacional, en los casos en que ésta es competente (62). En cualquier caso, es finalmente el propio Gobierno de la nación en cuestión quien tiene la responsabilidad de mantener la disciplina de las fuerzas armadas y que estas últimas actúen de acuerdo a las leyes y usos de la guerra.

Sin embargo, estos mecanismos no pueden ser aplicados al sector privado ya que la responsabilidad del gobierno que contrata los servicios se circunscribe al contrato firmado con una determinada compañía; lo que se une a que pocos Estados disponen de reglamentación específica acerca de las EMSP.

Un cargo frecuentemente utilizado en contra de estas empresas es el que las señala como culpables de abusos contra los derechos humanos, existiendo en las hemerotecas numerosos ejemplos de este comportamiento abusivo y criminal (63). Sin embargo, en pocas ocasiones estos

(62) HC 577 Green Paper, Op.Cit.

(63) En este punto es posible recordar varios casos. Primero, como un ejemplo de gran impacto mediático, los abusos a prisioneros en la prisión de Abu Grahib en Irak entre Octubre y diciembre de 2003. Para más información ver el «Informe Taguba» disponible en <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/iraq/tagubarpt.html#ThR1.9>. Segundo, en relación al uso indiscriminado de la fuerza letal señalar que de acuerdo al CRS, entre el 1 de enero de 2005 y el 12 de septiembre de 2007, los empleados de Blackwater destinados en Irak estuvieron implicados en 195 incidentes con armas de fuego. En 32 incidentes, el personal de Blackwater devolvió el fuego después de un ataque, mientras que en 163 ocasiones, Blackwater disparó primero. Elsea, Schwartz y Nakamura. Op.Cit, 12. Y tercero, guardias empleados por una compañía británica fueron acusados de abrir fuego con sus armas sobre civiles desarmados, dejándolos sin atención pese a estar heridos con lesiones severas. TOWNSEND, Mark. The Observer. 11 de enero de 2009. Disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/11/iraq-uk-security-firms>. Fecha de la consulta 18.01.2010.

comportamientos se ven perseguidos legalmente o al menos penalizados por la propia clientela.

Este tipo de hechos socava, sin lugar a dudas, la misión que realizan las fuerzas armadas en escenarios de conflicto como los de Afganistán e Irak. En estos contextos, donde conseguir el apoyo de la población local tiene un carácter crítico para el éxito de la misión, el comportamiento indebido de algunos contratistas refuerza las posiciones de los insurgentes (64). La violación de derechos humanos afecta tanto a la precepción que se tiene de los Estados Unidos como de otras organizaciones internacionales como promotoras de este tipo de derechos, exaltando los sentimientos antioccidentales.

Pero también en el área de los derechos de los trabajadores el trato que las EMSP proporcionan a su propio personal es motivo de queja. En ocasiones, las condiciones laborales de los empleados han sido señaladas como de mera explotación. Por un lado, en Irak se han recibido críticas acerca de las diferencias salariales de los empleados en función de la nacionalidad de los mismos. Mientras que los nacionales de los EEUU o del Reino Unido tendrían un salario de unos 1500\$ por día, los ciudadanos iraquíes estarían cobrando únicamente unos 500\$ por el mismo trabajo. De cualquier forma es importante destacar que estos sueldos superan con mucho lo que cobran los soldados de los ejércitos regulares desplegados en la misma área de conflicto, generando por ello suspicacias ligadas al mercenarismo. Por otro lado, al no existir una forma legal de garantizar las condiciones del contrato en lugares de riesgo, la situación da lugar a abusos e incumplimientos de los términos acordados en los lugares de origen.

Dificultades operativas

Además de los dilemas relacionados con los derechos humanos y las responsabilidades legales, la utilización de contratistas plantea otras dificultades de carácter práctico en los propios teatros de operaciones donde actúan las EMSP.

(64) Para ilustrar este punto: «Según fuentes militares estadounidenses, la manera de actuar de Blackwater puede entrar en conflicto con los objetivos militares». US News & World Report. Private Security Contractors Face Incoming Political Fire. 5.10.2007. 5 Oct 2007. Disponible en: <http://www.usnews.com/news/iraq/articles/2007/10/05/private-security-forces-face-political-fire.html>. Fecha consulta 1.02.2010.

En primer lugar, mientras que los ejércitos deben dar cuenta de los gastos que realizan a través de estrictos controles contables, las compañías privadas no deben rendir cuentas del modo en que gastan el dinero recibido de la administración pública, no existiendo una supervisión adecuada que evite los posibles abusos en la sobrecarga de precios o el cobro por servicios no prestados.

En el caso de los Estados Unidos, su Ejército de Tierra, sin dudas el mayor demandante mundial de contratistas privados, aceptó en noviembre de 2007 el informe de una comisión independiente (65) que citaba debilidades estructurales y defectos de organización en la adquisición y en el sistema de contratación utilizado para apoyar operaciones expedicionarias. En base a estas recomendaciones, el Departamento de Defensa ha tomado ciertas medidas con la intención de mejorar la gestión y supervisión de las EMSP, que parecen estar dando buenos resultados (66).

Un segundo motivo de preocupación operativo es la carencia de un compromiso definitivo con la misión a ejecutar, en caso de que el entorno de seguridad se deteriore. Las EMSP, a diferencia de los ejércitos regulares, pueden elegir si suspenden el contrato en caso de que las condiciones de seguridad se vuelvan peligrosas o dejan de ser beneficiosas a los intereses empresariales. Cuando el apoyo se interrumpe, algo que ya ha ocurrido en ciertas ocasiones en Irak (67), se plantean obvias dificultades para el cumplimiento de las operaciones.

En tercer lugar, también la presencia de contratistas en el campo de batalla puede obstaculizar en cierta medida la toma de decisiones y comprometer las acciones de combate de las fuerzas regulares nacionales (68). Las EMSP no forman parte de la cadena de mando regular y sus actividades no se encuentran, en la mayor parte de las ocasiones, coordinadas con las operaciones militares.

(65) Gansler Commission Report. The Commission on Army Acquisition and Program Management in Expeditionary Operations. 31 Oct 07. Disponible en [www.army.mil/docs/Gansler Commission Report Final_071031.pdf](http://www.army.mil/docs/Gansler_Commission_Report_Final_071031.pdf). Fecha consulta 3 Feb 2010.

(66) Schwartz. 2010, Op.Cit, 15.

(67) Singer, 2005, Op.Cit, 124.

(68) Tras la muerte en la ciudad iraquí de Falluyah, en marzo de 2004, de cuatro contratistas estadounidenses por una turba que quemó y posteriormente colgó los restos de los cadáveres en un puente, imágenes que recorrieron con horror las televisiones del mundo, el Ejército de los EEUU lanzó una operación de castigo sobre la ciudad que causó decenas de muertos y heridos entre la población civil, provocando una pérdida de legitimidad a ojos iraquíes de la presencia militar extranjera en el país.

Quiebra del principio de monopolio estatal del uso de la fuerza

Tal y como establece un documento de discusión (*Green Paper*) del Parlamento británico (69) fechado en 2002, el control de la violencia es uno de los aspectos fundamentales, si no el principal, en política. Así, «*el esfuerzo para controlar la violencia en el interior de estructuras colectivas, reglas, leyes, normas e instituciones ha sido una continua pugna a lo largo de la historia humana (70)*». Por consiguiente, los recelos que se plantean a la hora de efectuar la contratación de firmas militares o de seguridad privadas están ligados a la privatización de ciertas funciones hasta ahora inherentes al Estado.

Los Estados-Nación desarrollados han establecido mecanismos para el control político de los ejércitos, con el objeto de alinear perfectamente los objetivos del gobierno y los de sus Fuerzas Armadas. No obstante, el uso de EMSP afecta a los distintos instrumentos de control (71) de los que dispone el Estado, impactando considerablemente sobre el modo en que el mismo supervisa la organización y el uso de la fuerza militar (72).

En Europa Occidental y Norteamérica, el grado con el que el uso de la fuerza es aplicado es congruente con los valores sociales establecidos, tales como la democracia, las leyes internacionales, los derechos humanos y la protección de los civiles en un conflicto bélico. La industria militar y de seguridad privada reta estos valores sociales acrecentando los dilemas que sobre las mismas existen.

Por otro lado, la desestatificación de las funciones militares exacerba la discrepancia entre los objetivos de la seguridad como bien público a cargo del Estado y el imperativo por parte de los contratistas de maximizar los beneficios. Asimismo, la ventaja ya expresada de que mediante la contratación de EMSP los gobiernos pueden llevar a cabo acciones ajenas al escrutinio público crea dudas acerca de la salud democrática de los gobiernos y de las sociedades en general (73). La cuestión fun-

(69) HC 577 Green Paper, Op.Cit.

(70) Avant, 2005, Op.Cit, 3.

(71) Avant, *ibid*, 6, señala tres modos de control estatal sobre la fuerza militar: funcional (efectividad de los ejércitos), político (control sobre individuos y organizaciones) y social (utilización de la fuerza de acuerdo a valores sociales tales como la democracia, derechos humanos o legislación internacional).

(72) PERCY, Sarah. «Regulating the Private Security Industry. The International Institute of Strategic Studies». Adelphi Paper 384. 2006. P. 17.

(73) Singer, 2005, Op.Cit, 126.

damental es, por tanto, el papel que debe desempeñar el Estado como garante del monopolio del uso de la fuerza.

Pero también la presencia de EMSP en Estados fallidos o débiles es fuente de preocupación. En estos Estados, los gobiernos respectivos mantienen un escaso control sobre ciertas áreas de su territorio por lo que las corporaciones multinacionales recurren a los servicios de las EMSP para mantener su seguridad física y continuar con su actividad comercial, fundamentalmente asociada a la actividad minera o a la explotación de materias primas. En este entorno, las EMSP han sido acusadas con cierta frecuencia de proporcionar la fuerza armada que facilita el control de las corporaciones sobre los recursos naturales en el interior de los Estados débiles o fallidos o de las zonas asoladas por conflictos, favoreciendo que estas empresas multinacionales mantengan una posición de privilegio. Ello unido a la citada fragilidad de algunos gobiernos, ocasiona que las condiciones de explotación de los recursos mineros, impuestas por las empresas extranjeras a los gobiernos, son en ciertos casos totalmente desmedidas.

En todo caso, las EMSP son observadas como una dificultad para el desarrollo de instituciones fuertes y democráticas en estos países al socavar la capacidad del Estado de monopolizar el uso de la fuerza.

El impacto sobre los ejércitos nacionales.

La presencia de contratistas en zonas de conflicto, junto a los soldados regulares, está impactando de diversas formas en las fuerzas armadas regulares.

Los valores que hacen única a la profesión militar comienzan a ser erosionados. Por un lado, las EMSP disponen de capacidades y experiencia que las capacitan para desempeñar labores relacionadas con la guerra, retando la unicidad de los ejércitos nacionales. Asimismo, el pase a la reserva de militares profesionales llamados por los mejores sueldos del sector privado, es observado con recelo por la población civil. Este hecho deteriora la imagen de las fuerzas armadas y afecta al respeto que la institución debe mantener ante la sociedad (74).

Los inconvenientes asociados al uso intensivo de contratistas por parte de los Estados Unidos han llevado a la administración norteameri-

(74) Schreier y Caparini, Op.Cit., 62.

cana a tratar de reducir su dependencia de los mismos. En los próximos 5 años, el Departamento de Defensa reducirá el número de contratistas que trabajan en distintos servicios de apoyo del actual nivel del 39%, al 26% que existía con anterioridad a 2001, siendo reemplazados, cuando sea necesario por funcionarios civiles (75).

REGULACIÓN DE LAS EMSP

Según la opinión generalizada existente gran parte de las complejidades y recelos que las EMSP plantean podrían solventarse a través de una adecuada regulación de las mismas.

Por ello, la legislación aplicable a las EMSP, o quizás la falta o debilidad de la misma, se ha convertido en los últimos años en una cuestión de gran interés tanto para los medios de comunicación social como para los analistas especializados en el tema.

Tres son los ámbitos en los que la potencial regulación de EMSP puede llevarse a cabo: internacional, nacional y códigos de conducta propios de la industria de servicios de seguridad.

Regulación internacional

Existe un gran número de tratados y principios consuetudinarios internacionales que pueden ser de aplicación a las EMSP. Sin embargo, existe cierta confusión acerca de las leyes que deben ser aplicadas para llevar a cabo esta regulación.

Desde la Paz de Wesfalia, el orden internacional descansa sobre el Estado, siendo éste la pieza central de las leyes y relaciones internacionales. Sin embargo, como señala Güell (76) la subjetividad internacional del individuo es hoy indiscutida, es decir *«hoy nadie niega que los particulares gocen de capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones*

(75) Quadrennial Defense Review Report. US Department of Defense. Febrero 2010. Disponible en: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf>. P55.

(76) GÜELL PERIS, Sonia. «Contextualización de las EMP/ESP en el marco del Derecho Internacional Humanitario», p 224-225. En TORROJA MATEU, Helena (Dir.) y GÜELL PERIS, Sonia (coord.) *La privatización del uso de la fuerza armada*. Bosch Editor. Barcelona. 2009. 211-239.

internacionales respecto a ciertas parcelas reglamentarias cuyo objetivo descansa, justamente en la especial protección que merece la persona y su dignidad». En otros términos, las reglas actuales del derecho internacional trascienden a los Estados para proteger también a los individuos, afectando entonces a las EMSP y a sus empleados.

De manera opuesta a lo señalado, es importante resaltar que algunos analistas indican que la legislación confeccionada para tratar con asuntos de los Estados no se acomoda de manera eficaz a los agentes privados (77). Asimismo, de forma interesada, gobiernos y EMSP mantienen públicamente distancias, no existiendo claridad acerca de la exacta relación existente entre ellos (78).

De acuerdo al derecho internacional, las EMSP pueden estar sujetas a lo dispuesto en cuatro cuerpos normativos distintos: Derecho Internacional consuetudinario, Derecho de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario (DIH) y legislación penal internacional.

El enfoque crítico a través del Derecho Internacional consuetudinario: EMSP tratadas como mercenarios

Desde este punto de vista, las EMSP constituyen una nueva forma de mercenarismo y por lo tanto, en la mayoría de los casos, sus actividades debieran ser prohibidas. Este enfoque crítico tiene su base en dos pilares fundamentales: las leyes de neutralidad y de prohibición del uso de la fuerza y las convenciones anti mercenario.

Los orígenes de las leyes de neutralidad se encuentran en la *Convención Relativa a los Derechos y a los Deberes de las Potencias y de las Personas Neutrales en caso de Guerra Terrestre* (79) (numero V de La Haya), establecida en 1907 que impone ciertas reglas para las partes neutrales y los civiles en caso de conflicto bélico y en la *Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados en Caso de Luchas Civiles* (80) de 1928.

(77) En esta idea coinciden por ejemplo Singer, 2004, Op.Cit, 526; Percy, Op.Cit 52; Kensey, Op.Cit, 147; y Vignoles, Op.Cit, 106.

(78) Schreier y Caparini, Op.Cit, 56.

(79) Texto de la Convención disponible en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5tdm2k?opendocument>. Fecha de la consulta 2.02.2010.

(80) Disponible en inglés en <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/1928a.htm>.

Con posterioridad, y teniendo en cuenta la propia Carta de las Naciones Unidas (81), las reglas de esta Convención, fueron incluidas en la *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* (82) de 1970. Como complemento a lo dispuesto en esta Declaración, el 14 de diciembre de 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó la resolución 3314 que define la agresión en el contexto de las relaciones internacionales (83). Esta definición, no vinculante en el derecho internacional, determina (artículo 3.g) que constituye un acto de agresión el envío por parte de un Estado «*bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios*».

Además de lo establecido por el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1977 como parte del DIH y que será tratado más adelante, las definiciones formales del término mercenario utilizadas en el contexto internacional provienen de dos fuentes oficiales: la Convención de la OUA para la eliminación de los mercenarios en África de 1972 y la Convención Internacional contra el Reclutamiento, Uso, Financiación y Entrenamiento de Mercenarios de 1989.

Según la Convención de la OUA (84) para la Eliminación de los Mercenarios en África, se entiende por mercenario a toda persona que no es nacional de un Estado contra el cual actúa y que se encuentra empleado a un grupo u organización cuyo animo es derribar por la fuerza de las armas o por cualquier otro medio, el gobierno de ese Estado miembro de la OUA, minar la independencia, integridad territorial o el funcionamiento de las instituciones de dicho Estado, o bloquear por cualquier medio las actividades de cualquier movimiento de liberación reconocido por la OUA.

La Convención Internacional de las Naciones Unidas contra el Reclutamiento, Uso, Financiación y Entrenamiento de Mercenarios es la otra fuente internacional que, en su artículo 1, define «mercenario»

(81) Principio de no agresión (artículo 2.4) «[L]os Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado,...».

(82) Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/352/86/IMG/NR035286.pdf?OpenElement>. Fecha de la consulta 2.02.2010.

(83) Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5517.pdf>. Fecha de la consulta 3.02.2010.

(84) La Organización para la Unidad Africana fue sustituida en marzo de 2001 por la actual Unión Africana.

como: «cualquiera persona que es especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, para luchar en un conflicto armado, teniendo como motivación una compensación material que supera al de los combatientes de las fuerzas armadas de las partes en conflicto. No debe tampoco haber sido enviado por un Estado en misión oficial. Por último, no debe participar en actos de violencia que traten de minar la integridad territorial e independencia de un Estado, socavar el poder del gobierno local y el orden público». Es importante señalar que al contrario que otros textos internacionales no exige la participación directa en las hostilidades.

En la actualidad, la regulación de las actividades de las EMSP a través de la normativa internacional existente sobre mercenarios recibe abundantes críticas, siendo su aplicación problemática sino imposible debido a dos factores fundamentales.

El primero de estos factores reside en la propia debilidad de las propias normas así como del enunciado que sobre mercenarismo efectúan las citadas Convenciones de la OUA y de las Naciones Unidas.

Con la aplicación de la Convención de la OUA se permitiría a los gobiernos la contratación de mercenarios para combatir a grupos de insurgentes, privando al mismo tiempo de esa posibilidad a movimientos de liberación reconocidos por la Unión Africana (85). Es decir, se establece una distinción entre mercenarios «buenos» los cuales apoyan a los gobiernos que les contratan y mercenarios «malos» que serían aquellos que se oponen a los mismos (86).

Por otro lado, la definición de mercenarismo proporcionada por la Convención de las Naciones Unidas presenta dos deficiencias substanciales. En primer lugar, no establece una clara diferenciación entre actividades censurables pero no ilegales y la violencia tradicional ligada a los mercenarios; y, segundo, la definición incluye requerimientos irrelevantes, tales como la motivación económica o la nacionalidad del individuo, que dificultan la aplicación de esta Convención.

Aparte de las carencias que la propia legislación internacional sobre mercenarios presenta, la segunda dificultad en su aplicación reside en la manera en que el conjunto de la misma es observada por los países occidentales.

(85) Vignolles, Op.Cit, 103.

(86) RENO, Xavier. La privatisation de la violence. Agone. Marsella. 2005. p. 430

La elaboración durante en los años 70 y 80 del pasado siglo de este ordenamiento internacional no estuvo exenta de controversias ya que las discusiones anteriores a su promulgación, estuvieron marcadas por la confrontación ideológica entre bloques de entonces (87). Estas discrepancias han reducido la eficacia de las normas anti mercenario y constituyen un impedimento para que los mecanismos intergubernamentales formales se ocupen con eficacia de un tema tan complejo como es el de las EMSP (88).

Además, la eficacia de las normas anti mercenario también se ve comprometida por el rechazo de las EMSP y de ciertos Estados exportadores de estos servicios, a la hora de comparar a estas empresas con los mercenarios, y ser tratados como una amenaza inherente a los derechos humanos (89). Al mismo tiempo, los subterfugios y defectos en la legislación internacional tienen su origen en el hecho de que la legislación doméstica de la mayoría de los estados no penaliza el mercenarismo.

En resumen, esta diferenciación entre EMSP y mercenarios constituye uno de los elementos fundamentales de fricción entre partidarios y detractores de las mismas y uno de los argumentos esgrimidos por los primeros a la hora de descartar la aplicabilidad del derecho internacional consuetudinario.

El Derecho de los Derechos Humanos y la responsabilidad del Estado

Tal y como afirma el DCAF (90):

«los tratados internacionales dedicados a los derechos humanos proporcionan a los individuos sistemas de petición y denuncia a los que los estados pueden recurrir al tomar medidas para proteger a sus ciudadanos frente a las violaciones de derechos humanos perpetradas por parte de EMSP locales o extranjeras».

(87) Durante estos años, el Gobierno cubano, notablemente influenciado por los acontecimientos de Bahía de Cochinos, estuvo al frente de los esfuerzos para colocar al mercenarismo como una amenaza a los derechos humanos y a la autodeterminación de los pueblos. Las demandas cubanas junto a las de otras naciones pertenecientes al movimiento de los no alineados condujeron a la creación del puesto de Relator Especial sobre el empleo de mercenarios en 1987, pese a la fuerte oposición del bloque occidental (uno de los grupos de países dentro de la ONU). Cockayne et al, Op.Cit, 50.

(88) Ibid, 9.

(89) Ibid.

(90) Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Compañías Militares Privadas. Ficha del DCAF. 02/2008, 4.

Aunque son los Estados, cómo actores primordiales del orden internacional, los que se encuentran obligados en primer lugar a cumplir con estos tratados y convenciones, existe una aceptación casi generalizada al argumento de que la responsabilidad por las violaciones del derecho de los derechos humanos pueden ser imputables no sólo a los Estados sino también a las organizaciones internacionales y a los actores no estatales, incluyendo las EMSP (91). Pero, los Estados además de cumplir con estas obligaciones, deben asegurar que los actores no estatales respeten también las mismas, para lo que deben establecer los mecanismos adecuados.

El Derecho Internacional Humanitario (DIH)

El modo en que el DIH trata a las EMSP es abordado en el primer capítulo del presente Cuaderno de Estrategia, por lo que no es necesario reiterarlo en este apartado salvo apuntar los principales temas que rodean este asunto.

El DIH, cómo *ius in bello*, define los derechos y deberes de toda persona presente en una zona de conflicto armado tanto de carácter internacional como interno de un Estado. Los contratistas, como cualquier otro agente presente en un campo de batalla, deben cumplir con las reglas de la guerra. El DIH se convierte así en una herramienta de control sobre las EMSP en caso en que estas actúen dentro de un conflicto armado.

La cuestión fundamental es determinar el estatuto que según el DIH debe ser aplicado a los contratistas. Algunos, en sincronía con el enfoque crítico antes expuesto, indican que los empleados de las EMSP deben ser equiparados con los mercenarios y por lo tanto deben ser considerados combatientes ilegales. Pero en este punto, la principal dificultad para regular las actividades de las EMSP a través del DIH surge de la aplicabilidad de la definición que el artículo 47 del Protocolo Adicional I facilita y que presenta las mismas debilidades que las proporcionadas por las Convenciones antimercenarios ya puntualizadas.

(91) Beyond Voluntarism. Human rights and the developing international legal obligations of companies. International Council on Human Rights. 2002. 184 pags. Disponible en http://www.ichrp.org/files/reports/7/107_report_en.pdf. Fecha de la consulta 12.03.2010. Este informe examina ampliamente como las reglas internacionales para la protección de los derechos humanos crean obligaciones legales para las empresas de negocios.

Por otro lado, el DIH, que trata de clarificar el estatuto de los actores involucrados en la guerra para proteger a los no combatientes, señala únicamente dos tipos de agentes legítimos presentes en un conflicto: *civil o combatiente*. Sólo existe una excepción a esta regla: las «*personas que acompañan a la fuerza sin ser realmente miembros de las mismas*» señalada por el artículo 4(4) de la Tercera Convención de Ginebra. Esta última posibilidad es la opinión apoyada por el manual del Ejército de los Estados Unidos que determina: «*los contratistas y sus empleados no son combatientes, sino civiles autorizados para acompañar a la fuerza en el campo de batalla (92)*».

Pero, las actividades de las EMSP plantean ciertas dudas acerca del estatuto que debe ser aplicado a sus empleados. Aquí es importante indicar que en el caso de ser considerados civiles y participen directamente en las hostilidades, deben ser calificados cómo combatientes ilegítimos, perdiendo la protección que el DIH otorga a los primeros.

En mayo de 2009 y tras más de seis años de debates e investigación entre expertos en la materia, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) publicó la «Guía para Interpretar la Noción de Participación Directa en las Hostilidades según el DIH» (93), con objeto de aclarar el significado y las repercusiones de la misma.

Aunque hay que recalcar que únicamente constituye una mera interpretación sin valor jurídico, esta guía es de gran utilidad para el estudio que sobre las EMSP y sus empleados nos ocupa, ya que proporciona el punto de vista del propio CICR, como promotor del DIH y en particular de los Convenios de Ginebra, sobre el estatuto que debe ser aplicado a las personas que actúan bajo salario de las EMSP.

Según la interpretación del CICR, bajo lo establecido en el DIH, los contratistas privados son *civiles* y por lo tanto se encuentran protegidos contra ataques directos a menos que, por un tiempo, *participen de forma directa en las hostilidades* (94). En la actualidad, la gran mayoría de los

(92) US Army. *Contractors in the Battlefield*. FM 3-100.21

(93) Melzer, Nils. *Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*. International Committee of the Red Cross. Ginebra. Mayo 2009. Disponible en [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0990/\\$File/ICRC_002_0990.PDF](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0990/$File/ICRC_002_0990.PDF). Fecha consulta 10 de marzo de 2010.

(94) Según la guía interpretativa del CICR (*ibid*) para que exista Participación Directa en las hostilidades tienen que concurrir de forma cumulativa tres criterios: Uno, *umbral de daño*, concebido para afectar posiblemente las operaciones militares o a la ca-

contratistas no se encuentran incorporados a las fuerzas armadas de los estados y asumen funciones que claramente no se relacionan con la participación directa en las hostilidades. Por ello, generalmente caen dentro de la definición de civiles.

En algunos casos, sin embargo, puede ser extremadamente difícil determinar la naturaleza militar o civil de la actividad de los contratistas. Por ejemplo, la línea existente entre la defensa de personal militar y otros objetivos militares (participación directa en las hostilidades) y la protección de esas mismas personas y objetivos contra violencia criminal no relacionada con las hostilidades puede ser muy fina.

La debilidad fundamental del DIH en el asunto que nos ocupa vendría señalada por el hecho de que la aplicación del mismo es difícil, incluso en los ejércitos nacionales, donde la cadena de mando está claramente definida, y con ella la responsabilidad final de las órdenes emitidas. Esta dificultad es más grave en el caso de las EMSP ya que su estructura jerárquica no se encuentra claramente delimitada y por lo tanto no es posible determinar los responsables últimos de las instrucciones que se imparten (95).

La competencia de la Corte Penal Internacional (CPI)

Otra posibilidad de perseguir a los empleados de EMSP por violaciones de los derechos humanos emana de la CPI, la cual tiene la jurisdicción internacional por crímenes de genocidio, contra la humanidad y de guerra.

La CPI puede perseguir a individuos por los citados crímenes pero bajo una de las dos condiciones siguientes: que el encausado sea nacional de un Estado signatario del Estatuto de Roma (96), o que los hechos delictivos hayan sido llevados a cabo en el territorio de un Estado firmante del citado Estatuto.

pacidad militar de una parte; e infligir muerte, heridas, o destrucción a personas u objetos protegidos contra ataques directos. Dos, *causa directa*, entendida como un acto específico, operación militar y daño en un único paso. Y tres, existencia de *nexo beligerante* entendido como un acto específicamente diseñado para causar directamente el umbral de daño en apoyo de una parte en el conflicto siendo una parte integral de las hostilidades.

(95) Percy, Op.Cit, 46.

(96) El Estatuto de Roma es el documento constitutivo de la Corte Penal Internacional, adoptado el 17 de julio de 1998, durante la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas.

Con estas premisas es improbable que un contratista pueda ser encausado por la CPI en los casos en que la misma es competente ya que no tiene jurisdicción sobre las empresas como tales y por lo tanto no son responsables de los actos que sus empleados puedan llevar a cabo.

Además hay que señalar que ni los EEUU, principal cliente de las corporaciones militares, ni tampoco Irak, principal zona de operaciones de las EMSP en estos momentos, han firmado el Estatuto de Roma y, por consiguiente, la CPI, por doble motivo, no es competente en la persecución de los ciudadanos norteamericanos por los actos cometidos en territorio iraquí.

A las dos formas antes señaladas para que la CPI pueda ejercer su competencia respecto a los crímenes en los que es competente, el artículo 13 del Estatuto de Roma señala una tercera. Ésta consiste en que el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes. En este caso, es más que dudoso que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pueda dedicar parte de su actividad a acciones de individuos. Por no hablar de la utopía que sería que los EEUU y el Reino Unido, miembros permanentes de este Consejo, pudieran emitir una resolución como la arriba indicada que permitiese al Fiscal de la CPI proceder contra nacionales de uno de estos Estados.

Regulación nacional

La legislación creada por los propios países para regular a las EMSP que operan o tienen su origen en su territorio es otro de los medios existentes para el control del sector militar privado. La premisa básica es que los Estados no pueden evadir sus obligaciones ante las leyes internacionales a través de la privatización de tareas que hasta ahora se consideran inherentemente asociadas a los mismos (97).

En este ámbito, la regulación interior o nacional es exitosa en varios aspectos, ya que son los Estados los que determinan las condiciones del contrato que firman con las EMSP, y por consiguiente determinan las reglas en las que ese debe ser cumplido. No obstante, para ser efectiva, la legislación estatal presenta algunos obstáculos tales como la jurisdic-

(97) Advisory Council on International Affairs, Op.Cit, 20.

ción extraterritorial o la adaptación de las normas públicas a los negocios privados.

Sin embargo, la principal debilidad que la legislación estatal presenta consiste en que la mayoría de los países ignoran el fenómeno de las EMSP, y por consiguiente no han efectuado ninguna provisión para legislar este mercado militar privado.

Tomando como base la distinción entre Estados que el Documento de Montreux efectúa, a continuación se presentan algunos ejemplos de marcos regulatorios nacionales considerados, por razones obvias, los más interesantes en la actualidad. Asimismo, se efectúa un pequeño esbozo de la legislación española al respecto.

Los EEUU como ejemplo de Estado Contratante y de Origen

Los EEUU, que constituyen el mayor Estado contratante y de origen de las EMSP, disponen de numerosas leyes que pueden ser aplicadas a los contratistas civiles (98), entre las que cabe destacar las siguientes: el Acta de Crímenes de Guerra de 1996, el Acta de Reclamaciones por Agravios (ATCA)(99), el Estatuto Antitortura (100) de 1991, la enmienda McCain de 2006 a la Cuenta de Apropiaciones del Departamento de Defensa, el Acta Patriótica de los EEUU (101), y el Acta de Control de la Exportación de Armas (AECA).

(98) Una lista completa de la legislación estadounidense aplicable a los contratistas es proporcionada por CAPARINI, Marina. «Regulating PMSCs : the US Approach». Incluido en Alexandra, A., Baker D-P y Caparini, M. (editores); *Private Military and Security Companies*. Routledge, 2008.

(99) La «American Tort Claims Act» proporciona jurisdicción a los Tribunales de los EEUU sobre un extranjero cuando cometa una violación de la ley federal o de un tratado firmado por los EEUU. Esta Acta constituye, en la actualidad, el único instrumento jurídico disponible para perseguir violaciones tan graves como los delitos de genocidio y contra la humanidad. Permite, además, a las personas sin nacionalidad estadounidense realizar demandas civiles en tribunales de los EEUU cuando la ley internacional ha sido violada. ROSEMANN, Nils. «Privatized War and Corporate Impunity». *Peace Review: A Journal of Social Justice*. 2005.

(100) Este Estatuto otorga los mismos derechos tanto a los ciudadanos de los EEUU como a los extranjeros para efectuar demandas judiciales por torturas o asesinatos. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/econ/TVPA.html>. Fecha de la consulta 16.03.2010.

(101) Por aplicación del Acta Patriótica, David Passaro, ex contratista de la CIA, fue encontrado culpable de dos cargos de delito menor de asalto y un cargo de delito grave de asalto con un arma peligrosa. Fue acusado en relación con la muerte de

Sin embargo, dentro del marco legal de los EEUU, en la actualidad sólo existen tres procedimientos legales con capacidad real para perseguir las actuaciones indebidas de los contratistas civiles, cuando estos acompañan a las fuerzas militares de ese país, en tiempo de guerra o en operaciones militares de gestión de crisis:

- *Los Tribunales Federales*. Estos Tribunales son competentes en ciertos crímenes en los que un nacional estadounidense sea la víctima o el perpetrador, aún cuando los hechos constitutivos de delito sean cometidos fuera del territorio de los EEUU. Estos crímenes incluyen, entre otros, el asesinato, el abuso sexual, el secuestro y el asalto.
- *El Acta de Jurisdicción Extraterritorial Militar (MEJA)* (102) del año 2000, es de aplicación a los civiles empleados o que acompañen a las fuerzas armadas norteamericanas por cualquier cargo que pueda ser castigado con más de un año de prisión. El MEJA autoriza la aplicación de la ley de los EEUU para arrestar a los sospechosos de crímenes, efectuar la extradición a los Estados Unidos y ponerlos a disposición judicial. El Acta fue enmendada en el año 2007 para extender la jurisdicción a los contratistas empleados por otras agencias ajenas al Departamento de Defensa. Sin embargo, la aplicación del MEJA está restringida ya que se puede aplicar únicamente a los nacionales estadounidenses.
- *El Código de Justicia Militar (UCM)* (103) el cual, tras una última enmienda introducida en el año 2007, permite encausar a los contratistas civiles, no únicamente en tiempo de guerra, como ocurría con anterioridad, sino también durante las operaciones militares como parte de la actuación del Ejército norteamericano en conflictos en los cuales se encuentre implicado (104). El procedimiento para per-

Abdul Wali, en Afganistán, en Junio de 2003. Citado por Caparini, 2008. Información sobre el caso disponible en http://www.newsobserver.com/nation_world/passaro/story/543038.html.

(102) Military Extraterritorial Jurisdiction Act, disponible en <http://www.pubklaw.com/hi/pl106-523.pdf>.

(103) Uniform Code of Military Justice (UCM), disponible en <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ucmj.htm>

(104) Hasta la fecha el UCM ha sido aplicado en una única ocasión con un contratista de nacionalidad canadiense considerado culpable del apuñalamiento de un compañero. Otros varios contratistas han sido detenidos por cargos que entrarían en la competencia del UCM aunque nunca llegaron a juicio. ELSEA, Jennifer K. Private Security Contractors in Iraq and Afghanistan: Legal Issues». CRS Report for Congress». RL40991. 7 Ene 2010. P.25.

seguir las posibles conductas delictivas por parte de contratistas civiles a través del UCM presenta la debilidad de que esta actuación podría entrar en conflicto con los derechos constitucionales de los acusados, por lo que los tribunales estadounidenses han sido remisos a la hora de extender la jurisdicción militar a los civiles (105). En marzo de 2008, el Departamento de Defensa hizo pública una instrucción para la implementación de esta ley (106), en la que se indica que el ejercicio del UCM sobre civiles debe estar basado en la necesidad militar y apoyado por circunstancias que favorezcan los intereses de la justicia. Estas circunstancias incluyen aquellas donde la jurisdicción criminal federal de los EEUU no puede ser aplicada o en los casos en que la conducta en cuestión sea adversa a los intereses militares estadounidenses.

Pese a esa amplia legislación aplicable, las fragilidades de la misma son notorias: hasta mediados del año 2009, en únicamente dos ocasiones cargos presentados en contra de contratistas que actuaron en Irak o Afganistán han acabado en condenas, a pesar de los numerosos informes en contra de personal de EMSP en los que se mostraban violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (107).

El Reino Unido como ejemplo de Estado de Origen

El Reino Unido ha sido hasta ahora el único Estado europeo en analizar la posibilidad de regular las EMSP (108). En 2002 fue hecho público el ya citado «*Green Paper*» con el título «*Compañías Militares Privadas: Opciones para su regulación*» (109). Este documento examina las distintas posibilidades de regulación de los servicios militares y de seguridad privados.

(105)Ibid. 26.

(106) Secretary of Defense Memorandum. 10 Mar 2008. Disponible en: <http://www.justice.gov/criminal/dss/docs/03-10-08dod-ucmj.pdf>. Fecha de la consulta 7.02.2010.

(107) Cockayne et al, Op.Cit, 39.

(108) La legislación actual del Reino Unido relativa al mercenarismo se circunscribe a la «Foreign Enlistment Act» de 1870 según la cual es un delito para un ciudadano británico alistarse en las fuerzas de un poder extranjero o efectuar actividades de reclutamiento para dichas fuerzas. La aplicabilidad de este Acta es prácticamente imposible como lo demuestra que durante su larga vida no ha sido jamás nadie condenado en el Reino Unido por actividades mercenarias, pese a la larga tradición del país al respecto.

(109) HC 577 Green Paper, Op.Cit.

Tras una consulta pública, que concluyó en julio de 2009, el Gobierno Británico rechazó todas las opciones reguladoras disponibles para las EMSP con sede social en su territorio y recomendó la autorregulación a través de un código de conducta para la industria del Reino Unido dedicada a los servicios militares y de seguridad privados. En la actualidad continúan los contactos entre las autoridades y representantes de las EMSP británicas así como con ONG y otras organizaciones de derechos civiles. La intención del Gobierno de las Islas es publicar este año 2010 los resultados de estas consultas así como el futuro camino a seguir al respecto (110).

Afganistán e Irak como ejemplos de Estados Territoriales

Las EMSP y su personal se encuentran, al menos en teoría, sujetos a las leyes de Afganistán. Sin embargo, no hay actualmente ninguna norma dentro del derecho afgano que regule las actividades de las EMSP en el país centroasiático, a pesar de que alguna de estas compañías trabaja allí desde hace más de siete años.

Desde el año 2007, el Gobierno y el parlamento afgano vienen discutiendo un borrador de ley que regularía la presencia y actividades de las EMSP. Sin embargo, pese al tiempo transcurrido y que se han discutido al menos cuatro anteproyectos distintos, la norma legal no ha sido todavía aprobada. Mientras tanto, el Ministerio del Interior afgano se ha esforzado en regular, en cierto modo, estas empresas. Se ha creado la «Comisión de Vigilancia y Evaluación de las Empresas de Seguridad Privada» a la que estas compañías deben proporcionar cierta información sobre sus actividades. Además, se ha requerido que las EMSP que operan en el país asiático se registren oficialmente con el fin de obtener una licencia para actuar. Asimismo, en el año 2008 el Ministerio del Interior afgano publicó una disposición administrativa que requiere que las EMSP que trabajen en el país se adhieran al código ético de conducta de la «International Peace Operations Association» (IPOA), que se verá más adelante.

Por otro lado, el reelegido presidente afgano, Hamid Karzai, prometió el pasado mes de noviembre 2009 durante su discurso inaugural que en dos años las tareas que llevan a cabo en la actualidad las EMSP en el

(110) Comunicación oficial del Gobierno del Reino Unido disponible en: <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=PressS&id=21447727>. Fecha de la consulta 4.02.2010.

país deberán finalizar y ser asumidas por las fuerzas afganas (111). Es interesante recordar que el 95% del personal contratado por EMSP que operan en el país centroasiático es de nacionalidad afgana, hecho que evita, en su mayor parte, problemas de delimitación de jurisdicción entre Estados.

Por lo que respecta a Irak, la situación de las EMSP en el país ha atraído la atención de los medios de comunicación y de los analistas por razones evidentes. La presencia de estas firmas privadas en el país, una vez acabadas las «operaciones militares principales» es masiva.

La Autoridad Provisional de la Coalición (APC), que administró Irak entre 2003 y 2004 proporcionó un conjunto de reglas para la actuación de las EMSP en ese país. En teoría la violación de estas reglas suponía, según la gravedad, la retirada de la licencia para operar o una multa económica, pero nunca una persecución criminal. En la práctica estas normas proporcionaban inmunidad general a las personas que ayudaban, asesoraban o tenían alguna asociación con las fuerzas de la Coalición o con la propia APC.

Esta situación se ha prolongado en el tiempo hasta el 1 de enero de 2009 en el que entró en vigor el Acuerdo sobre el Estatuto de Fuerzas (112) (SOFA) entre Irak y los EEUU. El denominado «Acuerdo de la Retirada», ya que pone fecha a la salida definitiva de las fuerzas norteamericanas del país del Golfo Pérsico, especifica que Irak tiene la «jurisdicción principal» sobre los contratistas estadounidenses del Departamento de Defensa que habitualmente residen en el país. Presumiblemente, Irak mantiene la jurisdicción exclusiva sobre los contratistas que trabajan para otros departamentos de la administración estadounidense como la USAID o el Departamento de Estado que no son tratados específicamente en el SOFA. En los casos en que los tribunales norteamericanos tienen jurisdicción, los EEUU mantienen la competencia sobre contratistas de nacionalidad estadounidense aunque el Acuerdo no determina como se tratarían esos casos (113). Por otro lado, las autoridades estadouniden-

(111) «*Within the next two years, we want operations by all private national and international security firms to be ended and their duties delegated to Afghan security entities*». Traducción no oficial del discurso inaugural de Karzai disponible en http://www.president.gov.af/Contents/72/Documents/960/President_Karzai_s_Inaugural_Speech_Nov.pdf. Fecha de consulta 6.02. 2010.

(112) Información sobre este SOFA disponible en <http://www.cfr.org/publication/16448/>

(113) Elsea, Op.Cit, 13

ses han avisado que los contratistas de terceros países no son inmunes a partir del mes de enero de 2009 a la jurisdicción iraquí.

Un marco regulatorio específico para las EMSP, que deberá ser aprobado por el parlamento iraquí, está en estos momentos siendo desarrollado por el Gobierno del país.

El marco regulatorio español

No existe en España ninguna norma legal que regule las actividades de las EMSP en el exterior del territorio nacional, aunque las Fuerzas Armadas españolas han contratado regularmente ciertos servicios de apoyo logístico con ocasión de la ejecución de operaciones de paz en el exterior.

La normativa fundamental que regula la prestación de servicios de vigilancia y seguridad en territorio español es la Ley 23/1992, de 30 de julio, y el Reglamento de Seguridad Privada de 1994 que desarrolla la citada ley (114). Quizás el rasgo más característico de esta normativa lo constituye el hecho de que las empresas dedicadas al sector de la seguridad constituyen un complemento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado quienes tienen la competencia exclusiva en materia de seguridad ciudadana, tal y como dispone nuestra propia Constitución (artículo 104). Las normas españolas establecen un régimen de licencias, obligando a las empresas del sector a inscribirse en el Registro del Ministerio del Interior y al personal perteneciente a las mismas a disponer de una autorización administrativa para el desempeño de sus funciones.

Como consecuencia del secuestro por piratas del atunero español Alakrana en aguas de Somalia en 2009, esta normativa sobre seguridad privada ha sido modificada recientemente. A través de estas modificaciones se ha permitido el desarrollo de servicios de seguridad privada en los buques pesqueros y mercantes españoles que «*desarrollan sus actividades en aguas sometidas a especiales situaciones de riesgo para la vida e integridad de sus tripulantes*» (115).

El cambio fundamental introducido por el gobierno español ha sido permitir prestar servicio de seguridad con armas en buques de bandera española, armas que en ciertas condiciones excepcionales pueden ser de guerra. Sin embargo, el Real Decreto 1628/2009 reafirma que esta re-

(114) Este Reglamento fue aprobado por Real Decreto 2364/1994 de 9 de diciembre.

(115) Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre, desarrollado por la Orden de presidencia del Gobierno PRE/2914/2009, de 30 de octubre.

gulación por la Administración del Estado «se inscribe en núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública atribuida al Estado por el artículo 149.1.29 de la Constitución», es decir se incide en su carácter complementario.

En suma, ninguna norma legal específica regula la exportación por parte de empresas españolas de servicios militares y de seguridad privados. Este hecho levanta incertidumbres acerca de la cobertura legal de la que disponen las compañías españolas del sector que en estos momentos realizan actividades en el extranjero. Este factor ha sido reconocido por algunos representantes de la propia industria española de la seguridad privada. En un artículo publicado a finales del pasado año 2009 (116) que expone la necesidad de creación de empresas de «servicios integrales de inteligencia, seguridad y logística en España», los autores afirman que *«también hay que constatar que todavía están pendientes de definir en nuestro país elementos normativos legales que proporcionen la cobertura, las reglas y los instrumentos necesarios para la correcta y eficaz prestación de este tipo de actividades en escenarios internacionales y en áreas de riesgo o de especial interés para nuestra nación»*.

Otras formas de regulación

Además de las legislaciones de carácter nacional o internacional aplicable a las EMSP, existen otras normas «no formales» que cubriendo parcialmente los defectos de aquellas tratan de regular en cierta medida las actividades de las EMSP.

La importancia de la sociedad civil

Las EMSP tratan de preservar su reputación por el temor a verse penalizadas por el mercado que se constituye así en una forma de regula-

(116) ESTEBAN NAVARRO, Miguel A., JIMENEZ BERNAL, Jesús, LIBRÁN LANDÁBURU, Álvaro. «Un nuevo modelo de negocio en España: Servicios Integrados de Inteligencia, seguridad y logística para la acción internacional», *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*. Nº 6. Junio-Septiembre 2009. 39-85. Jesús Jiménez es en la actualidad director de Operaciones de la empresa española Eulen Seguridad (según cv. de p.7). Por otro lado es de interés indicar que este artículo (p. 68) afirma que *«el recurso de las empresas e instituciones españolas a compañías extranjeras para cubrir sus necesidades de inteligencia, seguridad y logística cuando actúan fuera de nuestro país es lo habitual en España, ya que ésta no pueden ser atendidas convenientemente desde la oferta empresarial nacional»*.

ción extraoficial (117). En la denuncia de las violaciones de los derechos humanos y del DIH cometidos por contratistas en zonas del conflicto, que afectan a la reputación del sector de la seguridad privada, las organizaciones civiles tienen un papel fundamental (118). Grupos como Amnistía Internacional, Geneva Call, Human Rights First, SwissPeace o el Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (119) entre otros muchos han publicado estudios que analizan los principales temas que rodean a estas compañías de seguridad.

También otros expertos adscritos a «think tanks» independientes, universidades u otras instituciones privadas llevan a cabo investigaciones sobre las actividades de las EMSP y sus empleados y efectúan propuestas para realizar una regulación más efectiva de las mismas.

Es posible destacar en este esfuerzo al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que como una organización independiente y neutral disfruta de un nivel de reconocimiento sin igual en el mundo a la hora de proteger a las víctimas de los conflictos armados. Como el principal observador del cumplimiento del DIH, el CICR participa en varias acciones tendentes a recalcar la necesidad de cumplimiento del DIH por parte de las EMSP. La colaboración del CICR con el Gobierno suizo durante el proceso de discusión del Documento Montreux, que se trata a continuación, debe ser enmarcada en este contexto. En esta línea, cabe igualmente resaltar al Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra (120) (DCAF) que desarrolla un programa específico sobre las EMSP y que participa activamente en diversos trabajos relacionados con la industria de los servicios militares y de seguridad privados.

El Documento de Montreux

El incremento exponencial de las actividades de las EMSP en las décadas recientes, así como la debilidad de los mecanismos regulato-

(117) Percy, Op.Cit, 54

(118) A falta de sentencias judiciales en su contra, las continuas denuncias de abusos y conductas criminales cometidos por los empleados de la empresa estadounidense Blackwater provocaron su expulsión de Irak y la pérdida de contratos del gobierno de los EEUU, obligándola a cambiar de consejo de dirección e incluso de nombre corporativo.

(119) Este Centro lleva a cabo el seguimiento de las actividades de más de 4000 empresas en todo el mundo. Página web <http://www.business-humanrights.org/Home>

(120) En la web del DCAF es posible encontrar las regulaciones nacionales existentes así como numerosos análisis sobre EMSP. Información sobre el asunto disponible en <http://www.dcaf.ch/privatisation-security/index.cfm>

rios internacionales aplicables a las mismas, indujo al Gobierno suizo, en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a lanzar una iniciativa con el objeto de tratar el fenómeno de estas empresas.

Esta iniciativa condujo a la elaboración del «*Documento de Montreux sobre Obligaciones Legales Internacionales Pertinentes y Buenas Prácticas para los Estados relativas a Operaciones de las Compañías Militares y Seguridad Privadas durante Conflicto Armado*» del 17 de septiembre de 2008, acordado por los 17 Estados participantes en la citada iniciativa (121). Además de estos países, en esta actividad coadyuvaron otros expertos pertenecientes a organizaciones no gubernamentales y a la misma industria de los servicios militares y de seguridad privados. Es digno de mención que las Naciones Unidas no estuvieron presentes de forma oficial ni durante la elaboración y discusión del documento, ni tampoco fueron consultadas a lo largo de su elaboración. Con posterioridad a la publicación del Documento de Montreux, otros 17 Estados (122) se han ido uniendo progresivamente a la iniciativa, lo que constituye sin lugar a dudas un gran éxito (123). España es signataria de este documento desde el 20 de mayo de 2009.

El Documento de Montreux, que no implica obligaciones legales y no busca apoyar o legitimar el uso de las EMSP, se encuentra dividido en dos partes. La primera está dedicada a resaltar las 27 leyes internacionales existentes que son de obligado cumplimiento por los Estados, las EMSP y sus empleados en situaciones de conflicto armado.

La segunda parte del documento contiene 73 «buenas prácticas» a realizar por los Estados, diseñadas para ayudar a los mismos a cumplir con las obligaciones legales antes enunciadas a través de ciertos mecanismos legislativos y administrativos. La mayoría de estas buenas prácticas ya se encuentran vigentes regulando ciertos ámbitos, como por ejemplo el del comercio de armas. Además, comprenden, entre otras, la implantación de un régimen de licencias y la mejora de la supervisión y la rendición de cuentas a llevar a cabo por las EMSP. La intención es

(121) Este documento fue firmado por los siguientes Estados: Afganistán, Angola, Australia, Austria, Reino Unido, Canadá, China, Francia, Alemania, Irak, Polonia, Sierra Leona, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Ucrania y los Estados Unidos.

(122) Los 17 países (por orden de firma) son: Macedonia, Ecuador, Albania, Países Bajos, Bosnia y Herzegovina, Grecia, Portugal, Chile, Uruguay, Liechtenstein, Qatar, Jordania, España, Italia, Uganda, Chipre y Georgia.

(123) Información sobre el documento de Montreux disponible en: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/pse/parsta.html>.

que sólo aquellas empresas que dispongan de estándares que cumplan con las normas de los derechos humanos y las leyes de la guerra puedan actuar en escenarios de conflicto.

La importancia del documento reside en varios aspectos:

- Constituye el primer, y único hasta el momento, instrumento que de una manera oficial afronta el reto que las actividades de las EMSP representan. Por ello, puede servir como base para desarrollos legislativos futuros tanto en el plano internacional como en el nacional. La participación del CICR, como custodio del Derecho Internacional Humanitario y garante de la neutralidad otorga indudable legitimidad al texto.
- Haber logrado la aceptación de algunos Estados muy especialmente afectados por las actividades que llevan a cabo las EMSP. Es preciso resaltar la firma, por un lado de Afganistán e Irak, países en donde mayoritariamente desarrollan las EMSP sus actividades, y por otro del Reino Unido y Estados Unidos (124), países en donde residen mayoritariamente las sedes de estas empresas, siendo en el caso norteamericano su mayor cliente.
- Conseguir el beneplácito por parte de 34 Estados firmantes acerca de que las regulaciones internacionales relativas a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario son de total aplicación a las EMSP y a sus empleados, descartando de esta forma la tradicional afirmación que señala que las EMSP actúan en un limbo legal.
- En virtud del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, el documento claramente establece las responsabilidades jurídicas internacionales de los tres distintos tipos de estados involucrados en el asunto: los que contratan a las EMSP (Estados contratantes), en donde operan (Estados territoriales) y en donde residen sus sedes (Estados de origen). Asimismo, el documento señala que los Estados no pueden externalizar ciertas funciones asignadas a los mismos por tratado.
- La implicación de la propia industria privada facilita que los principios expuestos por el Documento de Montreux sean asimilados

(124) Se estima que en los EEUU y en el Reino Unido residen cerca del 80% del total de EMSP existentes en el mundo en la actualidad. GOMEZ DEL PRADO, Jose L. «Private Military and Security Companies and the UN Working Group on the Use of Mercenaries». *Journal of Conflict and Security Law*. Volume 13, N° 3. 2008. P.438.

como doctrina de uso por las mismas EMSP. De hecho, la Asociación Internacional de Operaciones de Paz (IPOA), «lobby» que agrupa algunas de las EMSP, ha corroborado que el documento constituye una de las guías de su Código de Conducta.

Pese a su indudable importancia y oportunidad, el Documento de Montreux presenta tres debilidades fundamentales. La primera de ellas es la ya citada falta de obligación en el cumplimiento de las «buenas prácticas». Para que estas tengan un valor real operativo, se requiere que los Estados desarrollen mecanismos propios adicionales de supervisión y control de las actividades de las EMSP. Quizás en este aspecto, un mecanismo internacional pudiera ser preciso para completar los medios de supervisión nacionales.

La segunda debilidad es que el Documento de Montreux no es suficiente para llevar a cabo una regulación completa de las actividades de las EMSP. Se echan en falta varios aspectos esenciales y en particular el tratamiento a llevar a cabo con las demandas que puedan realizar los afectados por las actividades de las EMSP. Así, las Organizaciones Internacionales y los Estados deben, sobre la base proporcionada, desarrollar reglas de actuación suplementarias.

Finalmente, la tercera debilidad reside en el hecho de que el documento no presenta ninguna cláusula acerca de aquellas funciones inherentes a los Estados y que por lo tanto no deberían ser motivo de privatización (125). Esto es de especial relieve, puesto que se deben señalar con precisión que funciones pueden o no realizar las EMSP. Únicamente, se menciona de forma vaga, que los Estados a la hora de contratar ciertos servicios «*tendrán en cuenta factores tales como si un servicio específico puede causar que el personal de las EMSP se vea envuelto en una participación directa en las hostilidades*».

En conclusión, el Documento de Montreux se considera un paso adelante interesante a la hora de efectuar una regulación adecuada de las operaciones de las EMSP. Sin embargo, pese a las buenas expectativas que el documento plantea, también existen fragilidades que deben ser cubiertas por los Estados, ya que éstos son los responsables últimos del cumplimiento del orden jurídico internacional y nacional.

(125) Entre estas funciones inherentemente estatales y que por lo tanto no pueden externalizarse, el documento de Montreux señala únicamente la responsabilidad sobre campos de prisioneros.

Autorregulación

Las EMSP han tratado de regularse a sí mismas, dándose cuenta de que iba en su propio interés. Mantener la buena reputación es importante en un mercado en que los clientes castigan las transgresiones de las buenas prácticas comerciales que tienen siempre un amplio eco en los medios de comunicación. Por esta causa, han formado distintas asociaciones y adoptado «códigos éticos» que deben regir sus actividades, en un contexto en el que como hemos visto, existen dificultades ciertas a la hora de aplicar la legislación pertinente.

La estadounidense «International Peace Operations Association» (IPOA) la cual integra algunas de las EMSP más conocidas tales como ArmorGroup, Dyncopr o MPRI ha establecido un código de conducta que «*busca los criterios y la seguridad ética de los miembros de las Compañías Internacionales y manejar e informar de los conflictos para mejorar el funcionamiento por la paz y el medio ambiente; de modo que puedan contribuir con sus valiosos servicios en beneficio de la paz y la seguridad humana*». Las 59 empresas miembros de esta organización alentarían el seguimiento de las reglas del Derecho Internacional Humanitario y las normas aplicables relativas a los derechos humanos (126).

En Irak, alrededor de 40 EMSP han formado la «Private Security Companies Association in Iraq» (PSCAI), la cual pretende «*trabajar de forma próxima con el Gobierno iraquí y favorecer una relación de confianza y entendimiento*». Las empresas asociadas se reúnen periódicamente intercambian información y pueden presentar un punto de vista común ante las autoridades iraquíes.

En febrero del 2007, fue fundada la «British Association of Private Security Companies» (BAPSC) para «*promover, resaltar y regular los intereses y las actividades de las EMSP basadas en el Reino Unido*» que proporcionan servicios de seguridad y militares. En la actualidad, este «lobby» británico anuncia como miembros plenos de su organización a cinco empresas, a las que hay que añadir otras nueve como miembros provisionales y otras once como asociadas (127). De acuerdo a su Carta de asociación, los miembros de la BAPSC deben aceptar ciertas obli-

(126) Datos obtenidos en www.ipoaonline.org. Consulta efectuada el 8 de enero de 2010.
Una de estas compañías es la española Ge2b International Security con domicilio social en Madrid (www.ge2b.com).

(127) Datos obtenidos en www.bacsp.org.uk. Consulta efectuada el 8.01.2010.

gaciones entre las que se pueden destacar: promocionar una relación abierta y transparente con el gobierno del Reino Unido y cumplimentar la legislación internacional existente.

La autorregulación proporciona en cierta manera transparencia al sector ya que de forma pública es posible conseguir información acerca de que empresas de forma voluntaria han adoptado, al menos en teoría, un modo de funcionamiento abierto y de acuerdo a criterios de actuación legítimos.

Pero la autorregulación presenta algunos serios problemas. Primero, es obvio que las reglas impuestas desde el exterior suelen ser más estrictas que las autoimpuestas. Segundo, para que la regulación fuese efectiva sería necesario que todas las empresas pertenecieran a asociaciones que obligasen al cumplimiento de los códigos de buena conducta, algo ciertamente improbable de conseguir dado el tamaño y la naturaleza del negocio militar privado. Tercero, aunque la regulación de las compañías fuese posible, los empleados de las mismas quedarían excluidos de la misma. Y cuarto, al no existir un sistema de control independiente tampoco existiría una manera de aplicar sanciones legales en caso necesario.

En 2008, Rosemann (128) hizo públicos los resultados de una investigación propia acerca de cómo las páginas web de 235 EMSP recogían el seguimiento de códigos éticos y de conducta. El citado autor encontró que: sólo el 30.6% (72 empresas) confirmaban el cumplimiento de valores éticos; el 3.8% (9 empresas) expresamente abogaban por el reconocimiento de derechos humanos; el 5.1% (12 empresas) reconocían que sus actividad necesitaban ser reguladas; y únicamente el 18.4% (44 empresas) estaban preparadas para adherirse a códigos éticos de conducta. Además Rosemann afirmaba que la empresa estadounidense California Center Inc. International (CACI) disponía de varios códigos de conducta así como reglas internas de comportamiento, lo que no fue impedimento para que algunos de sus empleados se vieran envueltos en el caso de las torturas de la cárcel iraquí de Abu Ghraib (129).

(128) ROSEMANN, Nils. «Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies». Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Occasional Paper 15. 2008. P.21.

(129) Para recordar este caso y observar la implicación de contratistas ver por ejemplo: «US military in torture scandal», The Guardian, 30.04.2004. Disponible en <http://www.guardian.co.uk/media/2004/apr/30/television.internationalnews>. Fecha de la consulta 12.03.2010.

Iniciativas para una regulación más efectiva.

Con el fin de cubrir las deficiencias de las distintas legislaciones y normativas existentes, se están llevando a cabo varias iniciativas con el fin de mejorar la regulación de las EMSP. Por su trascendencia es posible destacar las dos que se exponen a continuación.

El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre mercenarios: ¿Una futura Convención Internacional que regule las EMSP?

Dentro del entorno de las Naciones Unidas es, sin duda, el trabajo del «*Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos (130)*» ya mencionado con anterioridad, el de mayor interés, ya que tiene una relación directa con la supervisión y regulación de las EMSP.

El Grupo de Trabajo sobre mercenarios, fue establecido en 2005 por la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU por Resolución 2005/2 sustituyendo al Relator Especial para el uso de mercenarios que había existido desde 1987. El Grupo de Trabajo, que debe informar anualmente a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos, está integrado por cinco expertos independientes, uno de cada grupo regional, que actúan a título personal, y está encabezado por un Presidente-Relator, puesto ocupado en la actualidad por Shaista Shameem de Fiji.

El mandato recibido por el Grupo de Trabajo por la resolución de creación citada, está claramente enfocado hacia las EMSP. En cumplimiento de este mandato, el Grupo de trabajo ha llevado a cabo una importante labor de seguimiento de las actividades de las EMSP, efectuando visitas a países clave en el asunto y contactando con miembros de la industria privada (131).

(130) Información sobre el Grupo de Trabajo en <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/mercenaries/> Fecha de la consulta 2.02.2010

(131) Por ejemplo, en verano de 2009, el Grupo de Trabajo realizó una visita a los EEUU durante la que se entrevistó con representantes del gobierno de los EEUU, académicos, organizaciones civiles y de la propia industria privada de la seguridad. Esta visita debe ser enmarcada como parte del esfuerzo para compilar información referente a incidentes específicos, y discutir las perspectivas del papel de los EEUU en la regulación y supervisión de las EMSP. Comunicado de prensa de las Naciones Unidas de 3.08.2009 disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9200&LangID=E>. Fecha de la consulta 24.01.2010.

En marzo de 2009, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Grupo de Trabajo que «*intercambie con los Estados Miembros, por intermedio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ideas sobre un posible proyecto de convención relativo a las empresas militares y de seguridad privadas, les solicite comentarios sobre el contenido y el alcance de esa convención [...] (132)*».

Con este fin, el Grupo de Trabajo ha realizado una consulta en cada uno de los cinco grupos regionales de Estados, en los que está dividida la ONU, con el fin de reunir opiniones, tanto de organismos gubernamentales como de expertos independientes, acerca de los distintos elementos que la citada convención debe reunir, así como concitar apoyos para su futura aprobación (133).

Aunque el borrador recibirá numerosas modificaciones como consecuencia del lógico proceso negociador previo a su posible aprobación por parte de los Estados, algunos primeros detalles y reacciones sobre el borrador de convención ya se han hecho públicos (134). Así los principios generales rectores de la convención parecen estar claros. Estos principios serían: uno, reiterar el precepto fundamental del monopolio de la fuerza por parte de los Estados; dos, reafirmar la obligación de los Estados para asegurar por parte de las EMSP el respecto al derecho de los derechos humanos y del DIH; tres, definir aquellas funciones que deben ser consideradas inherentes a los Estados y que no pueden dejarse en manos privadas ni externalizar; cuatro, proponer normativas regulatorias, tanto a nivel internacional y nacional, creando un sistema de licencias y de registro de EMSP; cinco, establecer un comité internacional independiente compuesto de 14 miembros que supervise la implementación de la convención y controle las actividades de las EMSP; y seis, proporcionar un sistema para la compensación de las posibles víctimas de las acciones abusivas por parte de estas empresas de seguridad.

(132) Resolución A/HRC/10/11 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 26.03.2009. Disponible en http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_11.pdf. Fecha de la consulta 2.01.2010

(133) El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas ha llevado a cabo cinco consultas regionales siendo la última de ellas la relativa al Europeo Occidental y Otros Grupos realizado el 14 de abril de 2010.

(134) Un borrador, fechado en Julio 2009, puede consultarse en: Draft International Convention on the Regulation, Oversight and Monitoring Of Private Military and Security Companies. 13.07.2009. Disponible en <http://www.mgimo.ru/files/121626/draft.pdf>. Fecha de la consulta 2.01.2010

En estos momentos parece claro que para que la convención sobre EMSP tenga éxito será necesario un amplio consenso entre los Estados, algo que no parece, a menos en teoría, fácil a corto plazo dados los precedentes de otras convenciones. Además de tener que superar las dificultades que el propio nombre del Grupo de Trabajo plantea, por evocar al mercenarismo, la futura convención requerirá de un amplio apoyo por parte de la sociedad civil y de los distintos organismos de las Naciones Unidas. Por otro lado, existe un riesgo real que se entre en una cierta competencia con otra iniciativa que como veremos en el siguiente apartado se encuentran también en marcha. El documento de Montreux ha tenido un considerable éxito y los países pueden estar más predispuestos a proseguir por ese camino que iniciar el siempre difícil proceso de aprobación de una nueva convención.

Por consiguiente, pese a la indudable necesidad de efectuar una regulación eficaz a nivel internacional de la industria de servicios militares privados y de la trascendencia de la labor que, con sus escasos medios, realiza el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, se considera que la puesta en práctica de esta convención sobre las EMSP planteará importantes dificultades.

La nueva iniciativa del gobierno suizo

Aunque, supuso un buen primer paso hacia el necesario fortalecimiento de los mecanismos regulatorios sobre las EMSP, es indiscutible que el ya mencionado Documento Montreux no es suficiente. Por ello, está en marcha una nueva iniciativa liderada por la propia industria privada con el apoyo del gobierno suizo, el DCAF y la Academia de Ginebra de DIH y Derechos Humanos. Esta iniciativa trata de desarrollar un código de conducta internacional que conforme al derecho de los derechos humanos y el DIH supere las debilidades identificadas.

Tras varias reuniones preparatorias y de trabajo (135), a fecha de hoy, existe acuerdo sobre los principales puntos que el citado código de conducta (136) debe contener. Éstos serían:

(135) Información sobre la reunión mantenida en junio de 2009 se encuentra disponible en: <http://www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WP979/pdfs/WP979.pdf>. Fecha de la consulta 6.03.2010.

(136) Borrador de Código de Conducta internacional disponible en: http://www.dcaf.ch/privatisation-security/PSC_PMC-CoC_Draft_11.01.2010.pdf. Fecha de la consulta 6.03.2010.

- Clarificar las obligaciones generales para las empresas, así como las específicas para su personal, relativas a los derechos humanos. Estas obligaciones incluyen, entre otras, la limitación del uso de la fuerza y de las armas de fuego, normas para la detención de personas y la prohibición expresa de la tortura;
- Establecer estándares explícitos para la selección y el adiestramiento del personal de las EMSP, así como de las posibles acciones disciplinarias a imponer en caso de conductas contrarias al código de conducta o de comportamiento abusivo o criminal; y
- Crear un mecanismo independiente de acreditación de EMSP así como de queja y compensación para las posibles víctimas.

El código de conducta, que pretende entrar en vigor antes que finalice 2010, sería en cualquier caso complementario a las medidas que adopten los Estados aunque en aquellos lugares donde el imperio de la ley es débil o inexistente puede ser el único recurso disponible a la hora de regular las actividades de las EMSP.

Esta iniciativa presenta la ventaja que es la propia industria quien la impulsa en la certeza que la violación de los derechos humanos erosiona no sólo su imagen sino también su propia efectividad. Además, la participación de otras instituciones independientes así como la implicación en el proceso de algunos gobiernos como el estadounidense o el del Reino Unido, proporcionará un valor añadido al resultado final. No obstante, está por todavía por ver cuál será la acogida de esta actividad por parte del conjunto del sector privado de la seguridad.

CONCLUSIONES

Las EMSP están aquí para quedarse. El auge actual representado por el número de empresas del sector, personal contratado y volumen de negocio así lo demuestra. Cualquier operación en el exterior que en estos momentos llevan a cabo los ejércitos de los países occidentales requiere del apoyo de contratistas. En el caso particular de los EEUU, sus Fuerzas Armadas han reconocido que no es posible realizar y mantener un despliegue de fuerzas militares, fuera del territorio norteamericano, sin contar con el apoyo de EMSP. Pero además, la demanda global de servicios de seguridad por otros clientes ajenos a los gobiernos, refuerza esta tendencia.

El origen del mercado internacional de la seguridad privada se encuentra en la evolución del entorno estratégico, a partir fundamental-

mente del fin de la Guerra Fría. Esta evolución se asienta en el tránsito desde un orden internacional en el que el Estado modelo por excelencia de organización política de las comunidades humanas, desempeñaba un papel central, a un orden global en el que el Estado, aun manteniendo un papel preponderante, compite, en ocasiones de forma violenta, con una multitud de agentes tanto públicos como privados.

Esta tendencia de cambio conlleva una reducción de la importancia del papel que realizan los Estados influyendo entonces en la seguridad, tal y como ha sido entendida hasta la actualidad. A través de la crisis de lo que se creían valores inmutables, los ciudadanos experimentan un déficit de seguridad que ni los Estados nacionales ni las organizaciones internacionales parecen capaces de cubrir. Consecuentemente, el concepto de seguridad deja de estar directamente ligado al de Estado, como ocurría hasta el momento. Esta es la situación en que las EMSP prosperan.

Estos cambios en los modelos de seguridad tienen una doble vertiente. Por un lado, en los Estados débiles o fallidos, los gobiernos se encuentran incapaces de ejercer el monopolio del uso de la fuerza armada. Movimientos rebeldes, insurgentes, terroristas, piratas, señores de la guerra, milicias étnicas o tribales y el crimen organizado llenan el vacío creado por la incapacidad de los Estados. Los gobiernos de estos países y sobre todo las empresas transnacionales que operan allí reclaman los servicios de las EMSP para poder continuar con su actividad productiva. El recurso a estas empresas privadas por parte del sector pesquero español en aguas del Cuerno de África debe ser enmarcado en este entorno.

Por otro lado, los Estados occidentales han sufrido transformaciones «neoliberales» debidas a la globalización y liberalización del comercio. Las Fuerzas Armadas occidentales se han visto también afectadas por las oleadas privatizadoras que, llevadas a cabo en el nombre de la eficiencia, han alcanzado a todos los sectores económicos. Nuevas misiones, reducciones de efectivos y sistemas de armas tecnológicamente complejos completan el panorama en el que las EMSP encuentran su potencial de negocio.

Pero sin duda, han sido los conflictos de Afganistán e Irak los que deben ser contemplados como los principales causantes de la expansión definitiva del multimillonario mercado global de los servicios de seguridad privados. La superioridad militar estadounidense, siendo abrumadora en lo convencional, se vio incapaz de conseguir un entorno estable y segu-

ro en estos países, con posterioridad al cambio de régimen provocado en los mismos. Ello fue debido entre otros factores, a lo reducido de los efectivos militares desplegados en Irak. Los apenas 140 mil militares estadounidenses más los 22 mil proporcionados por los aliados fueron del todo insuficientes para llevar a cabo todas las labores de seguridad y de reconstrucción que se requerían para el éxito de la misión. Las EMSP se contemplan entonces como la panacea a todas estas dificultades ya que con esta privatización de la violencia, el Gobierno estadounidense ha logrado evitar el aumento del número de fuerzas militares regulares desplegadas en estos países y al mismo tiempo escapar, en gran medida, del escrutinio público.

El elenco de servicios que las EMSP son capaces de proveer es muy amplio extendiéndose por toda la gama de funciones de combate, apoyo al combate y logísticas que hasta el momento llevaban a cabo en exclusiva los ejércitos y los cuerpos policiales y de seguridad nacionales. Pero son aquellos servicios que impactan directamente sobre el principio fundamental que determina la propia existencia de las organizaciones militares, es decir el uso legítimamente controlado de la fuerza letal, los que constituyen el principal objeto de controversia. Sabedoras de ello, las propias EMSP rechazan el uso del término «militar» a la hora de referirse a sí mismas por un doble motivo. Por un lado, evitar que sus actividades sean consideradas próximas al mercenarismo y por otro sortear el rechazo que generan entre los integrantes de los ejércitos nacionales.

Es indiscutible que la enorme expansión de la industria militar y de seguridad privada encuentra su base en las grandes ventajas que para los potenciales usuarios conlleva el recurso a estas empresas, convirtiéndolas así en un recurso indispensable para gobiernos, multinacionales, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. Mayor especialización, rapidez de actuación, flexibilidad de acción por parte de los gobiernos contratantes y el posible menor coste con respecto a otras alternativas tradicionales son algunas de las principales ventajas que las EMSP presentan.

Pero en esta utilización creciente de los servicios de seguridad privados concurren, asimismo, importantes incertidumbres. Éstas tienen un componente práctico, como la falta de control sobre las actividades que las EMSP y sus empleados llevan a cabo sobre el terreno. Pero más importante tienen también un componente moral y ético. En este último caso, el reto a valores democráticos y sociales consolidados, destacan-

do el desafío planteado al control legítimo del uso de la fuerza por parte de los gobiernos democráticos constituye el principal interrogante que las firmas militares privadas plantean. Quizás como propone Krahmman (137), se está produciendo el tránsito desde el modelo tradicional en el que el Estado actúa como un proveedor de seguridad de forma monopolista, a otro modelo en el que el Estado es únicamente el gestor del contexto legal en el que los distintos actores públicos y privados pueden utilizar legítimamente la fuerza armada.

Según la opinión generalizada existente, gran parte de las complejidades y recelos que las EMSP plantean podrían solventarse a través de una adecuada regulación de las mismas. Así, la exigencia de efectuar una regulación sobre las actividades de las CMP puede ser resumida en dos razonamientos esenciales. El primero es relativo a clarificar las leyes que son de aplicación a su caso y el segundo tiene que ver con la necesidad de perseguir conductas criminales realizadas por el personal de estas firmas durante el desempeño de sus labores profesionales.

Sin embargo, los actuales instrumentos legales disponibles, tanto los de carácter internacional, como los estatales y los autoimpuestos por la propia industria, manifiestan deficiencias substanciales.

El enfoque crítico que define a las EMSP como una variación del viejo oficio del soldado de fortuna se basa en la creencia de que las leyes internacionales actuales y en particular las Convenciones antimercenario son instrumentos regulatorios eficaces. Pero, como la realidad tozudamente parece indicar, las leyes internacionales, confeccionadas, hace ya bastantes decenios para prohibir el mercenarismo, se muestran del todo inadecuadas para tratar el fenómeno de las EMSP. Las definiciones que las citadas Convenciones y el propio DIH presentan a la hora de determinar lo que constituye un mercenario presentan deficiencias tan notorias que su aplicación, incluso en casos claros, se antoja casi imposible. De ahí, su escasa aceptación.

Pero además, la discusión concerniente a si estas empresas constituyen o no una nueva forma de mercenarismo, resulta del todo inútil. La contratación de forma abierta de estos servicios privados por parte

(137) KRAHMANN, Elke. Private Security Companies and the State Monopoly on Violence: A Case of Norm Change?. Peace Research Institute Frankfurt (PRIF). PRIF-Report N° 88. 2009. Disponible en http://www.humansecuritygateway.com/documents/PRIF_Prvt_Security_and_The%20State_Monopoly_on_Violence.pdf. Fecha de la consulta 21.03.2010.

de gobiernos democráticos otorga una gran carga de legitimidad a las EMSP. Si de nuevo aplicamos el ejemplo de la contratación de seguridad privada por parte de armadores españoles para permitir a los barcos españoles faenar en el Océano Índico, que no hay que olvidar que es financiada en parte por el Gobierno español, podríamos llegar fácilmente a la conclusión que a casi nadie le preocupa si los «vigilantes privados», como son denominados por los medios de comunicación, son o no mercenarios. Por lo tanto, se antoja crucial regular las actuaciones de las compañías privadas de seguridad como un asunto completamente distinto al mercenarismo.

Tampoco las diferentes regulaciones nacionales, en su actual forma, constituyen un mecanismo apropiado para efectuar una apropiada regulación de las EMSP. Este tipo de regulación, en ciertos aspectos insustituible, dado el orden internacional basado en el modelo de Estado, no parece capaz de regular de manera completa un fenómeno complejo y fundamentalmente internacional. Y por supuesto dejar la regulación de la industria al propio sector privado, pese a su indudable valor, no constituye un medio apropiado, a menos que exista un órgano independiente de supervisión de sus actividades con capacidad de imponer sanciones y proporcionar reparaciones en caso de actos abusivos.

Por todo ello, las actuales iniciativas tendentes a mejorar las distintas categorías de regulación se antojan del todo imprescindibles. La nueva iniciativa de Suiza que se está desarrollando con el apoyo de otros Estados, instituciones y la propia industria parece a priori una manera apropiada y realista de afrontar este asunto. Sin embargo, la propuesta de una nueva Convención específica para las EMSP conducida por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre el uso de mercenarios plantea dudas acerca de su viabilidad, al menos a corto plazo.

En cualquier caso, no hay que olvidar que regulación y legitimidad son términos de la misma ecuación. A través de una más completa regulación, las EMSP conseguirán ser plenamente observadas como agentes lícitos. De llegarse a este punto, las EMSP se convertirían en uno más de los agentes no estatales que podrían contribuir a la resolución de conflictos.

RESUMEN

Desde el final de la Guerra Fría, gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas transnacio-

nales y otros clientes están recurriendo a los servicios de las Empresas Militares y de Seguridad Privada (EMSP). En una tendencia de crecimiento imparable, las EMSP se han convertido en actores imprescindibles a la hora de entender el actual contexto de la seguridad internacional. El presente texto tiene como objetivo efectuar un conciso repaso sobre las principales cuestiones de muy diversa índole que plantean las EMSP en estos momentos.

Palabras clave: Empresas militares privadas; empresas de seguridad privadas; empresas militares y de seguridad privadas; contratistas; mercenarios.

ABSTRACT

Since the finalization of the Cold War, the provision of Private Military and Security Companies services to governments, international organizations, non-governmental organizations, transnational companies and others is a regular practice. In an increasing trend, Private Military and Security Companies have become essential actors so that the international security context can be understood. The aim of this text is to provide a concise review on the main questions that those companies currently rise.

Key words: Private military companies; private security companies; private military and security companies; contractors; mercenaries.

CAPITULO TERCERO

LA OTRA CARA DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LAS ONG

LA OTRA CARA DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LAS ONG

FRANCISCA SAUQUILLO PÉREZ DEL ARCO

Reflexionar sobre las ONG y la seguridad internacional nos obliga, en primer lugar a definir qué entendemos por este tipo de organizaciones. Las ONG son la expresión de la voluntad y de la solidaridad de la ciudadanía, de la sociedad civil articulada, cuyo objetivo final es conseguir un cambio que repercuta en el bien de toda la comunidad. Las ONG existen tanto en los países más ricos como en los empobrecidos. Ambas trabajan de manera conjunta, creando redes sociales que saltan fronteras.

Son organizaciones sin ánimo de lucro e independientes de cualquier ente público. Aunque desarrollan sus actividades en áreas muy diversas, se atribuye este nombre, de manera general, a las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, es decir, aquellas que trabajan para el desarrollo de los países empobrecidos. En los últimos años, se viene utilizando también el término ONG humanitarias para referirse a aquellas que llevan a cabo sus actuaciones en el ámbito humanitario.

Casi la mitad de la población en las regiones en desarrollo vivía en la pobreza extrema en 1990(1). La tasa de pobreza comenzó a disminuir en 1999, las ONG pretenden alcanzar la meta de reducir la tasa de pobreza a la mitad en 2015. La búsqueda de un digno nivel de bienestar para los pueblos más deprimidos que habitaban el Istmo centroamericano constituyo, desde el principio de la década de los noventa, uno de los mayores retos para las ONG españolas, entre las que se encon-

(1) Plataforma 2015 y más «Situación y perspectivas de la lucha contra la pobreza y la Desigualdad en tiempos de crisis 2009».

traba el MPDL, con proyectos humanitarios, sanitarios y de seguridad alimentaria.

Todo ese trabajo de fomento en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos centroamericanos, se vio truncado por el paso del huracán Mitch a finales del mes de octubre de 1998, causante de la modificación de la fisonomía de los países afectados (Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador) y responsable del cambio de las actuaciones que allí se daban (2). En un primer momento tuvimos que dejar de hacer política de desarrollo, en los días críticos en los que las lluvias eran torrenciales, y existían desbordamientos de los ríos, etc ... y ello nos obligaba a realizar labores de evacuación y atención a los damnificados, lo que conocemos como labores de emergencia, para pasar posteriormente a realizar labores humanitarias.

Este hecho, nos hizo ser conscientes de la importancia de la política de Prevención de las catástrofes naturales, como de los conflictos bélicos.

EL NACIMIENTO DE LAS ONG HUMANITARIAS Y SUS PRINCIPIOS RECTORES

Desde que en 1863, Henri Dunant creara la Cruz Roja, las ONG han realizado tareas humanitarias de asistencia y socorro a las víctimas de los conflictos. Una función inicial que se ha visto ampliada para dar respuesta a las múltiples dimensiones de las crisis. En la actualidad las ONG trabajan en áreas diversas y complementarias como son la prevención, la rehabilitación posbélica, la consolidación democrática, la promoción de los derechos humanos o el fortalecimiento de las redes sociales locales, entre otras muchas. Pero antes de ahondar en estas cuestiones, hagamos memoria para entender cuáles son los pilares en los que se asientan este tipo de organizaciones.

El punto de partida de las ONG humanitarias se sitúa en la Batalla de Solferino, en 1859, cuando Henri Dunant, tras observar el gran número de combatientes heridos que no eran atendidos, organizó a la población civil –principalmente a las mujeres– para ofrecerles la asistencia necesaria independientemente del bando al que pertenecieran. Cuatro años después, nace el Comité Internacional de la Cruz Roja y a mediados del

(2) Publicado por la Revista Tiempo de Paz nº 50-51 invierno 1998.

siglo XX, en 1949, se aprueban los Convenios de Ginebra que constituyen el nacimiento oficial del humanitarismo moderno y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

El DIH se asienta en una serie de principios, éticos y operativos, que son los que garantizan la protección efectiva de los derechos de las personas directamente afectadas por las crisis y los conflictos. En primer lugar, las actuaciones deben responder al principio de humanidad, es decir, ofrecer un trato que respete la dignidad de las personas. Deben ser imparciales y, por tanto, responder a las necesidades de la población, independientemente de cualquier otro criterio. Además, deben ser neutrales, o sea, no pueden tomar partido por ninguna de las partes implicadas en el conflicto. Deben ser independientes, lo que significa actuar al margen de criterios e intereses políticos. Y, por último, deben ser universales y atender a todas las personas afectadas por una crisis o un conflicto.

Desde el inicio de su nacimiento, la Cruz Roja basó sus actuaciones en el DIH, tal como hicieron posteriormente las ONG que surgieron a mediados del siglo XX. Organizaciones que se crearon con el objetivo de dar respuesta a las múltiples necesidades de la población que no eran atendidas por los estados. La hambruna en Biafra, en 1968, supuso un paso decisivo en esta dirección, aunque no es hasta principios de los 90, con el fin de la Guerra Fría y el incremento de fondos destinados a la ayuda humanitaria, cuando el papel de las ONG toma un impulso notable.

Aunque las organizaciones englobadas bajo el nombre de «ONG» son muy diversas, comparten de manera general una misma forma de entender las actuaciones humanitarias; una percepción común que viene establecida fundamentalmente por el DIH. El compromiso con estos principios y valores se vio consolidado cuando, en 1994, se aprobó el *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales*. Firmado hoy por cientos de organizaciones, supone la aceptación generalizada de los valores y principios del humanitarismo como rectores de las actuaciones humanitarias.

Esta tendencia a la autorregulación y al respeto de los valores básicos del humanitarismo es lo que otorga a las ONG un papel singular en el contexto de la ayuda humanitaria. Tal como afirma Francisco

Rey, es importante mantener este compromiso porque *«El énfasis en valores y principios tiene el riesgo de ser entendido por ciertos sectores como «fundamentalismo» humanitario, pero visto el intento de apropiación del discursos humanitario por parte de otros actores y el grado de confusión en torno al mismo, es un riesgo que hay que correr»*.

Una de las cuestiones que insta el DIH y que hoy en día parece olvidarse con frecuencia es aquella que establece que la ayuda humanitaria debe ser realizada por instituciones independientes que garanticen que la atención a las víctimas se realiza de manera adecuada sin importar del bando al que pertenezcan. Esta cuestión que, a nuestro modo de ver es esencial para el ejercicio efectivo de la asistencia humanitaria, queda recogida de manera explícita en el Artículo 9 del Primer Convenio de Ginebra de 1949. Y es precisamente a partir de ello que numerosas ONG comenzaron y mantienen su trabajo de asistencia a las poblaciones víctimas de crisis humanitarias; un trabajo que, como veremos más adelante, engloba hoy en día múltiples y diversas actuaciones que van más allá del puro asistencialismo.

EL PAPEL DE LAS ONG EN LAS ACCIONES HUMANITARIAS: UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

El carácter asistencialista inicial de las respuestas humanitarias ha ido dando paso a otra forma entender este tipo de actuaciones. Las ONG que intervienen en situaciones de crisis, además de ofrecer una ayuda inmediata de emergencia, contribuyen al desarrollo de las personas y los pueblos. Así lo recoge el Código de Conducta de las ONG para el Desarrollo de España (3) en el que se presentan los valores éticos comunes que rigen los modos de actuación y los objetivos de organizaciones que, aunque diversas, entienden el desarrollo y la acción humanitaria bajo el mismo prisma.

En primer lugar, tal como contempla ese texto normativo, las ONGD promueven el desarrollo «entendiéndolo como un proceso de cambio social, económico, político, cultural, tecnológico (...) que, surgido de la voluntad colectiva, requiere la organización participativa y el uso democrático del poder de los miembros de una comunidad (...) crea

(3) Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España. Código de Conducta de las ONG para el Desarrollo. Madrid, 1998.

condiciones de equidad en el acceso a los recursos (...) y abre mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades».

Por otra parte, y según ese mismo código, «La ayuda humanitaria debe orientarse siempre al desarrollo y potenciar la utilización de los recursos locales, teniendo en cuenta a la población afectada y buscando en todo momento su participación activa. Debe, además, asegurarse de no estar condicionada por los intereses de cualquier gobierno ni de grupos empresariales» (4).

Bajo la lógica de actuación de las ONG existe, por tanto, una estrecha relación entre las actuaciones humanitarias y aquellas destinadas a combatir la pobreza y fomentar el desarrollo. Está claro que un país pobre o democráticamente frágil tiene más probabilidades de sufrir una crisis humanitaria (5).

La vinculación entre emergencia y desarrollo

Tradicionalmente, las actuaciones de emergencia y aquellas destinadas al desarrollo estuvieron diferenciadas sin que hubiera conexión entre ellas. Los tiempos, los modos de trabajo, los marcos de actuación, los objetivos de una y otra eran –y aún hoy lo son– muy diferentes. Durante mucho tiempo se pensó que si la ayuda de emergencia permitía el regreso de la sociedad al punto en el que se encontraba antes de sufrir la crisis, se podría retomar el proceso de desarrollo. Las crisis se entendían, de este modo, como un elemento externo y puntual cuyo impacto interrumpía temporalmente dicho proceso de desarrollo.

Esta tendencia comenzó a ser cuestionada por diversas ONG en los años 80. En aquel momento, el impacto humano de las crisis comienza a ser observado como consecuencia directa de las vulnerabilidades de las personas. Por otra parte, proliferan las crisis complejas de larga duración que exigen respuestas multidimensionales a largo plazo y, además, las propias necesidades de las víctimas de las crisis demandan acciones que respondan no sólo a sus necesidades más básicas

(4) Idem.

(5) El Reglamento de ECHO (Departamento de Ayuda Humanitaria de la UE) de 1996, tiene una gran relevancia a la hora de establecer este posicionamiento puesto que contempla de manera firme la vinculación entre emergencia y desarrollo como solución a este tipo de crisis humanitarias.

sino también a sus intereses estratégicos. Surge entonces un nuevo concepto conocido como «*continuum humanitario* (6)» que defiende la vinculación directa de ambas áreas de actuación. Partiendo de una concepción lineal del desarrollo, este enfoque entiende que existen fases sucesivas que van desde la emergencia al desarrollo pasando por la rehabilitación. Cada una de estas etapas no comienza hasta que la anterior finaliza de forma que es imprescindible realizar un traspaso coordinado de responsabilidades de unos actores a otros; desde la emergencia al desarrollo.

Aunque esta perspectiva supuso un antes y un después, con el paso de los años sus propuestas se mostraron limitadas porque, como afirma Aitor Moreno Atalaya, «*Cabe preguntarse si es realista pensar que situaciones de crisis recurrente, que expresan el fracaso de un modelo de desarrollo, pueden solucionarse con intervenciones basadas en la distribución de ayuda de emergencia. Si en estas situaciones las organizaciones humanitarias y de desarrollo se limitan a la distribución de ayuda para satisfacer necesidades inmediatas, pueden inhibirse las capacidades de la población, condicionando su recuperación y haciéndola más vulnerable frente a futuras crisis*» (7).

A lo largo de la década de los 90, superada la concepción lineal del desarrollo, las perspectivas de las ONG se afinan con el objetivo de dar respuesta a crisis que son ante todo complejas, recurrentes y en algunos casos hasta crónicas y cuyos procesos de evolución no son ni regulares ni estables. El concepto entonces utilizado es el llamado «*contiguuum emergencia-desarrollo* (8)», por el que se entiende que en cada etapa es necesario realizar actuaciones de diverso tipo, de forma que unas pueden solaparse con las otras. No se trata tanto de una sucesión de fases en las que las acciones quedan delimitadas en compartimentos estancos, sino que la interrelación entre unas y otras es precisamente lo que supone un gran potencial para el cambio social, político y económico.

Esta propuesta que, aparentemente y desde el ámbito teórico, parece sencilla no lo es tanto en la práctica. La realidad de los conflictos

(6) PÉREZ DE ARMIÑO, K. «Vinculación emergencia desarrollo», en HEGOA. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, [en línea] <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/226>, consultado - 14/03/2010.

(7) Asociación Paz con Dignidad. *Revista Pueblos*, nº 20, marzo 2006, pág. 54.

(8) PÉREZ DE ARMIÑO, Op. Cit

y crisis humanitarias actuales es tan diversa como compleja. Establecer los límites no siempre es fácil. Frente a las dificultades de delimitación surgió una nueva iniciativa que traerá al ámbito de la ayuda humanitaria y el desarrollo una nueva metodología de actuación. Mary B. Anderson y Peter Woodrow elaboraron, en colaboración con más de 50 ONG, el *análisis de vulnerabilidades y capacidades* (cuadro 1). La innovación de esta propuesta reside en que además de analizar las vulnerabilidades de las poblaciones afectadas por las crisis estudia también sus capacidades, porque incluso en situaciones extremas, las personas tienen mecanismos de respuesta efectivos. De este modo, las víctimas pasan de ser entendidas como sujetos pasivos y dependientes a entenderse como sujetos activos en las respuestas de emergencia y en los procesos de desarrollo.

Se trata, en definitiva, de identificar las fortalezas (capacidades) y las debilidades (vulnerabilidades) de las personas para diseñar estrategias efectivas que fomenten las primeras y reduzcan las segundas. El marco metodológico que establece se basa en tres pilares fundamentales:

- Las personas se desarrollan por sí mismas, con o sin ayuda externa (potencial de la persona como sujeto de su propio desarrollo).
- El desarrollo reduce las vulnerabilidades y potencia las capacidades (análisis de unas y otras para potenciar un desarrollo humano sostenible).
- Los proyectos de desarrollo no son neutrales, en ocasiones pueden llegar a fomentar el conflicto en lugar de mitigarlo.

A partir de estos tres pilares, este enfoque considera las acciones preventivas como parte del proceso de desarrollo y además entiende que no se trata tanto de volver a la situación previa a la crisis, sino de mejorar las condiciones de vida de las personas, fortalecer sus capacidades y fomentar un desarrollo sostenible. Las crisis humanitarias son entendidas no como una situación excepcional sino como una consecuencia de la vulnerabilidad extrema a la que se ve sometida la población desde un punto de vista multidimensional: social, económico y político. Pensemos, por ejemplo, en los daños causados por el terremoto en Haití: más de 217.000 personas fallecidas y la inmensa mayoría de las infraestructuras del país destrozadas, frente a una persona fallecida a consecuencia de un terremoto de similar intensidad en Japón. El impacto de las crisis, por tanto, está directamente relacionado con los niveles de desarrollo de los países.

CUADRO 1

VULNERABILIDAD Y CAPACIDADES

- *Vulnerabilidad física y material*: son más vulnerables quienes padecen pobreza o situaciones de privación.
- *Vulnerabilidad social y organizativa*: son más vulnerables las personas marginadas de los sistemas económicos, políticos y sociales, así como las comunidades con instituciones ilegítimas, ineficaces o insertas en sociedades desarticuladas y sin redes de solidaridad.
- *Vulnerabilidad de motivación y actitud*: son más vulnerables las personas y las comunidades con actitudes fatalistas y desfavorables al cambio, la participación o la solidaridad.

Las **capacidades** pueden ser definidas como la dotación y el acceso respecto a los recursos, los conocimientos, las actitudes, los derechos y el poder.

- *Capacidad física y material*: elementos que mitigan el impacto de un factor de riesgo, como los recursos económicos y materiales, el acceso a los recursos productivos, la dotación de infraestructuras y el acceso a la educación y la salud.
- *Capacidad social y organizativa*: existencia de instituciones representativas, eficaces y legítimas; de organizaciones sociales efectivas y de amplia base; de redes de solidaridad; y de valores y prácticas que aseguran la plena participación de la población.
- *Habilidades, talentos y actitudes*: las aptitudes, conocimientos y formación que amplían las opciones de las personas y las comunidades, y los valores y comportamientos favorables a la solidaridad, la innovación, la participación y la tolerancia.

FUENTE: Aitor Moreno Atalaya.

En resumen, se trata de un viaje de ida y vuelta: la ayuda de emergencia puede ser estructurada de tal forma que fomente el desarrollo y el desarrollo, a su vez, reduce la vulnerabilidad de la población y, consecuentemente, contribuye a la prevención de crisis futuras. Las ONG tienen en este sentido un importante valor añadido puesto que además de poder integrar ambas cuestiones, cuentan con la capacidad de trabajar directamente con la población, adaptarse a sus necesidades y entenderla protagonista de su propio desarrollo.

El tercer pilar en el que se asienta esta metodología, plantea la necesidad de evaluar los efectos de las actuaciones humanitarias. Es decir, se trata de determinar si contribuyen a la finalización de la crisis o, por el contrario, hacen que, de alguna forma, se perpetúe. Francisco Rey explica claramente este planteamiento: «Cada conflicto se desarrolla en

un contexto diferente, y la ayuda del tipo que sea, cuando llega, pasa a formar parte de él. La ayuda no solo suministra bienes o servicios sino que, quiera o no, transmite también implícitamente mensajes y planteamientos éticos que son percibidos por los hipotéticos beneficiarios y que pueden contribuir a crear o agravar factores del conflicto. Así, si la ayuda se distribuye con parcialidad, si determinados clanes o grupos colaboran con los organismos de ayuda o les dan protección, pero otros no, si el estilo de vida de los cooperantes es obscenamente superior al de aquellos a los que pretenden ayudar, por poner sólo algunos ejemplos, esos hechos transmiten mensajes de desigualdad, toma de partido, frustración, diferente valor de la vida de unos y otros, etc. que crean tensiones, desconfianza, que crean el caldo de cultivo para una mayor beligerancia (9)».

«Do no harm» –no dañar–, como también se denomina este marco de referencia, propone evitar al máximo las consecuencias negativas que pudiera tener la ayuda humanitaria sobre la población. Esto, según Anderson (10), se consigue mediante lo que denomina «capacidades locales para la paz», que supone, precisamente, el fomento de las capacidades que toda persona tiene para superar la situación de crisis o conflicto y fomentar el desarrollo.

La seguridad humana, más allá de la ausencia de violencia

La capacidad de las personas para elegir el tipo de vida que quieren vivir y su capacidad para acceder a los recursos necesarios para ello están directamente relacionadas con su seguridad. Desde las ONG el concepto de seguridad se entiende indisolublemente unido a un adjetivo: humana. Este paradigma –el de la seguridad humana– define la seguridad de las personas más allá de la mera ausencia de violencia, porque entiende que además hay otras cuestiones clave que deben tenerse en cuenta: la atención de las necesidades básicas, el ejercicio pleno de las libertades y derechos o la garantía de disfrutar de los beneficios del desarrollo en igualdad de condiciones.

La seguridad humana tiene dos dimensiones fundamentales: por un lado, «la libertad respecto a las necesidades básicas (que éstas se vean

(9) REY, Francisco. *Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo en situaciones de conflicto: ante todo no dañar*, [en línea] <http://www.iniciativasocial.net/nodanar.htm>, consultado - 1/3/2010.

(10) ANDERSON, M. B. *Do no Harm. How can aid support peace or war*. Lynne Rienner Publishers Inc. Colorado, 1999.

cubiertas) y [por otro] la libertad respecto al miedo (amenazas, represión, etc.) Las amenazas a la seguridad humana pueden ser crónicas (hambre, enfermedad, represión, etc.) o pueden consistir en perturbaciones repentinas de la vida cotidiana, y pueden deberse a factores naturales o humanos» (11). En la práctica, estas características suponen un reto importante para la forma de entender la seguridad ya que, de esta forma, no se limita exclusivamente al ámbito de las relaciones internacionales sino que exige análisis multidisciplinares que incluyen materias tan diversas como la economía, la política, la agricultura, la educación, las cuestiones de género, la cultura, la salud o la sociología.

Desde este punto de vista, la clave reside en garantizar la seguridad de cada persona en el seno de una sociedad determinada para que no amenace la situación de ninguna otra y, en consecuencia, tampoco sienta su situación amenazada. Para ello, es preciso tener en cuenta una serie de dimensiones: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, proporcionada por la comunidad y política (Cuadro 2).

CUADRO 2

Tipos de seguridad humana y sus amenazas:		
Tipo de seguridad humana	Características	Amenazas/Indicadores
Seguridad económica	Disponibilidad de ingresos básicos, procedentes del trabajo, el Estado o los mecanismos de ayuda tradicionales (en el ámbito de la familia o comunidad)	Aumento del desempleo, reducción de los salarios reales, aumento de la inflación, pérdida de los bienes productivos, aumento de disparidad de ingresos entre ricos y pobres
Seguridad alimentaria	Disponibilidad de alimentos y de recursos con los que acceder a ellos	Deterioro del consumo, agotamiento de las reservas alimentarias, aumento de los precios de alimentos, descenso de la producción per cápita de alimentos y aumento de la dependencia de importaciones

(11) FUENTE: Pérez de Armiño, K. y Areizaga, M. «Seguridad humana», en HEGOA, 2000. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, <http://dicc.hegoa.efaber.net>.

Seguridad en salud	Cuerpo sano, entorno en condiciones de salubridad, cobertura del sistema sanitario	Aumento de insalubridad, propagación de epidemias, deterioro del sistema sanitario, empeoramiento del acceso al agua potable
Seguridad medioambiental	Equilibrio ecológico, sostenibilidad del desarrollo	Deterioro de los ecosistemas local y mundial, agotamiento de los recursos
Seguridad personal	Ausencia de violencia física	Incremento de diferentes tipos de violencia física (represión política, agresiones extranjeras, conflictos civiles étnicos o religiosos, delincuencia, malos tratos a mujeres y niños), narcotráfico, etc...
Seguridad proporcionada por la comunidad	Protección dada al individuo por la comunidad, familia o grupo étnico (protección física, ayuda material, sentimiento de grupo e identidad cultural, etc.)	Prácticas opresivas por parte de comunidades tradicionales (mano de obra forzada, trato cruel a la mujer, discriminación étnica), deterioro del tejido cívico
Seguridad política	Respeto a los derechos fundamentales del individuo, garantías democráticas	Incremento de la represión política (encarcelamientos, torturas, desapariciones, censura), violaciones de derechos humanos, y autoritarismo; desintegración del Estado nación por rivalidades (étnicas, religiosas, políticas), escalada del gasto militar

La complejidad del mundo globalizado, en el que las fronteras pierden sus límites, en el que los conflictos pasan de ser interestatales – como fueron hasta hace muy poco– a ser intraestatales, donde la complejidad de actores crece de manera constante y donde las nuevas amenazas se multiplican, nos obliga a preguntarnos si el concepto de seguridad tradicional es realmente válido. La integridad territorial, la defensa nacional y las estrategias reactivas no son capaces de hacer frente a retos tan complejos. Las ONG, como organizaciones que creen en un mundo justo y equitativo para todas y cada una de las personas que lo habitan, consideran que es necesario dar un giro en estas

políticas hacia propuestas multidimensionales en las que intervengan elementos sociales, culturales, políticos, económicos, etc. El desarrollo no se entiende sin seguridad ni la seguridad sin desarrollo. Tal como afirma el IECAH, «...si bien es cierto que la seguridad es una precondition para el desarrollo (social, político y económico), no lo es menos que el desarrollo es un requisito fundamental para alcanzar mayores niveles de seguridad» (12).

Optamos, por tanto por una visión que no apuesta exclusivamente por la defensa de la soberanía de los países, sino que además invierte en la protección y garantía del desarrollo humano de las personas. Hablamos, pues, de seguridad humana.

La prevención, elemento constante de las etapas humanitarias

El enfoque multidimensional ante las crisis humanitarias hace que las ONG entiendan la prevención como un elemento clave dentro de un proceso a largo plazo en el que intervienen las personas de las comunidades afectadas, los gobiernos locales y otras organizaciones del ámbito humanitario y del desarrollo. Esta visión se ha ido aceptando de manera generalizada por actores implicados en la ayuda humanitaria, como son las agencias de Naciones Unidas o instituciones europeas. No obstante, cabe destacar la singularidad del papel de las ONG para asumir la prevención. Su valor añadido se lo otorga el hecho de estar presentes de manera continuada en las comunidades, lo que les permite conocerlas bien, analizar la progresión de los acontecimientos, estudiar los riesgos y, lo que es más importante, conocer de primera mano las necesidades de las personas directamente afectadas por el potencial riesgo de crisis.

La prevención ante posibles crisis humanitarias se constituye en una pieza imprescindible para el buen funcionamiento de la relación entre seguridad y desarrollo. Se trata de –como dice la conocida y globalmente aceptada sentencia–, prevenir antes de curar. En este sentido, las ONG procuran influir en los gobiernos locales para que incluyan la prevención de conflictos y crisis humanitarias en los planes nacionales de desarrollo. La inclusión de la prevención en este tipo de planes permite consolidar alertas y actuaciones tempranas que evitarán la pérdida de vidas y el

(12) NÚÑEZ, J.A., HAGERAATS, B., REY, F. *Seguridad humana: recuperando un concepto necesario* Madrid, Cuadernos IECAH, nº 7, Madrid, 2007, p. 7.

retroceso en el desarrollo. No debemos olvidar que una crisis natural o un conflicto pueden acabar en poco tiempo con décadas de crecimiento de los niveles de bienestar social. Es más costoso, complejo y menos eficaz actuar una vez que se ha producido la crisis que hacerlo con anterioridad.

Precisamente en un momento como el actual, en el que la crisis económica está haciendo mayor mella en las personas empobrecidas, es preciso reforzar este modo de actuación. Para Bekele Geleta, Secretario General de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *«En momentos en que el mundo atraviesa una coyuntura de fragilidad financiera, a la que se suman los crecientes retos y ‘sorpresas’ que trae aparejados el cambio climático, debemos ampliar nuestras actividades de prevención que son las más eficaces para salvar vidas, proteger medios de subsistencia y preservar el desarrollo»* (13).

Hay que aclarar que la prevención, tal como se entiende desde las ONG, no se limita exclusivamente a la etapa previa a la crisis sino que debe estar presente en la misma actuación humanitaria y sus etapas posteriores para asegurar que se previenen posibles futuros conflictos. La persistencia de la pobreza, de las vulnerabilidades y la injusticia social se convierten en campo de abono para los conflictos. Además, por otra parte, la propia ayuda humanitaria y las etapas posteriores de reconstrucción y rehabilitación pueden llegar a provocar fricciones sociales si es que están mal enfocados. Precisamente por esta razón es importante tener en cuenta el enfoque «do no harm» antes mencionado: para evitar al máximo cualquier efecto negativo que la ayuda humanitaria pueda suponer para el progreso de las comunidades receptoras.

Como ya hemos mencionado, la asistencia humanitaria que brindan las ONG se basa en el Derecho Internacional Humanitario. Por ello, el primer objetivo de la asistencia así entendida es llegar allá donde quiera que sea necesaria para garantizar que todas las personas son atendidas como precisan. La atención inmediata a las víctimas que realizan las ONG se lleva a cabo de manera independiente y sin estar condicionada por razones de pertenencia étnica, política o religiosa; es decir, se realiza desde la no discriminación. Además, responde al criterio de proporcio-

(13) FICR, *Informe mundial sobre desastres 2009*, [en línea] <http://www.cruzroja.org/esp/infmDes09/compre01.htm>, consultado 1/03/2010.

nalidad, lo que significa que la atención prestada responde a las necesidades detectadas, principalmente a aquellas que sean más urgentes. La provisión de bienes y servicios básicos y atención sanitaria urgente son en esta primera etapa las cuestiones a ser resueltas con mayor rapidez y eficacia.

La rehabilitación: entre la emergencia y el desarrollo

Una vez que la primera etapa de socorro finaliza, le siguen otras muchas que son esenciales para promover la recuperación de las sociedades, fortalecerlas y prevenir futuras crisis. Para las ONG, después de la actuación de emergencia se inicia un largo proceso hasta el desarrollo, en el que es necesario llevar a cabo múltiples actuaciones a largo plazo. La reconstrucción de las infraestructuras básicas de un país asolado por un conflicto bélico o por una catástrofe natural es absolutamente necesaria para fomentar su desarrollo. Desde el punto de vista de las ONG, deben ser reconstruidas las infraestructuras sanitarias, educativas, de comunicación y producción básicas para garantizar la salud de las personas, la educación de la población y las comunicaciones entre las regiones del país que, a su vez, facilitarán el intercambio comercial y contribuirán a mejorar el tejido económico. El restablecimiento de infraestructuras viarias, energéticas y productivas no debe, en ningún caso, favorecer los intereses individuales de empresas de producción, sino a la población en su conjunto. Las ONG juegan un papel importante a la hora de presionar a los gobiernos y a los actores de la reconstrucción para que estos principios no sean olvidados en el periodo de recuperación del país.

La recuperación temprana tras una catástrofe natural o un conflicto bélico exige de evaluaciones sobre las pérdidas en infraestructuras, viviendas, recursos y propiedades que permitan implementar una transición consolidada hacia el progreso del país. Una recuperación en la que se fortalezcan las capacidades de la sociedad, de los gobiernos; se reconstruyan las infraestructuras básicas y los servicios públicos de asistencia sanitaria; se consoliden los procesos democráticos y se promuevan las redes sociales. En definitiva, una recuperación que contribuya al desarrollo sostenible.

La siguiente etapa, la de rehabilitación –posterior a una emergencia (etapa a corto plazo) y anterior al proceso de desarrollo (a más largo plazo) – incluye tanto la reconstrucción de infraestructuras como la

consolidación de los tejidos sociales o el fortalecimiento institucional, entre otras muchas. Según la perspectiva de las ONG, de poco sirve reconstruir las infraestructuras si no se fortalecen los tejidos democráticos de las sociedades, se impulsa el desarrollo, la democracia y el bienestar social. En el caso de los conflictos armados, esta labor se complejiza notablemente puesto que es necesario no sólo reconstruir las infraestructuras dañadas, sino que además, hay que reformar las estructuras estatales, consolidar los procesos democráticos, fortalecer las redes sociales y su relación con los representantes políticos, limar enfrentamientos persistentes entre las partes implicadas, etc. Es, por tanto, un concepto complejo en el que intervienen múltiples y diversos factores.

Esta complejidad ha provocado que la rehabilitación no haya sido asumida de manera clara por ciertos actores humanitarios; prueba de ello es que ninguna agencia de Naciones Unidas tiene como mandato específico la rehabilitación. Las ONG, sin embargo, tienen una amplia y consolidada experiencia en este sentido. Como ejemplo de ello sirva la contribución para la consolidación democrática que el Movimiento por la Paz (MPDL) desarrolló en los Balcanes durante casi 20 años. Fuimos capaces de fomentar el diálogo con todas las partes implicadas en el conflicto, porque entendemos que por encima de cualquier otra cosa están las personas; porque, tal como afirma nuestro eslogan, «la paz es mucho más que la ausencia de guerra». Pudimos contribuir a la estabilidad gracias a nuestra independencia y a nuestro compromiso con el pacifismo y el humanismo. La ayuda humanitaria, los procesos de rehabilitación y de posterior desarrollo que realizamos implicaron a toda la población de la zona, independientemente de su identidad étnica o política. Apoyamos a las personas de Trevinje (serbias), de Mostar (bosnias) y de Zagreb (croatas). La independencia, en este caso fue esencial para el éxito de nuestros objetivos ya que nunca fuimos observados como parte del conflicto (14).

Las actuaciones al margen de posicionamientos políticos –tal como recoge el DIH– han permitido a las ONG acceder a la población más necesitada allí donde se encontrara. En la época en la que el MPDL trabajó en los Balcanes, merecer la confianza de la población local y

(14)MPDL, Revista Tiempo de Paz. La construcción de la paz: 25 años de Movimiento por la Paz., nº 89, MPDL, Madrid, verano 2008 y FUNDIPAX. *Libro Blanco de la actuación en los Balcanes del Movimiento por la Paz*. Fundipax. Madrid, 2009.

de las partes implicadas en el conflicto era más fácil que lo que es en la actualidad en situaciones similares. Y esto es así fundamentalmente por una razón: entonces las funciones que asumían las ONG y las fuerzas armadas estaban claramente diferenciadas, de forma que unas no se solapaban con las otras, sino que se complementaban. Hoy en día, como veremos más adelante, esta diferenciación es mucho más difusa y, consecuentemente, susceptible de ser interpretada de muchas formas.

El no tomar partido en las hostilidades y mantener la neutralidad ha legitimado a las ONG para ejercer un importante papel en la resolución de conflictos (y consecuentemente, en la prevención de potenciales enfrentamientos posteriores). El fomento de lo que Anderson denomina «capacidades para la paz» (15) ha sido asumido muy a menudo por las ONG; se ha propiciado la unión entre los distintos actores a favor de la construcción colectiva de la paz. Las ONG han contribuido a muchos procesos de paz a través del diálogo entre las partes y la resolución de conflictos. La mediación de la Comunidad de San Egidio, por ejemplo, fue clave para la finalización de la guerra en Mozambique y la firma de los acuerdos de paz, en 1992.

Existe un amplio consenso internacional sobre el destacado papel que las ONG tienen como fuerzas preventivas y como motores activos en la consolidación democrática. Las ONG cuentan con personal experto local, tienen conexiones con las redes sociales de la zona y en muchos casos cuentan con estructuras consolidadas que les otorgan estabilidad, apoyo local y legitimidad. Por esa razón, les resulta más fácil que a otros actores impulsar sociedades fuertes, democráticas y participativas que garanticen la gobernabilidad de los sistemas políticos. Las ONG tienen una importancia fundamental en este sentido no sólo por su papel mediador –al que acabamos de referirnos–, sino también por su capacidad para fortalecer redes sociales, actores independientes, espacios de participación y mecanismos democráticos de control social. Las ONG han apoyado y apoyan el refuerzo institucional porque entienden que el fomento y consolidación de organizaciones locales, en igualdad de condiciones, sin asistencialismo ni paternalismo es absolutamente necesario para la cimentación de sociedades plenamente democráticas.

(15) ANDERSON, A., Op. Cit.

Fortalecimiento de los sistemas públicos y de las capacidades locales

De igual forma, las ONG contribuyen también al *fortalecimiento de los sistemas públicos sanitario y educativo*; a la recuperación de la agricultura sostenible y los sistemas productivos; y a la creación de alianzas globales contra la pobreza. En esta línea, es importante recordar el compromiso de las ONG con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en materia de lucha contra la pobreza, combate al VIH/Sida, igualdad de género, educación o medioambiente. Este marco de trabajo guía la labor de rehabilitación de las ONG más allá de la etapa posterior a una crisis humanitaria, porque de lo que se trata, en última instancia, es de fomentar un desarrollo humano sostenible y duradero. Por ello precisamente, además de reconstruir las instalaciones de los servicios públicos, las ONG apoyan también la formación y capacitación de profesionales

Existe otra área en la que las ONG vienen actuando desde hace años. Tras una crisis humanitaria, además de necesidades materiales, aparecen necesidades psicológicas que necesitan tratamientos urgentes. La salud mental se ha convertido en un área de especialización de las ONG sanitarias que brindan a la población una atención adecuada no sólo para hacer frente al shock inmediato, sino también a las numerosas consecuencias que tal impacto puede suponer para la vida de una persona, en particular, y para el conjunto de la sociedad, en general.

Como hemos comentado anteriormente, el análisis de vulnerabilidades y capacidades es cada vez más utilizado por la ONG. En el momento de iniciar el proceso de recuperación de un país afectado por una crisis humanitaria este enfoque puede ser muy útil para avanzar con firmeza hacia el desarrollo. El estudio de las vulnerabilidades de las personas en todas sus dimensiones es determinante para diagnosticar qué factores necesitan ser fortalecidos para prevenir conflictos. Este análisis sobre las debilidades de las comunidades se complementa con una valoración de las *capacidades locales*. Existe un consenso general sobre la capacidad de las comunidades afectadas por una catástrofe para, incluso en las situaciones más extremas, proponer alternativas y soluciones. En el caso de las catástrofes naturales, la organización inmediata de la sociedad local es determinante para atender las necesidades más acuciantes; normalmente, cuando la comunidad internacional llega al lugar afectado por la catástrofe ya existen redes locales funcionando.

Esto hace que las ONG entiendan a las personas con las que trabajan no como víctimas pasivas que esperan la ayuda externa, sino como sujetos activos de su propio desarrollo cuya participación es esencial para el éxito de las intervenciones. Normalmente, las comunidades locales cuentan con largos años de experiencia en contextos que le son adversos, herramientas propias de intervención y, en muchas ocasiones, personal especializado. Por esta razón, el fortalecimiento de capacidades locales se ha constituido en una de las líneas de actuación de las ONG en materia de ayuda humanitaria. La formación y capacitación de las personas, su empoderamiento, está siendo impulsado a través de múltiples proyectos de rehabilitación y desarrollo.

Defensa de los derechos humanos y de la equidad de género

En muchas ocasiones, las crisis humanitarias provocan el desplazamiento de la población. Las personas se ven obligadas a dejar sus hogares, sus tierras, para trasladarse a otras regiones o a campos de refugiados. La protección de estas personas ha sido en múltiples ocasiones asumida por ONG. Cuando surgió la crisis de Kosovo, en 1999, el MPDL fue una de las primeras organizaciones que atendió a los hombres y mujeres que huían de los enfrentamientos. En un primer momento, la atención se realizó en Albania, Montenegro y Macedonia y, en una segunda etapa, una vez que fue posible entrar en la zona más castigada, se ofreció la asistencia en el interior de Kosovo. Esa perspectiva de acogida y refugio llevó a iniciar nuevas iniciativas para paliar las nefastas consecuencias de la guerra en la ex Yugoslavia. Y así comenzó la acogida temporal de refugiados en España, una propuesta con la que el MPDL que llegó a apoyar a más de 1.700 personas.

Muchas de las personas desplazadas o refugiadas que regresan a sus zonas de origen encuentran que sus tierras o sus posesiones han sido usurpadas. La recuperación de las propiedades supone un paso más en el proceso de construcción de la paz. Las ONG han apoyado a las comunidades a recuperar la posesión de sus propiedades y sus tierras. Una cuestión que no sólo es importante para la recuperación de la estabilidad social, sino también para la producción agrícola. En el caso de los Balcanes, el MPDL cuenta con una red de oficinas que ofrecen asistencia legal y representación ante los tribunales para que la población más vulnerable pueda recuperar su documentación, la propiedad sobre sus antiguas pertenencias –casa, tierras, locales, etc.– e incluso el derecho a una pensión.

El caso Peter Kunic vs. República de Croacia

Peter Kunic era un refugiado serbocroata cuyo restaurante había sido ocupado y explotado en su ausencia sin contraprestación alguna. Al finalizar la guerra, presentó una reclamación ante las autoridades croatas para que le fueran restituidas sus propiedades que habían sido reasignadas a un ciudadano local de etnia croata. Dicha petición fue trasladada de un ente administrativo a otro sin que se produjera la devolución efectiva al señor Kunic, por lo que se decidió apelar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este caso, el citado Tribunal concluyó que la Administración croata había estado demorando sin causa justa el procedimiento del señor Kunic.

Este dictamen sirvió para que el Tribunal Constitucional croata dejara de admitir como válidos los interminables procedimientos administrativos a los que se veían sometidos los refugiados que pretendían retornar a sus propiedades u obtener alguna compensación por la explotación de sus negocios.

* *Libro Blanco de la actuación en los Balcanes del Movimiento por la Paz* Fundipax. Madrid, 2009.

** Del Libro «Análisis de los asuntos legales para el retorno de los refugiados y desplazados en Croacia, Bosnia y Herzegovina y Kosovo», editado por el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad –MPDL–.

Realizar este tipo de actuaciones tiene sentido en la medida en la que las ONG son férreas defensoras de los derechos humanos. Se entiende que su protección es un elemento absolutamente imprescindible para que tanto la ayuda *per se*, como la recuperación y el desarrollo sean efectivos y sostenibles. Las ONG han abogado y abogan por una acción humanitaria que sea especialmente respetuosa con los derechos humanos porque es precisamente, en este tipo de contextos de crisis, cuando más peligran. Se cuidan especialmente los derechos humanos de las minorías étnicas porque en situaciones de crisis suelen ser las más vulnerables.

Un caso similar, por ejemplo, es la violación de los derechos humanos de las mujeres que tienen lugar en contextos de este tipo; especialmente en los conflictos bélicos. El caso más aberrante es el relativo a las violaciones generalizadas contra las mujeres (en el caso de la República Democrática del Congo más de medio millón de mujeres fueron violadas). La utilización del cuerpo femenino como arma de guerra ha sido férreamente combatida por las ONG, denunciada en foros públicos, políticos y judiciales. Las alianzas con redes locales y el apoyo a las estructuras sociales feministas ha sido muy importante para acabar con la

violencia, promover la justicia y asegurar la seguridad de las mujeres. Por otra parte, en los procesos de resolución de conflictos, se han fomentado la participación femenina porque, tal como recoge la resolución 1.325 de Naciones Unidas, su papel es fundamental para la construcción de la paz: «...importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y subrayando la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos» (16).

La contribución de las mujeres a la construcción de la paz es indudable. Durante los conflictos, se convierten en piezas clave para la solución negociada, para el diálogo entre las partes y la conciliación social. Tienden puentes entre distintas posiciones, promueven la reconciliación, apoyan a las víctimas y luchan por la justicia. Y a pesar de ello, tienden a ser excluidas en los procesos de paz. Las ONG han creado redes con las organizaciones locales de mujeres con el fin de visibilizar su contribución a los procesos de paz, hemos creado trabajos conjuntos con los que exigir a los Estados el reconocimiento sus aportaciones y continúan haciéndolo porque, tal como recoge la propia Resolución 1325, «el acceso pleno y la participación total de las mujeres en las estructuras de poder y su completa implicación en los esfuerzos para la prevención y la resolución de conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad».

Se han celebrado numerosos seminarios, debates y encuentros en torno a la cuestión de las mujeres y la paz y la dimensión de género de los conflictos armados y la construcción de paz, promovidas por organizaciones como ACSUR-Las Segovias, Mujeres de Negro, Entrepueblos y Unesco Etxea, Prosalus, Mujeres en Zona de Conflicto, Solidaridad Internacional y Amnistía Internacional entre otras muchas ONG (17).

Además, las ONG han abogado por procesos de rehabilitación en los que se incluya de manera específica el enfoque de género con el fin de valorizar el papel de las mujeres en el seno de las sociedades y, en última instancia, para promover la construcción de sistemas equitativos entre

(16) Resolución 1325 (2000) Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

(17) Seminario sobre «El papel de las mujeres en la construcción de la Paz», María Villeras, investigadora de la Escola de Cultura de Pau de Barcelona (pág. 2).

hombres y mujeres. La defensa de los derechos humanos de los sectores más pobres ha llevado a las ONG a trabajar también de forma específica con menores –quienes en momentos de crisis sufren una altísima vulnerabilidad–, con minorías étnicas e incluso con personas ancianas.

El Proyecto Esfera, autorregulación a favor de los derechos humanos

Aunque ya hemos mencionado algunas iniciativas de autorregulación por parte de las ONG, consideramos relevante referirnos al Proyecto Esfera. Una propuesta que fue asumida, en 1997, por un amplio grupo de ONG como respuesta a las críticas suscitadas por la actuación humanitaria en Ruanda, en 1994. El Proyecto Esfera se basa en dos principios fundamentales; hay que llevar a cabo todas y cada una de medidas que sean precisas para aliviar el sufrimiento humano causado por la catástrofe o el conflicto y, en segundo lugar, las personas afectadas por una emergencia tienen derecho a vivir con dignidad y, por tanto, a recibir la asistencia necesaria.

El valor añadido de este proyecto es la apuesta por el *enfoque basado en derechos humanos*; lo que significa que las respuestas humanitarias no deben realizarse por motivos altruistas o asistencialistas, sino por una cuestión de derechos. Se basa fundamentalmente en el Derecho Internacional Humanitario y contempla las responsabilidades que los Estados y los actores implicados a la hora de garantizar el derecho a asistencia y atención. Y además, establece normas concretas para cumplir de manera obligatoria en determinadas áreas de trabajo.

Aunque, en un contexto tan complejo como el actual, el Proyecto Esfera se encuentra con múltiples retos, se ha constituido en una herramienta muy potente para la consolidación del enfoque de derechos humanos en las actuaciones humanitarias.

Educación, sensibilización y denuncia

Una labor en la que las ONG tienen una amplia experiencia es la relativa a *educación y a la sensibilización*. Todo proceso de transformación social conlleva un componente formativo que genera la acción y, en última instancia, el cambio social. Los proyectos de educación para el desarrollo –a través de los cuales se explican las causas de los conflictos, se genera reflexión colectiva y se fomentan cambios en los comportamientos sociales– forman parte de las actuaciones integrales contra las crisis

humanitarias. Este tipo de iniciativas se dan tanto en los países donantes de ayuda, mediante la explicación de las raíces de las emergencias, la denuncia de las desigualdades y la pobreza; y también, en los países receptores de la ayuda, donde se generan aprendizajes interculturales, se educa en valores de tolerancia y respeto, y se impulsan transformaciones hacia la paz.

Esta área de trabajo ha promovido también la difusión del propio Derecho Internacional Humanitario de una forma práctica y divulgativa, tanto para profesionales del sector como para el público en general. Una labor que ha venido de la mano de la *denuncia* pública sobre las causas finales de las crisis humanitarias: la pobreza y la consecuente vulnerabilidad de las personas. Esta cuestión ha sido una de las líneas más potentes de la labor de las ONG en el mundo humanitario. En muchas ocasiones, principalmente cuando se trata de crisis enquistadas de larga duración, las llamadas de atención de las ONG han desencadenado la necesaria intervención humanitaria internacional.

La incidencia política de las ONG sobre los gobiernos y sus iniciativas en materia de ayuda humanitaria les otorga también una singularidad con respecto a otros actores del mundo humanitario. Una propuesta reciente en este sentido es el Índice de Respuesta Humanitaria; elaborado por la Fundación DARA Internacional, mide la actuación de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE a partir de los Principios de Buena Donación Humanitaria, asumidos por ellos mismo en 2003. El valor añadido de esta iniciativa reside en que fiscaliza de una manera muy visual (a través de un ranking) el cumplimiento de los compromisos asumidos por los donantes humanitarios. Paralelamente, se han realizado múltiples estudios y recomendaciones para promover la mejora constante de las actuaciones en materia humanitaria.

La relación con los medios de comunicación

No quisiéramos dejar de mencionar cuestiones relativas a la comunicación que, bajo nuestro punto de vista son muy relevantes y que han cambiado el panorama humanitario en los últimos años. En primer lugar, cabe señalar que las ONG entendemos la comunicación como una herramienta de cambio que debe ser utilizada a favor del desarrollo. En el caso que nos ocupa, una comunicación desde un punto de vista preventivo evita riesgos y catástrofes, fomenta la convivencia, la información activa y la participación ciudadana. Pero además, cuando las emergen-

cias ocurren es importante tener en cuenta que en la comunicación debe primar, por encima de todo, el respeto por las personas afectadas por la catástrofe; son ellas –y no las ONG– las que deben asumir el protagonismo de lo que se difunda.

En los años 80, se aprobó el Código de Imágenes y Mensajes de las ONG Europeas en el que se establece la responsabilidad de las ONG en sus comunicaciones internas pero también con respecto a otros actores de la comunicación: «*The values of dignity, respect and truthfulness as outlined in the Code, must underlie all communications. The signatories to this Code are committed to these principles, and will translate them into internal policies and procedures. They are also committed to working constructively with others whose work involves communicating on issues of global poverty, to explore ways of reflecting these principles in other fields of communications (18)*».

Esta cuestión, aunque está clara en la teoría no siempre se ha llevado a la práctica. En situaciones de emergencia humanitaria, la relación entre las ONG y los medios de comunicación es a menudo complicada y siempre inevitable; digamos que es frecuentemente una relación amor-odio. Nadie cuestiona hoy en día el indudable papel que juegan los medios para atraer la atención política para una crisis u otra. La cobertura mediática de una emergencia humanitaria puede desencadenar la actuación inmediata de la comunidad internacional y la profusión de fondos. Prueba de ello es el concepto «efecto CNN», acuñado tras la Guerra del Golfo cuando la transmisión en directo de los ataques en la zona repercutió directamente sobre la movilización internacional. Ahora bien, este modo de actuar basado en la inmediatez, en la proliferación de imágenes, en la verborrea informativa durante los primeros días de una emergencia, choca directamente con el modo de actuación de las ONG, basado en el análisis constante y a largo plazo de las causas de la pobreza. Las ONG consideran que la cobertura de este tipo de catástrofes debería evitar la concentración en el sufrimiento humano, en las imágenes impactantes del momento, para ahondar en las causas reales del enorme impacto de un conflicto o un desastre natural sobre las poblaciones.

De manera general, las ONG no se han preocupado tanto de los medios de comunicación como de la atención a las víctimas. De hecho, a modo de autocrítica, en ocasiones se les ha «utilizado» como vía para recaudar mayores fondos para las emergencias. En los últimos años, sin

(18) CONCORD, Code of Conduct and Images, 2006.

embargo, esta tendencia está cambiando puesto que se comprende el valor que los medios pueden tener para contextualizar las crisis, fomentar el apoyo internacional, denunciar situaciones de injusticia o promover cambios. En el seno de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, se vienen realizando discusiones bastante ricas en torno a la comunicación para el desarrollo. Aunque aún incipiente, es una nueva área de actuación con mucho potencial que en los próximos años generará importantes recomendaciones y prácticas en pro de la prevención, la seguridad humana y el desarrollo sostenible.

LAS ONG EN EL CONTEXTO DE LA AYUDA HUMANITARIA DEL SIGLO XXI

La acción humanitaria del siglo XXI se enfrenta a múltiples y complejos desafíos marcados por el contexto de la llamada «guerra global contra el terror». Las intervenciones militares realizadas en el marco de esta lucha mundial contra el terrorismo se han valido de diversos instrumentos para justificar sus actuaciones; entre ellos, la ayuda humanitaria que ha acabado siendo considerada un elemento más de la agenda de seguridad occidental. Hasta el año 2001, las responsabilidades de los actores implicados en la ayuda humanitaria quedaban definidas, principalmente a través del Derecho Internacional Humanitario y las Directrices de Oslo. Actualmente, sin embargo, tal delimitación se ve difuminada a consecuencia de lo que muchos autores han denominado «instrumentalización de la ayuda». Por otra parte, han surgido nuevos actores que hasta hace poco tiempo no tenían tanta relevancia y que vienen a sumarse a un contexto ya complejo: milicias, señores de la guerra, grupos paramilitares, guerrillas, etc.

En ese entorno de creciente complejidad, las ONG aparecen como un actor relevante cuyo papel no siempre está reconocido de manera clara y efectiva. Hoy en día, las intervenciones humanitarias comienzan a ser reclamadas y asumidas desde diversos sectores, provocando, de este modo, un solapamiento de intereses que, en última instancia, actúan en detrimento de quien debería tener el verdadero protagonismo: las personas afectadas por las crisis.

Es por ello, que el papel de las ONG en el contexto de la acción humanitaria en la coyuntura actual ha de reivindicarse con una mayor fuerza. Es necesario que exista el claro reconocimiento y al mismo tiempo un mayor consenso por parte de la comunidad internacional en general,

de los estados, de las instituciones públicas, organismos supranacionales, etc..., de que las ONG han de ser actores principales para trabajar y atender a la sociedad civil, a las poblaciones que se ven sometidas al sufrimiento y las crisis derivadas de esos contextos económicos políticos, sociales tan desestructurados.

En la ya amplia experiencia de trabajo del Movimiento por la Paz (MPDL) dentro del campo de la acción humanitaria durante los 27 años de existencia de nuestra organización, hemos podido comprobar claramente todo este proceso.

En la década de los 90, y en crisis humanitarias tan complejas y cruentas como las guerras de los Balcanes, los conflictos africanos en Liberia, Costa de Marfil, Ruanda, el Zaire (actual R.D. Congo) o incluso aquellos que perduran con intensidad en nuestros días, caso del conflicto interno de Colombia, el conflicto Palestino-Israelí, la situación de los refugiados palestinos en el Líbano sumado a la inestabilidad política del país, la situación de los refugiados Saharauis en los campos argelinos, etc..., el papel del MPDL, como ONG humanitaria en estos contextos se ha visto afectado por la irrupción de todos los elementos, actores y multiplicidad de intereses. Las ONG corren el riesgo de encontrarse en ese fuego cruzado de intereses y actores, valga la expresión, y de que su labor quede desdibujada, desplazada y sobre todo se pierdan los verdaderos objetivos que se persiguen que es la atención a las víctimas, a los más vulnerables.

No obstante, y dentro de este contexto, creo que es importante también un ejercicio de reflexión interna por parte de las ONG, la responsabilidad de dicho papel, sobre la necesidad de alcanzar mayores impactos, de establecer mecanismos de coordinación más eficaces que les permitan llegar a más y mejores actuaciones.

Precisamente por esa difuminación de roles, es importante recordar los orígenes del humanitarismo moderno y los pilares en los que se asienta. Hoy, más que nunca, los principios del Derecho Internacional Humanitario continúan plenamente vigentes y las ONG tienen un papel relevante que jugar a la hora de hacerlos efectivos. Veamos por qué.

La protección del espacio humanitario

La tendencia a instrumentalizar la ayuda parece consolidarse. Este complejo y dinámico contexto genera nuevos retos que condicionan las

formas de actuación de los actores humanitarios que, muy a menudo, optan por estrategias diferentes e incluso enfrentadas. En los últimos años, las líneas predominantes en materia humanitaria han pasado por el debilitamiento de Naciones Unidas, el fortalecimiento y ampliación del rol de las fuerzas armadas, el deterioro de los derechos humanos y la desprotección del espacio humanitario.

Las actuaciones militares llevadas a cabo dentro de la denominada «guerra contra el terrorismo» han incluido componentes de diverso tipo, entre ellos, la ayuda humanitaria. Esta tendencia se ha adoptado para conseguir, lo que algunos autores denominan «winning hearts and minds» – ganar mentes y corazones–, es decir, conseguir el apoyo de la población a través de la ayuda humanitaria. Esto ha generado una percepción difusa sobre las responsabilidades y los modos de hacer de unos actores y otros.

El predominio de las cuestiones de seguridad está desvirtuando la política de desarrollo y de ayuda humanitaria de los Estados. No sólo se desvían fondos de un área a otra, sino que además se reorientan geográfica y sectorialmente según los intereses políticos del momento. La prevalencia de las preferencias estratégicas se produce en detrimento de las crisis olvidadas y de las poblaciones más vulnerables que ven restringido su derecho a la ayuda. Es precisamente por esa razón que es importante preservar el papel de las ONG – no sólo para garantizar que la ayuda llega de manera imparcial a quien más lo necesita, sino también para llegar a las personas afectadas por crisis olvidadas que quedan fuera de las prioridades de los Estados.

Tal como indican el IECAH y Oxfam, «*En línea con las Directrices de Oslo y las recomendaciones del CAD [Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE], la tendencia debiera ser que la participación de efectivos militares se circunscriba a las funciones de mantenimiento de la paz, creación de condiciones de seguridad y apoyo indirecto a la prestación de ayuda por parte de organizaciones imparciales y neutras*» (19). El papel de las fuerzas armadas debería ceñirse a garantizar las condiciones de seguridad necesarias para que la ayuda humanitaria pueda llegar a las personas de la mejor forma posible.

Este panorama genera algunas líneas de reflexión. Por un lado, la militarización de la ayuda puede generar rechazo en la población y pue-

(19) IECAH e Intermón Oxfam, *La buena donación humanitaria: propuestas para la cooperación española*. Madrid, 2008, p. 60.

de ser utilizada como un elemento propagandístico de los Estados. Por otro lado, la ayuda prestada por las fuerzas armadas puede ser parcial y además generalmente es más cara e ineficiente que cuando es realizada por las ONG. Por último, aunque no menos importante, la militarización puede incrementar el riesgo para los trabajadores humanitarios y limitar el acceso a las víctimas.

Esta última cuestión, la relativa a la seguridad del espacio y de los equipos humanitarios es motivo de preocupación para las ONG. En los últimos años, el número de trabajadores de ONG asesinados en contextos de crisis ha ido en aumento. En 2008, según datos del Overseas Development Institute, 260 trabajadores humanitarios fueron asesinados, secuestrados o seriamente heridos en ataques violentos (20). La asunción de labores humanitarias por parte de los ejércitos crea confusión en la población y en los actores implicados en el conflicto. Las ONG acaban siendo identificadas con los intereses que representan las fuerzas armadas. Los y las trabajadoras humanitarias pierden la imagen de neutralidad con la que contaban y, consecuentemente, se exponen a una mayor inseguridad (21).

La ayuda humanitaria debe realizarse con imparcialidad, independencia y neutralidad; debe seguir, ante todo, los principios del Derecho Internacional Humanitario. Debe ligarse al fomento del desarrollo, promover soluciones justas y duraderas y, principalmente, garantizar que la ayuda llega a quien más lo necesita, con independencia de su identidad étnica, política, religiosa o de género. En un contexto tan difuso, cambiante y complejo, la defensa de los principios del Derecho Internacional Humanitario se constituye en algo absolutamente necesario para quienes creemos en los derechos humanos de las personas por encima de cualquier otro tipo de intereses. Y es necesario para garantizar la seguridad tanto de los y las trabajadoras de las ONG como de la propia población local.

(20) Overseas Development Institute. *Providing aid in insecure environments: 2009 Update Trends in violence against aid workers*. ODI, Londres, abril 2009.

(21) Es cierto, no obstante, que en algunos casos las fuerzas armadas se ven obligadas a actuar en contextos extremadamente conflictivos en los que las ONG no pueden estar, tal es el caso de ciertas áreas en Irak o Afganistán. En concreto en la provincia de Badghis una de las zonas más pobres con 17.000 habitantes, el ejército español bajo mandato de NN.UU. ha asumido la responsabilidad de garantizar la seguridad de la población, con un contingente de 250 militares desplegados en ese territorio.

LA SEGURIDAD HUMANA COMO PROPUESTA COMÚN. EL ENFOQUE PREVENTIVO

Desde la creación de la Cruz Roja, en 1863, muchas cosas han cambiado en el ámbito humanitario. Las ONG dejaron atrás su papel puramente asistencial para sumir otras muchas funciones que intentan dar respuesta a crisis que son, ante todo, multidimensionales. Su valor añadido con respecto a otros actores humanitarios proviene principalmente de la estrecha unión que establecen entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. Desde una perspectiva holística, las ONG fomentan la prevención de los conflictos, ofrecen ayuda de emergencia, promueven la rehabilitación y el desarrollo, y lo hacen de la mano de las poblaciones locales. El reconocimiento que generalmente obtienen de la ciudadanía con la que trabajan legitima su presencia en el terreno y sus labores humanitarias y de desarrollo.

En un contexto complejo como el actual en el que los actores se han multiplicado y los conflictos se han complejizado, se difuminan los principios del humanitarismo. El enfoque tradicional de seguridad, basado en la defensa de las fronteras de los Estados, no responde a los retos del siglo XXI. De hecho, ya en el año 1993, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD apuntaba que «hoy en día es necesario revisar radicalmente muchos conceptos arcaicos. Debe reinterpretarse la seguridad como una seguridad para la gente y no una seguridad para el territorio. El desarrollo debe centrarse en la gente y no la gente en el desarrollo, y debe dar protagonismo a las personas y los grupos, en lugar de quitárselo. La cooperación para el desarrollo debe centrarse en el pueblo y no sólo en los Estados nacionales» (22). Debemos coordinar la agenda de desarrollo y la agenda de seguridad, sin subordinar la primera a la segunda.

Desde la perspectiva del desarrollo, el punto de partida para entender la seguridad es la persona. Una seguridad que va más allá de la pura ausencia de violencia y que está directamente ligada a la cobertura de las necesidades básicas de las poblaciones, a sus intereses estratégicos, a sus libertades fundamentales, a la igualdad entre las personas y al combate de las vulnerabilidades. Tal como define el IECAH «...*cabe entenderla como un enfoque que busca la satisfacción de seguridad fundamental para cualquier ser humano dentro de una sociedad determinada,*

(22) PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2003. Participación popular. PNUD, Nueva York, 1993, Panorámica, p. 2.

con el objetivo de alcanzar una situación en que cada actor individual no amenace la existencia básica de ningún otro y en consecuencia, tampoco sienta su existencia amenazada» (23).

En el marco de este enfoque, el ser humano y su seguridad personal, debería ser el punto de partida de las estrategias de desarrollo, pero también de las estrategias de seguridad. Porque la seguridad es un requisito para el desarrollo y el desarrollo para la seguridad. Sólo este enfoque es capaz de aunar los objetivos de los distintos actores implicados en la acción humanitaria, ofreciendo una propuesta preventiva y multidimensional.

La relación empresas-ONG se concreta en la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y de la lucha contra la pobreza. Las grandes empresas hablan de corresponsabilidad, donde participamos todos (Estado, sociedad civil, sector privado, fuerzas armadas, etc ...). En este sentido la ONU ha lanzado el Global Compact, una serie de iniciativas para orientar a las empresas (24).

Las ONG solicitan:

- Un código de normas internacionales vinculantes a los actores.
- Un seguimiento de la RSC a nivel mundial por parte de la ONU.
- Un Tribunal internacional que sancione los abusos de las empresas.

Los medios para alcanzar la seguridad humana son muy diversos y pueden ser asumidos tanto por actores del ámbito de la cooperación como por las fuerzas armadas. Es decir, el objetivo final de todos los actores debe ser asegurar que las personas cuentan con un nivel de desarrollo básico que les permite vivir de manera segura en su entorno. Cada actor que intervenga a favor de este objetivo común, ha de hacerlo a partir de la delimitación clara de sus responsabilidades, de forma que las de unos no se solapen con las de los otros, sino que se complementen.

Una de las paradojas más impresionantes en los últimos años es la de ver la publicidad de los diferentes ejércitos del mundo. En ella se hace hincapié en la labor humanitaria de los soldados más que en las misiones de combate. Esta tendencia se está convirtiendo en doctrina de la OTAN (comprehensive approach) en la que se pretende que las tropas ganen

(23) IECAH, *Seguridad Humana: recuperando un concepto necesario*. Cuadernos IECAH, nº 7, junio, 2007.

(24) IECAH, *Seguridad Humana: recuperando un concepto necesario*. Cuadernos IECAH, nº 7, junio, 2007.

«el corazón y las mentes» de la población civil en zonas de conflicto. Este tipo de actuación reduce el espacio de las ONG, al asimilarlas con las tropas que se encuentran en un país extranjero. De esta manera, cuando una ONG va a desarrollar un proyecto, la población no sabe si van sólo a ayudar o hacer otro tipo de operaciones. La situación actual, es muy diferente al trabajo realizado en los Balcanes, entre el MPDL o las fuerzas españolas de UNPROFOR en las que se creó una situación muy importante de colaboración y clarificación de los roles de cada actor, de la que nos sentimos orgullosos (25).

Es innegable que los desafíos que una perspectiva de este tipo pone sobre la mesa son muchos y complejos. Ahora bien, las oportunidades que ofrece para fomentar la seguridad de las personas y, por tanto, de los países; para promover el desarrollo y el bienestar; y para alejarse de enfoques tradicionales de seguridad nacional, son indudables. Las ONG cuentan con una amplia experiencia en este sentido, su trabajo junto a las comunidades afectadas por las crisis humanitarias les otorga un bagaje de gran valor para contribuir en esta dirección. Ahora bien, sin duda, será necesaria una firme voluntad política para pasar página a modelos anacrónicos y apostar por un enfoque preventivo que tenga como punto de partida y de llegada la seguridad humana.

CONCLUSIONES

Las crisis humanitarias del siglo XXI se caracterizan por una enorme complejidad en la que intervienen múltiples y diversos factores. Tal complejidad no impide, sin embargo, que los conflictos puedan ser prevenidos; y en este sentido, las ONG cuentan con una idiosincrasia propia que las diferencia de otros actores humanitarios. La prevención de conflictos, el fomento del desarrollo y la defensa de la seguridad humana –entendida ésta como el fomento de un nivel de desarrollo básico para las personas que les permita vivir de manera segura en su entorno– otorgan a las ONG un rol específico en las actuaciones humanitarias.

Como hemos señalado, los conflictos pueden y deben prevenirse. Las ONG trabajamos estrechamente con las comunidades incidiendo en las causas de los conflictos. La lucha contra la pobreza en áreas como

(25) Carlos Batallas, responsable del MPDL de 1991 hasta 1996 y actual responsable en Cruz Roja Internacional en MPDL, Revista Tiempo de Paz. La construcción de la paz: 25 años de Movimiento por la Paz., nº 89, MPDL, Madrid, verano 2008

la salud, la educación o la gobernabilidad, el combate a la xenofobia y el fomento del diálogo entre las partes, la denuncia de explotaciones ilegales de recursos naturales o de invasiones que violan leyes internacionales, el fortalecimiento de sistemas públicos o la consolidación de una sociedad civil estructurada son elementos que, bajo nuestro punto de vista, son esenciales para prevenir potenciales conflictos humanitarios.

En ocasiones, a pesar del trabajo preventivo, los conflictos estallan y causan graves daños en la población. Es entonces cuando las ONG trabajamos no sólo para dar respuesta a las necesidades humanas causadas por las crisis, sino que también actuamos con una perspectiva a largo plazo que pueda fomentar el desarrollo integral de las personas y las sociedades y prevenir potenciales conflictos futuros.

RESUMEN

La complejidad de las crisis humanitarias contemporáneas exige respuestas multidimensionales. Conscientes de ello y partiendo de un enfoque cuyo punto central es la persona, las ONG actúan integrando la ayuda humanitaria de emergencia, la rehabilitación y el fomento del desarrollo. Este artículo analiza las características específicas de las actuaciones de las ONG y cómo éstas contribuyen al fomento del desarrollo y la prevención de los conflictos. La estrecha colaboración con las poblaciones afectadas por las crisis, el fortalecimiento de los sistemas públicos, la intermediación entre las partes, la denuncia de las violaciones de los derechos humanos y el fomento de la equidad de género, entre otras cuestiones, otorgan a las ONG un papel relevante en la promoción de la seguridad humana.

Palabras clave: ONG, MPDL, Derecho Internacional Humanitario, seguridad humana, prevención de conflictos, desarrollo y paz.

ABSTRACT

The complexity of the current humanitarian crises demands multi-dimensional actions. Aware of that and from a perspective focused on persons, NGO's actions integrate humanitarian aid, rehabilitation and also development. This article analyses the specific characteristics of the humanitarian NGOs and how they contribute to a more efficient development and to conflict prevention. Their close collaboration with popu-

lations affected by crises, the public system empowerment, mediation between parties, denounce on human rights violations and endorsement on gender equality among others, grant a significant role to the NGOs on the promotion on human security.

Key words: NGO, MPDL, International Humanitarian Law, Human security, conflict prevention, development and peace.

BIBLIOGRAFÍA

- ALNAP, *The State of Humanitarian System: Assessing Performance and Progress. A Pilot Study*. ODI, London 2010.
- ALNAP, *Una nueva agenda para los medios informativos y la ayuda humanitaria*. Informe de la 23ª reunión bianual de ALNAL. Madrid, 2008.
- ANDERSON, M.B. *Do no harm. How aid can support peace or war*. Lynne Rienner Publisher Inc. Colorado, 1999.
- Burke, E. El «soldado-diplomático» en Afganistán e Irak. FRIDE. Madrid. Documento de trabajo nº 90, septiembre, 2009.
- CAD, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key entry points for action*. OCDE, París, 2003.
- Eckroth, K. *The Protection of Aid Workers. Principled Protection and Humanitarian Security in Darfur*. NUPI, Oslo, 2010.
- Escola de Cultura de pau. *Barómetro 20 – Sobre Conflictos y Construcción de Paz*. Generalitat de Catalunya, ACCD y UAB. Abril-junio 2009.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. *¿Qué es la AVC? Introducción al análisis de vulnerabilidad y capacidad*. Ginebra, 2006.
- Fundipax. *Libro Blanco de la actuación en los Balcanes del Movimiento por la Paz*. Fundipax. Madrid, 2009.
- HEGOA. *Diccionario de Acción Humanitaria*. Hegoa-Icaria. Barcelona, 2000.
- IECAH e Intermón Oxfam, *La buena donación humanitaria: propuestas para la cooperación española*. Madrid, 2008.
- Naciones Unidas, *Risk and poverty in a changing climate. Invest today for a safer tomorrow. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. 2009.

- NÚÑEZ, J., Rey, F. y SALVADOR, M.J. Los retos de la acción humanitaria. Ayto. de Córdoba. Córdoba, 2005.
- NÚÑEZ, J., HAGERAATS, B. y REY, P. *Seguridad Humana, recuperando un concepto necesario*. Cuadernos del IECAH nº 7. Madrid, junio, 2007.
- Overseas Development Institute. *Shifting sands: The search for «coherence» between political and humanitarian responses to complex emergencies*. ODI, Londres, 2000.
- Overseas Development Institute. *Humanitarian action and the 'global war on terror': a review of trends and issues*. ODI, Londres, 2003.
- Overseas Development Institute. *Providing aid in insecure environments: 2009 Update Trends in violence against aid workers*. ODI, Londres, abril 2009.
- PÉREZ de ARMIÑO, K. *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del nuevo humanitarismo. Reflexiones y propuestas*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo. Madrid, 2002.
- Plataforma 2015 y Más. *Para salir de la crisis primero la gente*. Plataforma 2015 y Más. Madrid, 2009.
- Proyecto Esfera. *Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*. Ginebra, 1997.
- REY, F., THIEUX, L. y CURREA-LUGO, V. *La acción humanitaria en la encrucijada. Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria del siglo XXI*. Cuadernos del IECAH, nº 1, agosto 2006.
- Ryfman, P. *Organizaciones no gubernamentales: un actor indispensable de la ayuda humanitaria*. International Review of the Red Cross, marzo 2007.
- VV.AA. *Puertas cerradas: el acceso a las víctimas de las crisis humanitarias*. Icaria, Barcelona, 2001.
- Youngs, R. *La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?* FRIDE. Madrid, 2007.

CAPITULO CUARTO

EMPRESA, INFLUENCIA EN SU ENTORNO Y CONFLICTOS ARMADOS

EMPRESA, DEMOCRACIA Y PAZ: PRIMEROS PLANTEAMIENTOS

La dimensión económica de la guerra cobra un nuevo significado con el advenimiento industrial. Hasta entonces, la guerra era sinónimo de ganancia territorial, por lo que suponía la apropiación, por el vencedor, de mayores cantidades de los dos factores de producción básicos en una sociedad agraria como eran la tierra y la mano de obra que la ocupaba. En una economía industrial, esta ganancia territorial no sólo perdía importancia sino que, además, era crecientemente difícil, como lo demuestra la Primera Guerra Mundial, la materialización de la teoría de la guerra de desgaste, donde la esperanza de victoria se liga al agotamiento de los recursos económicos y humanos del contrario.

El fin de esta guerra entre potencias industriales no sólo impone una nueva línea de pensamiento militar y de razonamiento geoestratégico sino que también alumbra el nacimiento de un nuevo paradigma económico dando al traste con la globalización del mundo victoriano. Así la economía se vuelve pequeña, provinciana, y frente al libremercado previo se impone el proteccionismo de las políticas de «*beggar thy neighbor*». Pero la Primera Guerra Mundial continúa siendo una guerra decimonónica y la paz de Versalles recurre a fórmulas propias del Congreso de Viena para intentar sojuzgar el militarismo alemán. Así, las reparaciones de guerra estaban diseñadas no tanto para compensar a la economía francesa de los efectos de la guerra como para limitar la capacidad presupuestaria de la economía alemana para financiar un rearme.

Pero, desgraciadamente, los efectos económicos deseados no siempre se verifican y los negros augurios de Keynes, en su «*Economic Con-*

sequences of Peace» están en la raíz misma de la crisis económica alemana, de la hiperinflación, del rebrote del nacionalismo y de tentación totalitaria, por seguir el concepto de Hannah Arendt, que facilitan el acceso al poder de Hitler.

Desde un punto de vista intelectual, sociológico, económico, político e, incluso militar, las consecuencias de la Primera Guerra Mundial cambian, por completo, la visión que, hasta la fecha, se tenía del conflicto. La paz ya no sólo trae desfiles y marchas militares sino que éstos se cierran con una serie de grises acólitos de la «ciencia lúgubre» dispuestos, con sus libros de cuentas, a facilitar que la paz conquistada en los campos de batalla no se escabulla ni se volatilice. Ésta es una de las vertientes más atractivas y relevantes del Plan Marshall: contribuir al establecimiento de las condiciones económicas que hagan que a la nueva Alemania no le sea rentable iniciar una nueva aventura militarista y que, por el contrario, le resulte más atractivo jugar el papel de un próspero agente económico inmerso en un mercado más amplio y libre como es el europeo. Para hacer viable esta realidad y en contraste con las medidas del Pacto de Versalles, los poderes aliados trazan una estrategia definida por los siguientes vectores: una fuerte inyección de recursos exteriores, tanto oficiales como privados; un sólido sistema democrático que diera voz a todos los «stakeholders» de la sociedad alemana; y un reforzamiento del tejido empresarial alemán.

El innegable éxito del Plan Marshall es la plasmación material del principio, desatendido con pasmosa desmemoria, de que tan importante como ganar la guerra es conquistar la paz y en esta conquista, las empresas juegan un papel esencial a través de dos vectores sociales básicos como son la prosperidad económica y la consolidación institucional. Sin duda, el ejemplo más reciente de esta filosofía es el fin de la Guerra Fría y el derrumbe del Telón de Acero, cuando las potencias occidentales se lanzan a conquistar la paz en Europa del Este a través de dos instituciones básicas como son, en primer lugar, el Banco Mundial, entidad financiadora del fortalecimiento institucional: desde códigos mercantiles y sistemas de registro de patentes, hasta leyes cambiarias y normativas de mercados financieros; y, en segundo lugar el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, entidad financiadora de la actividad económica específicamente, privada: desde bancos y compañías eléctricas, hasta plantas automovilísticas y de tratamiento de aguas.

En el fondo, esta estrategia de pacificación a través del desarrollo de instituciones políticas y económicas liberales no es sino la materialización de principio kantiano de la «paz perpetua», donde se identifica claramente el desarrollo del estado liberal con la superación del conflicto bélico, bajo la premisa básica de que dos democracias nunca se enfrentarían en el campo de batalla. Este principio intelectual tuvo una amplia referencia empírica, pero no fue formulado formalmente hasta la década de los años 60 y, posiblemente, su exposición más conocida sea la de Weart (1). Este autor examina los diversos conflictos políticos y militares acaecidos a lo largo de la historia y no encuentra excepción alguna a la afirmación de la teoría de la paz democrática, por la cual las democracias liberales sólidas y bien establecidas nunca han mantenido conflictos armados entre sí.

LA EMPRESA Y LOS CONFLICTOS ARMADOS

Por otro lado, es un importante destacar cómo este principio filosófico, a su vez, se ha encontrado en el núcleo básico de las principales iniciativas en materia de superación de conflictos emprendidos por la comunidad de naciones desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Este principio pasa de ser una formulación teórica a materializarse como uno de los criterios y principios básicos de actuación en materia de política internacional a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Así, autores como Mansfield y Snyder (2) señalan, claramente, como el eje central de la política exterior de Estados Unidos una nueva década los 90 era la aseveración de que la promoción de la democracia favorecería la paz.

Sin embargo, conflictos recientes como la guerra de Kargil, sostenida entre India y Pakistán en 1999, y la guerra del Cenepa, acaecida en 1995 entre Ecuador y Perú, obligan a profundizar en esta teoría, en la medida en que los cuatro países mencionados eran regidos por gobiernos resultantes de la voluntad popular expresada a través de procesos democráticos. Resultado de esta profundización es que la mera formalidad democrática es condición necesaria pero no suficiente para asegurar, plenamente, la permanencia de la paz, en la medida en que factores

(1) WEART S.R.: «*Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another*»; Yale University Press, 1998.

(2) MANSFIELD; D.E. Y SNYDER; J.: «*Democratic Transitions, Institutional Strength and War*»; International Organization, 56,2, primavera 2002.

tales como la debilidad institucional o las transiciones incompletas hacia la democracia, en el sentido apuntado por Huntington (3) y, posteriormente, formalizado por Jagers y Gurr (4), pueden afectar a los mecanismos de decisión democrática, haciendo posible lo que la experiencia histórica acumulada parecía desmentir como es que dos democracias se enfrentaran en un conflicto bélico.

Por otro lado, la aceptación de esta premisa obliga a reflexionar sobre el concepto de fortaleza institucional y el reflejo que el mismo tiene en una sociedad. Se inaugura una nueva línea de pensamiento en la que la fortaleza de las instituciones juega un papel tan relevante como la formalidad democrática en el mantenimiento de la paz. Esta premisa básica conduce, inevitablemente, a la reflexión en torno a los factores determinantes y definitorios de dicha fortaleza institucional. Greif (5) define a las instituciones como aquel conjunto de factores sociales, reglas, creencias, valores y organizaciones que, conjuntamente, cultivan la regularidad en el comportamiento individual y social. Así, como señalan Alonso y Garcimartín (6), las buenas instituciones serán aquellas que estimulan actividades, por parte de los agentes, con un alto grado de rentabilidad social. Estos autores, estableciendo las cuatro características que, en su opinión, definen la calidad de las instituciones (eficiencia estática, eficiencia dinámica, credibilidad y predictibilidad) investigan los determinantes de esta calidad institucional concluyendo que existen, básicamente, dos grupos de factores determinantes. Por un lado, se encuentran los factores «históricos», difícilmente maleables por la acción gubernamental, tales como el origen colonial, la localización geográfica o la tradición jurídica. Frente a estos factores «históricos» se encuentran otros de carácter claramente económico y resultado de la actividad política como son el nivel de desarrollo, el esquema de distribución de la renta, los ingresos impositivos y el nivel educativo. La existencia de un tejido empresarial denso es una condición básica para el desarrollo económico, para la generación de ingresos impositivos y, en consecuencia, la promoción de

(3) HUNTINGTON S.P.: «*Political Order in Changing Societies*»; Yale University Press, New Haven, Conn, 1968.

(4) JAGGERS, K. Y GURR, T.R.: «*Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data*»; *Journal of Peace Research* 32; 1995.

(5) GREIF, J.; «*Institutions and the Path to Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*»; Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

(6) ALONSO, J.A. Y GARCIMARTÍN, C.; «*The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate*». Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=3048889>, 2009.

mecanismos de distribución de la renta y, a través de sus exigencias de capital humano, para el reforzamiento del nivel educativo.

Así, hemos completado el silogismo de que la existencia de un entramado empresarial denso y activo es una condición básica para la fortaleza de las instituciones, que, a su vez, es un determinante esencial para la ausencia de conflictos bélicos. Por otro lado, es importante señalar como este planteamiento «ex ante» tiene una clara dimensión «ex post», en la medida en que la literatura identifica el desarrollo de instituciones empresariales sólidas como la encarnación de los fundamentos y requisitos institucionales para la reconstrucción posterior a las situaciones bélicas (7), esto es, una ideología compartida y una ética de los derechos de propiedad privada, un compromiso con los mercados y con el imperio de la ley.



Gráfico 1 (Elaboración propia).

(7) COYNE, C.J.: «*The Institutional Prerequisites for Post-Conflict Reconstruction*» *The Review of Austrian Economics*; Springer Netherlands; Volume 18, Numbers 3-4 / diciembre de 2005

Sin embargo, la relación de las empresas con la fortaleza institucional y, en consecuencia, el mantenimiento de la paz es, claramente, resultante de una dialéctica «push – pull». Así, la creación de empresas y la existencia de un tejido empresarial dinámico es, en gran medida, el resultado, precisamente, de la fortaleza de las instituciones jurídicas y económicas que fundamentan la seguridad jurídica. En una clara dinámica «push», la creación autónoma por parte de las instituciones políticas de estas condiciones de seguridad jurídica fomenta, a través de la inversión tanto interna como externa, la existencia y dinamicidad de la vida empresarial. Pero, por otro lado, las empresas, como agentes sociales, en una dinámica «pull», son demandantes de crecientes cuotas de seguridad jurídica y de fortaleza institucional, contribuyendo, por esta vía, a la minimización de la viabilidad de la solución armada de los conflictos internacionales.

Esta secuencia lógica, que hemos desarrollado hasta aquí y que permite formalizar la secuencia de acciones de los diversos agentes sociales que establece la relación entre la actividad de las empresa y el proceso de minimización o resolución de conflictos, puede resumirse gráficamente de la siguiente manera:

LA EMPRESA Y SU ENTORNO

Resulta de gran importancia comprender y profundizar esta relación biunívoca que existe entre el tejido empresarial de un país y el proceso de fortalecimiento de las instituciones del mismo. Una de las aportaciones más importantes a la moderna teoría de la empresa es aquella que relaciona el funcionamiento de ésta con su entorno (8), dando una dimensión completamente novedosa a la teoría de la organización empresarial. Conforme a esta aportación, la empresa es una entidad que, de manera simultánea, se alimenta del entorno para su proceso de toma de decisiones y, a la vez, influyen sobre el entorno en el que se mueve. Así, centrándonos, en este caso, en el subsistema comercial de la empresa, el diseño del producto está fuertemente influenciado por elementos culturales, sociales y artísticos. En definitiva, a la hora de tomar decisiones de diseño de producto, la empresa recibe y materializa gran número de «inputs» generados por el entorno. Pero, también en este ámbito comercial, es necesario reconocer como el proceso de diseño de producto

(8) BURNS, T. Y STALKER, G.M.: «*The Management of Innovator*»; Tavistock, Londres, 1961.

tiene, a su vez, influencia sobre el entorno. Estas influencias son particularmente intensas en el ámbito de productos de consumo masivo y, ciertamente, van más allá del planteamiento de la demanda inducida. Es un fenómeno relativamente corriente la existencia de productos «icono» que generan demanda e influyen en las costumbres y modas sociales. Este es el caso, por ejemplo, de las motocicletas «Harley-Davidson», que han llegado a producir una verdadera subcultura con una serie de valores y pautas de comportamiento específicas.

Sin embargo, es preciso reconocer que esta influencia biunívoca existente entre la empresa y la sociedad no se limita a una dimensión estrictamente económica. Por el contrario, este intercambio se extiende, igualmente, al ámbito de los valores, de la actividad y, en determinadas circunstancias, del activismo social y, en consecuencia, de la influencia política. No hace falta hacer mención de la ingente bibliografía existente en torno al poder de las empresas y su materialización política. Desde Marx a Galbraith, los estudiosos llevan mucho tiempo reflexionando en torno a cómo la capacidad económica de las empresas se encarna en influencia y el poder político. Sin embargo, estos estudios clásicos se han centrado esencialmente en la capacidad de las empresas para, a través de su poder político, reforzar sus ganancias y, sin embargo, no han reflexionado suficientemente sobre su influencia extraeconómica.

En este sentido, un fenómeno, relativamente, moderno como es el de la llamada «responsabilidad social corporativa» da una visión completamente novedosa a estas relaciones existentes entre la empresa y su entorno. Conforme a este enfoque, la empresa tiene una obligación para con su entorno que trasciende su cometido económico de satisfacer una demanda, da rentabilidad de los inversores, proporcionar empleo y pagar impuestos y, en consecuencia, tiene la obligación de realizar una aportación efectiva a la sociedad que le acoge.

Desde un punto de vista más amplio, el conjunto de relaciones que se tejen entre la empresa y la sociedad en que se ubica se puede visualizar fácilmente, recurriendo a una representación clásica de la responsabilidad social corporativa, como la que se recoge en el gráfico 2.

En este gráfico se resumen el conjunto de «stakeholders» sociales que afectan al sistema de gestión de las empresas, imponiendo un modelo de gestión caracterizado por la multiplicidad de objetivos, planteando que dicha gestión trasciende el marco tradicional de la maximización



Gráfico 2 (Elaboración propia)

de objetivos. Estos «stakeholders» (9) son tenedores y representantes legítimos de intereses sociales que, en el marco de una sociedad civil compleja y densa, tienen mecanismos para trasladar parte de sus objetivos a las empresas y al sistema de gestión de éstas.

Entre estos objetivos, claramente, se encuentra el sostenimiento de la paz y la contribución a la resolución de conflictos. La imagen perversa del villano de los cuentos de Tintin, Basil Bazaroff (10), trasposición a la ficción de quien fue presidente de la compañía armamentística Vickers y supuesto incitador de la Guerra del Chaco, ya no responde a una realidad en la que la nota dominante es el control social sobre el tráfico de armas, como demuestra el mismo florecimiento de los mercados clandestinos.

Es el control que sobre este comercio ejercen los gobiernos, fuertemente condicionados en su tarea por diversas organizaciones socia-

(9) PHILLIPS, R. Y FREEMAN E.: «Stakeholder Theory and Organizational Ethics». Berrett-Koehler Publishers, 2003.

(10) HERGÉ: «La oreja rota»; Editorial Juventud, Barcelona; 1970.

les de ámbito nacional e internacional (11), pero limitado a su estricto ámbito jurisdiccional (12), lo que según la lógica económica al uso ha incentivado el florecimiento de estos mercados negros. Poca duda cabe, que la evolución del sector armamentístico de determinados países desarrollados, donde este control sobre el comercio exterior ha sido particularmente efectivo, ha contribuido a su evolución y, en determinadas instancias, a su disminución o incluso desaparición. Esta realidad es especialmente cierta en el subsector de las armas cortas. Desde este punto de vista, este es un ejemplo particularmente ilustrativo de la influencia de la sociedad civil sobre la actividad empresarial. Es la sociedad civil quien moviliza a los Estados imponiendo pautas de conducta en la empresa. Está claro que este ejemplo no es único y, por el contrario, son crecientes las instancias en las que la sociedad civil ejerce esta influencia en un intento legítimo y positivo de limitar las externalidades que provoca, como cualquier otra actividad humana, la actividad empresarial (13). Este es el caso de las políticas medioambientales, de protección al consumidor, o, como se ha indicado anteriormente, de responsabilidad social corporativa.

Pero como se ha indicado anteriormente, la relación entre la empresa y su entorno no es unidireccional sino biunívoca, ejerciendo la empresa, igualmente, una fuerte influencia sobre su entorno y esto es posible, precisamente, porque, en el ámbito de la sociedad civil existen una serie de «stakeholders» y tienen intereses en los resultados de la gestión empresarial. Estos intereses no son, únicamente, económicos, pues los «outputs» generados por la empresa en su actividad corriente no son, exclusivamente, de esta naturaleza. El gráfico número tres representa esta relación biunívoca que se establece entre la empresa y su entorno, en este caso, representado por esos «stakeholders», cuyos objetivos son integrados dentro de la actividad de la empresa por el sistema de gestión de la misma. De esta manera, se conjugan, como resultado del sistema de gestión empresarial los objetivos de la empresa con los objetivos de los mencionados «stakeholders», consolidando, por un lado, los efectos de la empresa sobre su entorno y, simultáneamente, los efectos del en-

(11) Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano: «*La Viabilidad de un Tratado sobre Comercio de Armas: Ejercicio de Análisis Jurídico*», San José, Costa Rica, 2008.

(12) Oxfam International: «*Dying for Action: Decision Time for an Urgent, Effective Arms Trade Treaty*», Londres, 2009.

(13) BAUMOL, W.J.: «*On Taxation and the Control of Externalities*», American Economic Review, 62(3);1972.



Gráfico 3 (Elaboración propia)

torno sobre la empresa, formalizando, asimismo, la mencionada relación biunívoca que une a la empresa con la sociedad que le rodea.

Es importante establecer que, amén de simplista, estaría muy lejos de la realidad aseverar que las iniciativas de influencia de la empresa sobre su entorno se limitan a, por su lado, la mera comercialización de sus productos y, por otro lado, a una interesada búsqueda de subvenciones, contratos y privilegios de mercado. Existen dos ámbitos que, en este sentido, son, posiblemente, paradigmáticos. El primero es el de los principios. Para evidenciar esta aseveración, no hace falta remontarse a los efectos del «jingoísmo» impuesto, por motivos puramente empresariales, por parte de William Randolph Hearst, sobre la sociedad norteamericana de finales del siglo XIX y se encuentra en la raíz de esa «nice little war» que fue la Guerra de Cuba.

Algunos podrían argumentar, incluso, que esta capacidad de influencia sobre la sociedad es propia y se limita al caso de la industria de la comunicación. Sin embargo, esta capacidad de transmisión de valores

es algo generalizado y propio de la actividad empresarial. A muchos les puede sorprender esta aseveración, pero su corrección viene avalada por un hecho evidente cómo es que la sociedad moderna es heredera de las técnicas de gestión nacidas en la vida empresarial. La gestión por objetivos, el control presupuestario o el PERT (14) son, entre muchas otras, técnicas básicas, originarias del mundo empresarial, que han traspasado estas fronteras para implantarse en múltiples ámbitos de la vida y es igualmente indudable que estas técnicas tienen como fundamento una serie de principios propios de la actividad empresarial que, a través de ellas, se han implantado en estos otros ámbitos. De la misma manera en la jerga empresarial está trufada de términos militares clásicos como estrategia, táctica, logística, etc., no es menos cierto que esta terminología se ha asentado en la sociedad más a través de la empresa y sus técnicas de gestión que desde el estamento militar mismo. Los gestores modernos desarrollan proyectos utilizando la técnica del PERT, pero muy pocos saben que su origen se encuentra en el desarrollo de un proyecto complejo como fueron los misiles balísticos intercontinentales Polaris. Este mismo principio es aplicable a otros métodos cuantitativos utilizados en la gestión empresarial y, posteriormente, traspasados, así como lenguaje coloquial al ámbito cotidiano. Esto evidencia una importante permeabilidad de la sociedad hacia las técnicas y, en última instancia, valores de la empresa tales como la eficiencia y la eficacia, la relación coste-beneficio, la jerarquía en el proceso de toma de decisiones y en la gestión de recursos.

Otra vertiente de la realidad social donde la influencia de las empresas es evidente y determinante es el de la investigación técnica y científica. El llamado «modelo de la triple hélice» (15) formaliza, en cierta medida, la interacción entre empresas, administración pública y la universidad en el desarrollo de la ciencia y explica la imprescindible conjunción de intereses que se da entre estos tres agentes sociales, que explica y motiva el avance de la ciencia y la tecnología en ámbitos geográficos circunscritos. Nuevamente, la actividad social de la empresa trasciende los límites clásicos del suministro de productos al mercado, adquisición en «inputs» en el mismo y pago de impuestos para evidenciarse como un agente de primer orden en diversos aspectos de la vida social.

(14) Program Evaluation and Review Technique. Project Management Institute: «*A Guide To The Project Management Body Of Knowledge*» tercera edición, 2003.

(15) ETZKOWITZ, H.: «*The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation in Action*», Routledge, 2008.

En un marco más general, el gráfico 4 representa el conjunto de «inputs» que la empresa genera sobre su entorno, formalizando así su influencia en el mismo, a través de los mismos cuatro ámbitos en los que el gráfico 2 resumía las influencias que el entorno ejercía sobre la empresa. A nuestros efectos, es importante detenernos en la influencia que la empresa genera sobre los poderes públicos. Por un lado, está claro que el «output» que la empresa genera a favor de estos poderes públicos son los impuestos que satisface. Pero aquí no se agota esta relación, pues el mundo empresarial genera un flujo constante de demandas de actuación pública. No se trata ya de pedir subvenciones e iniciativas de política económica que establezcan el mercado sino de planteamientos y medidas encaminados a estructurar el mismo y, con ello, facilitar los intercambios y la actividad económica. Así, la empresa es demandante, entre otras cosas, de un sistema registral de la propiedad, de una normativa cambiaria, de una legislación mercantil y de seguridad jurídica e independencia de los tribunales. En definitiva, la empresa es demandante de fortaleza institucional, particularmente, en el ámbito de los poderes



Gráfico 4 (Elaboración propia).

públicos, en tanto que condicionantes efectivos de la seguridad jurídica y material en el mundo económico.

Así surge de la figura de la empresa como agente social demandante de fortaleza institucional que, como se ha indicado al principio de esta reflexión, es un elemento básico de la fortaleza democrática de un país, que, a su vez, es un factor determinante de la voluntad o capacidad de una nación para, con un lado, evitar conflictos bélicos o, por otro, contribuir a la solución de los mismos, como se ha representado en el gráfico 1.

LA EMPRESA COMO EXPORTADORA DE VALORES

Es posible que no pocos analistas difieran de esta conclusión y, por ejemplo, acudan a experiencias del pasado en las que, las empresas, lejos de ser un factor de resolución de conflictos, han actuado como auténticas provocadoras de los mismos. La alianza militar-industrial sobre el que se asentaron tanto el III Reich como el imperio de los Meiji, son buenos ejemplos de la influencia que las empresas pueden tener en la generación de conflictos armados. No obstante, es preciso recordar que estas influencias perversas se dan en marcos políticos no democráticos, donde el acceso a los poderes públicos responde más a criterios de fuerza relativa que a principios de representación y, por consiguiente, la demanda de fortaleza institucional por parte de las empresas se ve sustituida, sencillamente, por un proceso de acercamiento interesado al poder no democrático. Igualmente, en ausencia de una estructura política democrática, difícilmente cabe hablar de auténticos «stakeholders» en la actividad de la empresa que condicionen su gestión. La capacidad de estos para transmitir al sistema de gestión empresarial sus objetivos se ve fuertemente limitada si no completamente imposibilitada, afectando, en consecuencia, el proceso mismo de toma de decisiones empresariales.

No obstante, es inevitable reconocer que los ejemplos y contraargumentos se blanden con extrema facilidad en un mundo cuya historia y épica se ha fundamentado en el conflicto bélico desde, prácticamente, el principio de los tiempos. Tan, desgraciadamente, rica es la experiencia bélica humana que, indudablemente, existen argumentos para avalar, prácticamente, cualquier tesis en torno a la relación entre la empresa y los conflictos armados. Posiblemente, la historia permita tener tanta razón a quien contemple a la empresa como un elemento pacificador como a quien vea en ella un perverso e insidioso instigador interesado

del conflicto. Sin embargo, hay una realidad que resulta bastante evidente cómo es que la empresa, en términos generales, es demandante de fortaleza institucional, de democracia y de pacificación.

Resultaría muy aventurado afirmar que la empresa es un agente directo y activo en la resolución de conflictos. Esto no respondería, enteramente, a la realidad, por cuanto esta actividad no forma parte directa y explícita de la función de objetivos de la empresa. Ni siquiera en la peculiar lógica del «*si vis pax para bellum*», parece comprensible que una empresa mercantil, que opera en el mercado, tenga formalizada, dentro de su función de objetivos, junto con la maximización del beneficio, la resolución de conflictos. Sin embargo, qué duda cabe que las empresas moldean su entorno, como se ha visto anteriormente, a través de decisiones coherentes con su particular función de objetivos. De esta manera, conociendo los factores que determinan estas decisiones empresariales, se podrán conocer las demandas que éstas tienen de su entorno. Por otro lado, conociendo estas demandas y por un sencillo proceso de arbitraje, las sociedades se irán acomodando a las demandas de las empresas, en la medida en que busquen atraer sus inversiones y beneficiarse de la generación de riqueza y empleo.

Es en este contexto lógico en el que se puede afirmar que las empresas que se desenvuelven en un ámbito internacional son exportadoras de valores, pues buscan ubicarse en aquellos países que creen un clima favorable a su inversión, lo que implica, de hecho, que asumen los valores que la empresa considera imprescindibles para el desarrollo de su actividad. Éste es el caso, por ejemplo, de los países del antiguo Bloque del Este europeo, cuando sus economías, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, fuertemente necesitadas de inversión extranjera, por motivos tanto financieros como de estímulo económico eran, sistemáticamente incapaces de atraerla, independientemente del amplio margen de discrecionalidad, a la hora de ofrecer condiciones favorables, que permitían las economías centralizadas. La inversión extranjera sólo empieza a fluir significativamente a estos países cuando emprenden una serie de reformas estructurales e institucionales que aproximan sus fundamentos, prácticas y valores a los que requieren las empresas; y, cuando esto ocurre, estos flujos de inversión se realizan a costa de otros países que, en situación de igualdad institucional ofrecen una menor rentabilidad, como es el caso del desplazamiento de la industria automovilística europea hacia estos países, o que, sencillamente, no alcanzan el nivel institucional requerido, con independencia de la bondad

de sus condiciones económicas, como podrían ser los países del Magreb, que, por ubicación geográfica y preferencias comerciales, podrían haber optado a captar esta inversión.

Obviamente, el siguiente paso es preguntarse cuáles son los valores y condiciones que precisa la empresa en su decisión de inversión y que, por la lógica antes apuntada, condicionan a las sociedades de los países que pretenden captar la correspondiente inversión. Para ello vamos a recurrir a una herramienta particularmente completa como es el Índice de Valoración de la Inversión Española en el Exterior, elaborado, anualmente, por el Club de Exportadores e Inversores, en colaboración con el Instituto Español de Comercio Exterior. Este es un instrumento especialmente para la valoración de, precisamente, los elementos que determinan las decisiones de inversión en el exterior de las empresas, por cuanto separa y desagrega estos factores determinantes de la valoración que una serie de países merecen a las empresas españolas como potenciales receptores de sus inversiones.

Hace 20 años, con un sector empresarial cuya actividad internacional sólo empezaba a apuntarse, un planteamiento como éste habría sido puramente teórico. Afortunadamente, hoy se basa en las experiencias acumuladas en el proceso de inversión en el exterior de las empresas españolas. Éstas, una vez tomada la decisión estratégica de situarse en el exterior, se enfrentan a una decisión igualmente trascendental como es dónde ubicarse, en qué país situar su inversión. Obvio es que una parte importante de esta decisión va a depender de factores internos de la empresa, como pueden ser el conocimiento previo de cada uno de los países en consideración, criterios derivados de proximidad o lejanía y líneas de comunicación entre matriz y filial, etc. Los empresarios no se colocan encima del globo terráqueo y, como el Gran Dictador, deciden en qué afortunado país sitúan sus inversiones, pues no todos los destinos les son indiferentes. Por el contrario, desarrollan estrategias de inversión exterior centradas, básicamente, en dos fundamentos que tienen un carácter secuencial (16): en primer lugar, se toman en consideración las características propias de la empresa y del producto, como las ya anticipadas más arriba. Este proceso da lugar a una primera selección de potenciales países destinatarios. En segundo lugar, las empresas evalúan

(16) SYKIANAKIS N. Y BELLAS, A.: «*The foreign direct investment decision-making process: Strategy, politics and uses of management accounting information*», *Managerial Auditing Journal*, 20, 9, 2005.

las características más genéricas de los países inicialmente identificados como potenciales destinos de la inversión, en función de una serie de criterios genéricos hasta formalizar algún tipo de jerarquía de preferencias que ha de permitir, en último término, alcanzar una decisión final acerca de la inversión en el exterior: esto es, su importe, naturaleza y límites de los riesgos asumidos, estrategia de penetración e implantación, etc.

EL IVIEE: UN EJEMPLO DE LOS CRITERIOS DE INVERSIÓN

El Índice de Valoración de la Inversión Española en el Exterior (IVIEE) es, precisamente, un instrumento específicamente diseñado para esta segunda etapa, en la medida en que no sólo evalúa el atractivo global de cada uno de los países considerados sino que, además, desagrega dicha valoración global en una serie de índices parciales que permiten a la empresa una visión más específicas de las diferentes variables determinantes de la manera en que se conforma dicha valoración global. Otro segundo elemento distintivo de este índice es que no es el resultado de un ejercicio exclusivamente académico sino que los valores que refleja son el resultado de las opiniones de las empresas españolas con experiencia inversora en el exterior. Este es un elemento distintivo y que da al Índice de Valoración de la Inversión Española en el Exterior una capacidad explicativa particular y distintiva de otros índices similares. En este sentido, suele ser muy frecuente su comparación con otros índices similares como, por ejemplo, el índice de confianza de la inversión directa extranjera que publica la prestigiosa firma consultora A.T. Kearney (17). Sin embargo, este índice recoge opiniones de consultores internacionales más que de empresarios y representantes de empresas.

Así, el análisis que se realiza para la elaboración del IVIEE gira en torno a 668 variables. Esta cifra es el resultado de agregar los 25 factores para 23 países sobre los que gira la encuesta a los cuatro índices agregados calculados, asimismo, para cada uno de los países, más un índice global de valoración de la inversión española en el exterior. Asimismo, conviene aclarar que los 23 países seleccionados para la encuesta responden a tres criterios:

- Criterio de relevancia, en función del stock de inversión directa española ya acumulada.

(17) Disponible en línea: <http://www.atkearney.com/index.php/Publications/foreign-direct-investment-confidence-index.html>

- Criterio de potencialidad, en función de las expectativas de posible intensificación de los flujos de inversión directa española y, por supuesto, de la capacidad demostrada para la captación de inversión extranjera procedente de otros orígenes.
- Criterio de comparabilidad: en este caso, se han seleccionado tres países como Canadá, EE.UU. y la UE-15 que, además de responder a los dos criterios anteriores, contribuyen a relativizar y dimensionar, en un ejercicio de «benchmarking», el conjunto de los valores de la encuesta para otros países.

La encuesta ha sido dirigida a los ejecutivos responsables de las 100 empresas españolas con mayor nivel de inversión en el exterior, junto con representantes de organismos empresariales. El nivel de contestación ha sido alto, de manera que la encuesta ha sido respondida por un grupo de empresas representativa de cerca del 40% del stock acumulado de inversión española en el exterior, valorado a finales del año 2003.

El tratamiento de los resultados de la encuesta para la elaboración de los índices tanto básicos como global consiste en un mecanismo de «scoreboarding», por el que los cuatro índices básicos son calculados mediante una media simple de los resultados que arrojan los índices parciales agrupados en cada uno de dichos índices básicos. Esta agrupación de índices parciales de la encuesta para el cálculo de los índices básicos queda recogida en el gráfico 5.

A su vez, el índice global de valoración de la inversión española en el exterior es una media ponderada de los cuatro índices parciales anteriormente citados, conforme a las siguientes ponderaciones:

- | | |
|---|-----|
| – Índice básico de factores económicos: | 25% |
| – Índice básico de factores políticos: | 30% |
| – Índice básico de factores jurídicos: | 25% |
| – Índice básico de factores de éxito: | 20% |

Estas ponderaciones intentan reflejar la importancia relativa de cada uno de estos factores dentro de la decisión global de inversión en el exterior. Es importante destacar que estas ponderaciones tienen, inevitablemente, una cierta carga de subjetividad. Sin embargo, también es preciso subrayar que esta carga no tiene porque ser definitiva, en el sentido de que estas ponderaciones pueden variarse, siempre que se modifique toda la serie histórica, homogeneizando los valores y permitiendo las comparaciones intertemporales.

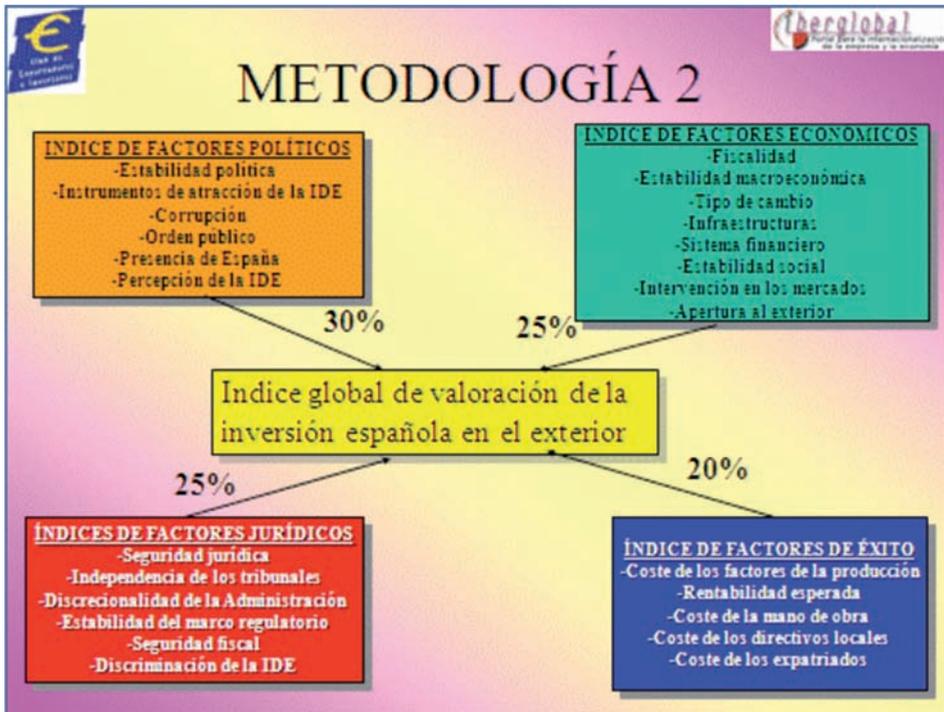


Gráfico 5 (Fuente: Índice de Valoración de la Inversión Española en el Exterior, edición 2008)

El análisis de los índices parciales y básicos puede abordarse desde dos perspectivas diferentes que van a permitir apreciar diferentes matices de las valoraciones realizadas por las empresas españolas y, en consecuencia, alcanzar distintas conclusiones. Estas dos perspectivas son:

- Análisis comparativo. Tiene por objeto contrastar las valoraciones que una misma variable tiene en los diferentes países objeto de estudio. Este enfoque permite el establecimiento de comparaciones que, en el caso de las variables más relevantes, pueden contribuir a explicar las preferencias geográficas de los flujos de inversión española en el exterior.
- Análisis dinámico. Permite analizar la evolución de las distintas variables consideradas en la encuesta y los correspondientes índices agregados para un solo país a lo largo del tiempo, proporcionando así una visión panorámica de la opinión que las empresas españolas tienen de la inversión directa en un país y su evolución en el tiempo.

A partir de estas precisiones metodológicas, el gráfico 6 recoge los resultados de la última edición del índice, que, a su vez, refleja los resultados de una encuesta realizada en el mes de julio del año 2008. En este gráfico se recoge la evolución del índice global, a lo largo de sus cinco ediciones, para los 23 países considerados. A su vez, los países están ordenados conforme al valor de dicho índice global. De aquí se deduce que, en la última edición de la encuesta empresarial, Canadá es el país más valorado como destino potencial de la inversión española y Bolivia recibe la menor valoración de entre todos los países considerados.

Esta primera lectura del índice global pone en evidencia la existencia de un claro conjunto de preferencias, en materia de destinar inversiones, por parte de las empresas españolas. En concreto, destaca la clara preferencia por lo que podríamos denominar «OCDE clásica», esto es, Canadá, Unión Europea y Estados Unidos. A su vez, el análisis de los cuatro índices agregados que, a su vez, conforman el índice global desvela el origen de esta preferencia. En concreto, los cuatro índices agregados recogidos en el gráfico 7, pone de manifiesto que los empresarios españoles valoran en estos tres mercados, particularmente, los factores políticos, los factores económicos y los factores jurídicos y que estos tres factores compensan sobradamente, desde el punto de vista del riesgo, las menores expectativas de rentabilidad que se derivan de la menor valoración que, en los tres casos, recibe el índice de factores de éxito.

Un marco institucional adecuado debe cumplir al menos tres requisitos para ofrecer a las empresas un ambiente propicio a las inversiones: una política macroeconómica adecuada, seguridad jurídica y estabilidad institucional. Dentro del marco institucional de un país, las políticas macroeconómicas cobran gran relevancia, ofreciendo el marco general en el que las empresas desarrollan su actividad. La mayoría de las recomendaciones dirigidas por organismos internacionales a los países menos desarrollados para favorecer su despegue hacia el desarrollo pasa por la reforma de las políticas macroeconómicas, ya que sus distorsiones afectan negativamente al crecimiento de la renta y, por ende, al camino hacia el desarrollo.

Las instituciones, por su parte, velan por el cumplimiento de las reglas del juego, desarrolladas para regular las relaciones políticas y económicas de los países. La realidad institucional de un país es uno de los factores que una empresa va a tener en cuenta a la hora de poner en marcha actividades empresariales o de acometer inversiones.

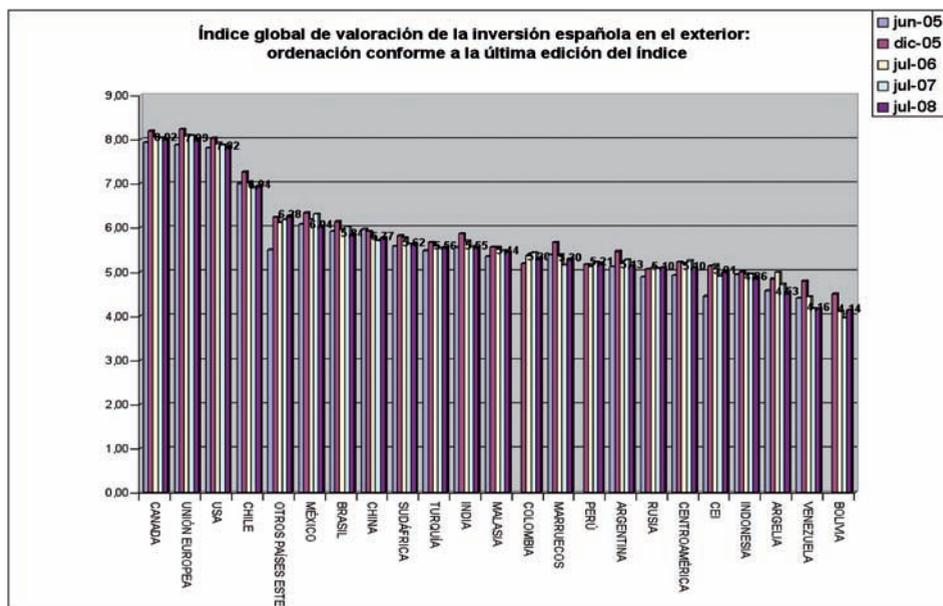


Gráfico 6. (Fuente: Índice de Valoración de la Inversión Española en el Exterior, edición 2008)

Es evidente la estrecha relación entre seguridad jurídica y desarrollo empresarial. Ésta es un factor clave para el desarrollo de un país, de modo que el buen funcionamiento, la independencia e imparcialidad de las instituciones judiciales, son fundamentales para generar confianza y promover la actividad económica en un determinado país. *«La garantía del cumplimiento de las leyes y de los contratos necesita una Administración de justicia eficaz e independiente; y la eficacia y transparencia de la misma se convierte así en un elemento institucional más importante que el contenido de las propias leyes. Es más que evidente, por tanto, que la corrupción, el clientelismo político, el intervencionismo y una gestión deficiente de la Administración pública entorpecen el desarrollo empresarial.»*

«La actividad empresarial implica una apuesta por rendimientos futuros. Por ello la seguridad jurídica, entendida en términos muy amplios, es crucial para que haya empresarios dispuestos a emprender ese tipo de actividades. Aparte de la existencia de una cultura de cumplimiento de contratos, es necesario que las normas no impongan innecesarias restricciones a las empresas, que sean anónimas, que se cumplan y que se hagan cumplir sin distinción, y que exista la confianza de que los que

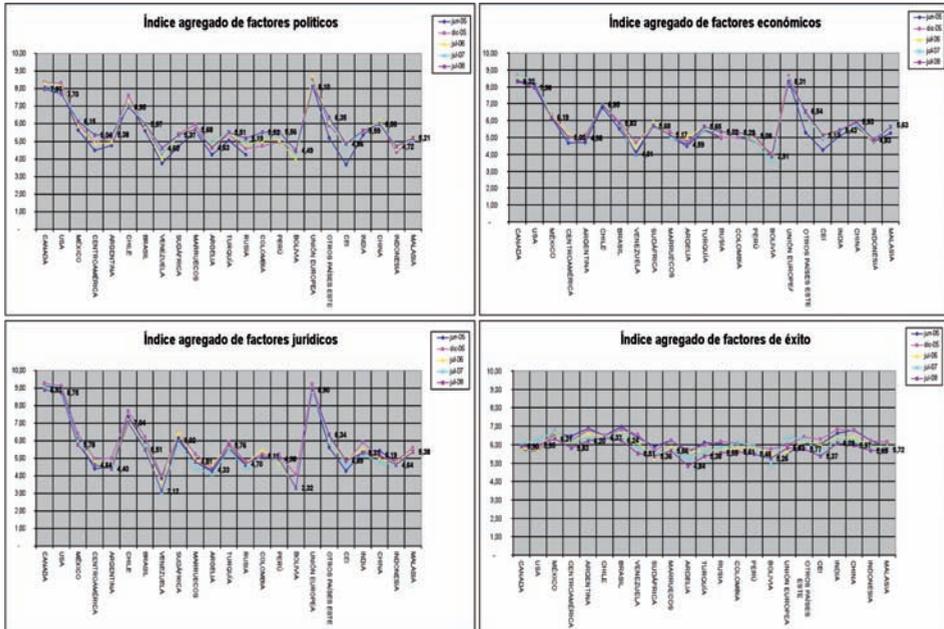


Gráfico 7 (Fuente: Índice de Valoración de la Inversión Española en el Exterior, edición 2008)

tienen la función de aplicar distintos aspectos de las mismas lo vayan a hacer con limpieza y sin sesgos.» (18)

Los empresarios, al crear una empresa, invertir, innovar y trabajar en un determinado país están condicionados por las regulaciones existentes en el mismo, por la seguridad que perciban en el marco normativo, así como por la confianza que éste les inspire. Las normas que regulan la creación y establecimiento de empresas, las que pueden condicionar la competencia, las que regulan el uso de los factores son elementos relevantes para la inversión productiva y para el empleo.

LA IMPORTANCIA DE LA FORTALEZA INSTITUCIONAL: UN ANÁLISIS COMPARATIVO CHINA-INDIA

En última instancia la relevancia que las empresas españolas otorgan a la fortaleza institucional en su proceso de inversión en el exterior queda

(18) SEBASTIÁN, C.: «Instituciones y crecimiento económico: Un marco conceptual»; Este estudio es parte de un proyecto titulado «Calidad Institucional y Crecimiento Económico», financiado por la Fundación Ramón Areces (www.calidadinstitucional.org)

muy patente en un ejercicio de comparación que ya se ha convertido en clásico, consistente en contrastar las valoraciones que reciben, respectivamente, China e India y que viene recogido en el gráfico 8.

En términos globales, cabe aducir que las diferencias valorativas recogidas en este ejercicio de comparación reflejan, en gran medida, las características diferenciales de dos modelos de captación de la inversión directa extranjera sustancialmente diferentes. Estas diferencias, a su vez, analizadas en términos dinámicos, van haciéndose crecientemente sutiles. Asimismo, estas diferencias son el resultado de dos patrones, de dos modelos de crecimiento y desarrollo económico igualmente distintos. En concreto, el modelo económico chino responde a un criterio de «export oriented growth», en el que las exportaciones son el componente más dinámico de la demanda agregada. Por el contrario, el modelo indio hace hincapié básico en el desarrollo de la demanda interna. En estas circunstancias, han desarrollado modelos diferentes de captación de la inversión extranjera. China capta inversión extranjera dedicada, esencialmente, a producir en ese país para exportar a países terceros o a los países de origen de los propios inversores. Por el contrario, la producción generada por las inversiones extranjeras localizadas en India está destinada, básicamente, al mercado interior de este país. La evolución de variables como son el consumo interior y el saldo de la balanza comercial exponen, bien a las claras, estas diferencias de modelo de crecimiento.

Así, este análisis comparativo pone de manifiesto que China supera a India en el índice agregado de factores económicos y en todos los índices parciales que lo componen, excepción hecha del índice de valoración del sistema financiero, donde el ritmo de apertura y liberalización del sistema bancario indio supera al de China, y el de intervención de los mercados, donde la importante presencia pública en el sector empresarial chino condiciona fuertemente la actividad económica. Particularmente amplia, y creciente, es la diferencia que existe a favor de China en el índice parcial de valoración de la infraestructura, mientras que la brecha en el ámbito de la fiscalidad se ha cerrado en la edición analizada, al empeorar el correspondiente índice en China y mejorar en la India.

El índice agregado de factores políticos también es superior en el caso de China y, de manera consistente, también todos los índices parciales que lo componen. La excepción es el índice parcial de corrupción, que indica una percepción de ser un poco menor en la India, pero, para ambos países, el índice se encuentra en niveles absolutos bastante

reducidos. Conviene reseñar que el índice parcial de la presencia de España, situado ya en niveles bajos para ambos países, ha sufrido en esta edición otra caída en cada uno de ellos. Por el lado del índice parcial de estabilidad política, en el que China obtiene una mejor valoración que la India, es necesario subrayar que da la impresión de que, en ambos casos, se están valorando dos conceptos de estabilidad, en esencia, distintos: en el caso indio, se estaría considerando la inestabilidad gubernamental derivada de un régimen democrático vivo y dinámico mientras que, por el contrario, en el caso chino se estaría teniendo en cuenta la estabilidad gubernamental propia de un régimen autoritario. La única circunstancia en que se pueden equiparar ambas valoraciones es bajo el supuesto de que el actual régimen chino sea considerado eterno y, aunque da algunas muestras de ello, este planteamiento iría en contra de toda la lógica de la dinámica histórica. Por consiguiente, será necesario seguir de cerca esta evolución y comprobar si, efectivamente, los criterios de valoración de esta estabilidad política son o no homogéneos.

De forma consecuente con las comentadas diferencias de modelo, el índice agregado de factores jurídicos es más alto en el caso indio que en el chino. Pero, y aunque en esta edición en ambos casos se ha producido una mejora, la diferencia entre ellos se hace más pequeña al avanzar en mucha mayor medida la valoración positiva recibida por China. En efecto, si la mejor valoración de la India se venía extendiendo a todos los índices parciales que componen este índice agregado, y era especialmente marcada en el caso del índice parcial de valoración de la independencia de los tribunales, en esta edición se cierra la brecha en este índice parcial y China obtiene una mejor valoración que la India tanto en el índice parcial de marco regulatorio como de seguridad. Estas tendencias parecerían anunciar una cierta convergencia, desde la perspectiva de los inversores españoles, entre la valoración de China e India.

El índice agregado de factores de éxito muestra un continuo decrecimiento para ambos países, con los valores para la India normalmente un poco por encima de los asignados a China. Tal brecha es mayor en el caso del índice parcial de valoración de los directivos locales, donde la diferencia a favor de India es muy notable. Esta diferencia queda en alguna medida compensada por la valoración en el índice de expatriados mientras que los índices parciales de coste de los factores, expectativas de rentabilidad de la inversión y valoración del coste de la mano de obra tienden a converger.

En conjunto, los resultados de este análisis confirman, en gran medida, la tesis hasta aquí sostenida, en el sentido de que la fortaleza institucional es un factor diferencial del atractivo para el inversor de la India y que, en gran medida, compensa, desde el punto de vista de los inversores españoles los indudables atractivos de la inversión en China, lo que, a su vez, confirma la tesis de que las empresas, en este caso españolas, son demandantes de fortaleza institucional como elemento básico para su toma de decisiones en materia de inversiones en el exterior.

Profundizando en este mismo razonamiento, resulta fácilmente comprobable el papel determinante que el juego democrático indio ha tenido en la preservación de la paz en uno de los conflictos más prolongados y de mayores consecuencias potenciales como es el enfrentamiento entre dos potencias nucleares como son Pakistán y la propia India. Sin embargo, dos factores han contribuido, de manera decisiva, a disminuir la tensión de forma sustancial entre estos dos países: el avance democrático registrado en Pakistán tras las elecciones que, en 2008, desalojaron del poder al general Musharraf y, por otro lado, la sustitución en el gobierno

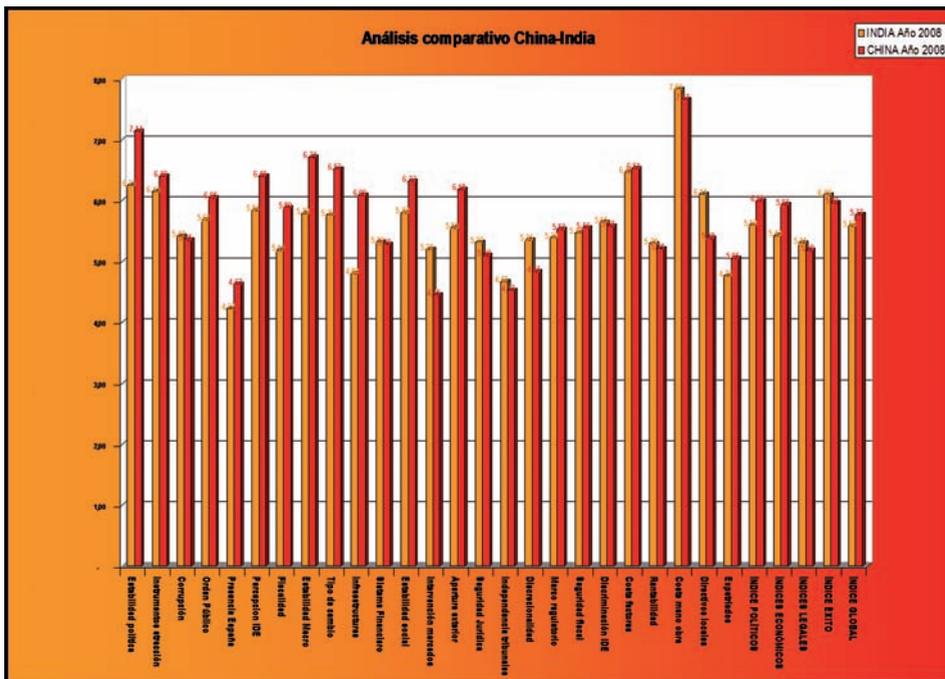


Gráfico 8 (Fuente: Índice de Valoración de la Inversión Española en el Exterior, edición 2008)

indio el partido nacionalista hindú BJP por el Partido del Congreso, tras las elecciones de 2004, con un discurso, claramente, reformista y favorecedor de la apertura exterior y la captación de inversiones foráneas. En este contexto, queda claro que el proceso de globalización de India, su inversión en la economía global y la creciente presencia de empresas extranjeras han sido factores determinantes en la reducción de la tensión bélica en lo que él Presidente Clinton denominó «el lugar más peligroso del mundo».

LA EMPRESA Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: UNA REFLEXIÓN ADICIONAL

Una vez analizada la importancia y la presencia empresarial tiene en la reducción de las tensiones bélicas queda por analizar su relevancia en el proceso de resolución de conflictos, lo que, en gran medida, equivale a valorar el papel de las empresas como instrumento de política exterior al servicio de los objetivos que, en cada momento, tengan las naciones. ¿Es posible que las empresas, movilizadas por los poderes públicos, se conviertan, a través de sus inversiones, en agentes de resolución de conflictos? Lamentablemente, existe una importante laguna en la reflexión teórica a este respecto y poco hay más allá de la evidencia empírica de que, por regla general, todo proceso de reducción de la tensión bélica bilateral, desde una perspectiva histórica, han ido acompañado de un proceso de fomento y liberalización de los intercambios comerciales. ¿Sería posible invertir los términos de la secuencia lógica, de manera que el fomento de los intercambios comerciales sea, a su vez, un mecanismo de reducción de las tensiones armadas y, en términos preventivos y de política exterior, un instrumento de resolución de conflictos? ¿Podría contribuir la mayor porosidad de la frontera y la libre circulación de bienes entre Israel y la Franja de Gaza a una reducción de la tensión en la zona? ¿La significativa reducción de la presencia de empresas internacionales en la economía venezolana ha sido uno de los factores determinantes de la escalada de la tensión entre este país y Colombia? Más allá de estos análisis parciales, cabría preguntarse si sería posible y, en gran medida, legítimo, desde el punto de vista de la transparencia los intercambios, si las potencias incentivaran la presencia de sus empresas en determinados países con vistas a la resolución de conflictos y a la reducción de tensiones armadas.

El componente económico de la política exterior norteamericana de los años 80, materializado en las restricciones a la exportación de cereal

norteamericano a la Unión Soviética y las limitaciones de acceso a productos de contenido tecnológico para el conjunto del Bloque del Este a través del COCOM, fueron factores determinantes del fracaso definitivo del socialismo real, de la desintegración del mencionado bloque y, en última instancia, de la resolución definitiva del mayor foco de tensión bélica que ha conocido jamás la humanidad, esto es, la Guerra Fría. Estas políticas implicaron, de hecho, la subordinación y, en última instancia, la utilización de intereses empresariales, en el marco de la política exterior, en favor de un proceso de resolución de conflictos. En esta reflexión y antes de precipitar cualquier incursión entusiasta, es importante señalar que estas iniciativas tuvieron importantes consecuencias económicas, tanto para el tesoro norteamericano como para el proceso de asignación de recursos. Por consiguiente, es preciso tener muy presente el componente del coste de estas iniciativas antes de encontrar en ellas una solución para todas las tensiones que salpican el globo.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Si en el siglo XIX y en gran parte del siglo XX las visitas de Estado se caracterizaban por qué las delegaciones oficiales estaban compuestas, fundamentalmente, por personal uniformado, es decir, diplomáticos y militares, pocos mandatarios contemporáneos se desplazan al exterior, en visita oficial, sin un grupo, más o menos numeroso, de empresarios. Cierto es que estas visitas de Estado tienen, hoy en día, un componente de política interior del que carecían antaño; sin embargo, las empresas son hoy la manifestación externa más clara de la potencia de una nación, como, en otras épocas, lo eran los acorazados. Los Jefes de Estado y grandes mandatarios se codean hoy con los empresarios de la misma manera que en otras épocas lo hacían con embajadores y generales. ¿Será esto indicativo de que las empresas juegan hoy un papel relevante en la política exterior de un país, en la misma medida que la diplomacia y la milicia lo tenían antes y, si esto es así, es necesario plantearse en qué medida pueden las empresas contribuir a la consecución de los objetivos de pacificación y reducción de las tensiones bélicas que caracterizan la vida internacional?

A lo largo de nuestro análisis, hemos reflexionado acerca del mecanismo por el que las empresas contribuyen, desde un punto de vista sociológico y político, al fortalecimiento democrático de las naciones y, en consecuencia, a la reducción de sus objetivos de política exterior que

pueden exigir soluciones violentas y armadas. Evoluciones dispares en materia de desarrollo empresarial, fortalecimiento democrático, apaciguamiento nacionalista y, en gran medida, de reducción de la dialéctica belicista como la evidenciada, por ejemplo, entre Corea del Norte y Corea del Sur, obligan a reflexionar sobre la importancia que las empresas y el desarrollo económico han jugado en este proceso y, en última instancia, a ponderar sobre su posible utilización como instrumento, en el marco de una política exterior con objetivos de contribución a la resolución de conflictos.

Desde un punto de vista teórico, ésta constituye una nueva línea de reflexión en materia de relaciones internacionales, en gran medida, condicionada por el tradicional componente de mutuo beneficio del comercio internacional. Para ello, es preciso superar dos grandes restricciones tradicionales en materia de política exterior como son, en primer lugar, que el protagonismo en materia de política internacional corresponde exclusivamente a los poderes públicos y, en particular, a los gobiernos. Efectivamente, la sofisticación de los procesos democráticos y la complejidad de las sociedades modernas han determinado, como explica Robert Cooper en uno de los artículos más influyentes de la moderna teoría de las relaciones internacionales (19), que, aparte de los agentes gubernamentales, los agentes sociales, representantes de la sociedad civil, juegan un papel fundamental en el diseño y desarrollo de la política exterior de una nación. En el marco de las sociedades posmodernas, donde las fronteras de la soberanía se han difuminado y donde el protagonismo en materia de políticas públicas de la sociedad civil es creciente, la política exterior responde en su concepción y ejecución a actores múltiples, entre los que, evidentemente, el Estado juega un papel preponderante, aunque lejos ya de ser exclusivo.

La segunda restricción cuya superación resulta imprescindible en la comprensión del moderno marco de relaciones internacionales es que las empresas forman una parte significativa, muy activa y, por supuesto, legítima de una sociedad civil crecientemente compleja y que, en gran medida, desborda los límites de las estructuras e instituciones de la democracia formal tradicional. En este sentido, un mundo crecientemente globalizado, caracterizado por intereses y objetivos que superan los límites del Estado-nación tradicional, precisa del juego de intereses de agentes igualmente globalizados, entre los que, por su naturaleza, des-

(19) COOPER, R.. «*The Post-Modern State and the World Order*»; Demos, Londres, 2000.

tacan las empresas. En este marco, las empresas van a tener, en conjunción y en conflicto dialéctico con otros agentes sociales globalizados, como, hasta la fecha, viene demostrando la realidad, un protagonismo indudable. En este marco, la contribución de las empresas, por vías tanto directas como indirectas, a la resolución de situaciones de tensión armada y de conflicto bélico será, por el propio interés de éstas, un elemento positivo y novedoso del nuevo modelo de relaciones internacionales.

RESUMEN

Este texto reflexiona sobre la relación existente entre la empresa moderna y la exigencia social de impedir o superar los conflictos armados. En lo que debe ser entendido como una interacción biunívoca sociedad-empresa, el punto de partida es la necesidad de profundizar en cómo la empresa, trascendiendo su dimensión económica, influye en la sociedad por medio de componentes sociales y políticos.

Para ello, en primer lugar, se profundiza en el criterio de concebir a la empresa como un actor social, portador de valores, criterios e intereses y dotado, en las sociedades complejas modernas, de medios para transmitir y defender éstos en su entorno.

Acto seguido, se argumenta que entre estos valores e intereses de las empresas están, precisamente, los objetivos de prevención y superación de los conflictos armados. En esta idea, las empresas a través de sus decisiones de inversión, ejercen una presión directa sobre los agentes políticos y sociales, para la gestión de las situaciones de crisis. Sin embargo, el trabajo también reflexiona sobre las posibilidades efectivas de instrumentalización de las empresas, como herramientas políticas, al servicio de estos objetivos.

Palabras clave: Empresa, resolución de conflictos.

ABSTRACT

The present paper deals with the connection between the modern company and the social demand of preventing or overcoming armed conflicts. In what must be understood as a biunivocal interaction between society and company, the starting point is the need to study how the latter, transcending its economic dimension, influences on the society by means of social and political components.

Firstly, the paper examines the criterion of conceiving the company as a social actor which carries values, criteria and interests and which is endowed, in the modern complex societies, with means to transmit and defend all these in its environment.

Secondly, it is discussed that the aims of preventing and overcoming armed conflicts are among these values and interests of the companies. Consequently, the company, by means of its investment decisions, puts a direct pressure on the political and social agents in the management of conflict situations. Nevertheless, this paper also considers the effective possibilities of using the companies as political tools for achieving those aims.

Key words: Company, conflict resolution.

CAPITULO QUINTO

COMUNICACIÓN Y CONFLICTO. UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo analizar el papel que desempeña la comunicación en la resolución de conflictos. Con el fin de ofrecer una perspectiva cercana a la realidad en la que se desenvuelve esta materia, el trabajo se ha estructurado en una serie de capítulos que tienen en cuenta desde el contexto político, militar y social actual, hasta el desempeño de su actividad y los retos a los que hoy en día se enfrenta el mundo de la comunicación, profundamente impactado por el desarrollo de Internet y las nuevas tecnologías.

El capítulo «Contexto político, militar y social actual. La comunicación en el siglo XXI» analiza los rasgos propios de los tres estratos que funcionan simultáneamente en cualquier caso de conflicto: el contexto político, marcado por la hegemonía de los regímenes democráticos, en los que los gobernantes se ven expuestos a la valoración de la opinión pública. El contexto militar, caracterizado por la desaparición del concepto clásico de guerra convencional, tras la caída del Muro de Berlín y la aparición de nuevos escenarios asimétricos y de naturaleza global, plenamente confirmado tras los ataques del terrorismo islamista de Al Qaeda a las ciudades de Nueva York, Madrid y Londres en 2001, 2004 y 2005, respectivamente. Por último, el entorno social, muy reivindicativo frente al papel que desarrollan sus Ejércitos incluso en misiones humanitarias, y que frente a la aceptación tradicional de la pérdida de vidas humanas como algo inevitable, hoy en día cada pérdida se vive como un fracaso del país y de sus dirigentes.

Igualmente, se presentan las líneas principales de la comunicación en la actualidad, donde la irrupción de las nuevas tecnologías ha venido a modificar profundamente el proceso informativo y su difusión a gran escala, hasta entonces fundamentalmente en manos de los profesionales de la información y comunicación.

Bajo el título «Comunicación y conflicto. Una relación estratégica» se aborda el papel fundamental que, a la comunicación y su resonancia pública en la sociedad, otorgan los creadores de los actuales conflictos. Con unas capacidades técnicas y militares infinitamente menores a las de los Estados a los que se enfrentan, quienes instigan el conflicto necesitan del impacto público y la consiguiente oleada de presión política a los dirigentes de los países que atacan. Sin esta caja de resonancia que forman los medios de comunicación su acción se vería condenada al fracaso. Que los medios conozcan el papel tan importante que desempeñan dentro de esta estrategia es imprescindible para encontrar el punto de equilibrio entre la obligación y el derecho de informar, sin por ello caer en el juego de presionar según el patrón establecido por quienes atentan.

«Comunicar el conflicto. Gestión de la comunicación» se adentra en el desarrollo de los marcos de comunicación desde una visión profesional, abordando los entornos y condicionantes que se generan en este tipo de situaciones. La complejidad de intereses y públicos a los que debe hacer frente la gestión de la comunicación del Gobierno que se ve en una situación así, se convierte en uno de los puntos más críticos de abordar en estos casos. En este capítulo se analizarán los atentados del 11-S, 11-M y 7-J y cómo fueron distribuidos a la sociedad por los respectivos medios de comunicación de cada país.

Por último, «La comunicación en el siglo XXI. Medios tradicionales frente a Internet y las nuevas redes sociales» aborda el entorno en el que se desarrolla la comunicación de este tipo de conflictos. Frente al uso preferente de los medios tradicionales –prensa, radio y televisión– que siguen aún utilizando la mayoría de los Gobiernos, la inmediatez, el anonimato, el bajo coste y el tremendo impacto de llegada que proporcionan los medios electrónicos han hecho que se conviertan en el canal preferido por grupos terroristas y asimilados. Un examen del actual panorama de las redes sociales más importante pone de manifiesto el gran mundo virtual en el que se desarrolla la comunicación actual.

CONTEXTO POLÍTICO, MILITAR Y SOCIAL ACTUAL. LA COMUNICACIÓN EN EL SIGLO XXI

El mundo se encuentra en la actualidad sometido a profundos cambios en sus bases económicas, sociales y políticas pero este hecho no es nuevo en la historia del hombre. La diferencia, frente a cambios similares habidos en otros siglos, es el entorno en el que se están produciendo. Frente a este modelo compacto de sociedad, hoy encontramos poderes atomizados, numerosas fuentes de amenazas potenciales y una sociedad con un nivel de acceso a la información desconocido hasta ahora, caracterizada por un acercamiento crítico hacia modelos anteriores, en los que la pérdida de vidas humanas se aceptaba como un mal inevitable.

Entornos políticos democráticos. El poder de la opinión pública

La democratización del mundo occidental durante el siglo XX y la universalización del derecho al voto dieron lugar a la actual configuración política de los países occidentales, basados en democracias donde cada ciudadano cuenta un voto, al margen de todas sus circunstancias. Los Gobiernos actuales se deben a sus votantes y como tal, a la imagen que estos perciben de ellos. Esta dependencia intrínseca entre gobierno y gobernados, canalizada a través de la opinión pública es uno de los elementos más críticos a la hora de gestionar cualquier conflicto actual, pues no sólo hay que solucionar el conflicto, sino hacerlo con la aceptación general de la sociedad.

El avance de las nuevas tecnologías y las nuevas comunicaciones, su rápida penetración en el mallado social y su profunda imbricación en la vida de las personas ha propiciado que el conocimiento inmediato de los hechos, su difusión y su tratamiento escapen de cualquier fórmula reglada y su impacto llegue a los ciudadanos, en una buena parte de los casos, al mismo tiempo que a sus dirigentes. Si hay un antes y un después, es el que han trazado Internet y los nuevos dispositivos móviles en un espacio de tiempo inapreciable desde la perspectiva histórica.

Nos encontramos así en una sociedad cuyos Gobiernos dependen de sus ciudadanos, y a unos ciudadanos expuestos a múltiples e incontroladas ventanas de información que, siendo tremendamente útiles en la mayor parte de los casos, también se han convertido en elementos críticos, por dos factores fundamentales: el poder de difusión que tienen

y la aún mayor capacidad de influencia sobre los ciudadanos. Volcar información y distribuirla a todo (o casi todo) el mundo es posible para cualquier persona con unos conocimientos relativamente básicos, con unos medios bastante rudimentarios y todo ello a un precio irrisorio, que lo hacen estar al alcance de prácticamente cualquier individuo.

Entorno militar. La transformación para hacer frente a las nuevas amenazas

La caída del Muro de Berlín, hace tan sólo 20 años, cambió abruptamente el entendimiento del concepto tradicional de Defensa. El mapa de equilibrios políticos y militares del mundo Occidental se desmoronó, y por ende, el del mundo entero, ya que en ese momento el liderazgo internacional era, incuestionablemente, de Europa y Estados Unidos. Se abrió, a finales de 1989, un nuevo periodo histórico en el que la incertidumbre y por qué no decirlo, la esperanza de un mundo mejor ya sin bloques, caracterizaron el acontecer de los años 90. Sin embargo, otra fecha concreta vendría a cerrar este tiempo de trazos desdibujados en el panorama internacional, para poner encima de la realidad de los países un nuevo escenario. La fragilidad de los Estados frente a los ataques asimétricos, profundamente ejemplificada en el ataque que el 11 de septiembre de 2001 sufrió Estados Unidos y con él un gran número de países.

La escasa dotación económica para ejecutar el ataque, como fue la preparación de los suicidas como pilotos de aeronaves; el modo de proceder, con un número mínimo de personas; los medios empleados, como el uso perverso de los propios medios de la sociedad norteamericana; y el ataque desde el interior del propio país pusieron ante el más duro espejo de su incapacidad a todos los medios de Defensa del país mejor dotado militarmente del mundo.

Más allá de todos los fallos que a posteriori se fueron conociendo de los sistemas de Defensa y de manera especial los de inteligencia, lo cierto es que la realidad muestra que la preparación de los países no era, ni todavía es, la adecuada a los nuevos riesgos y potenciales ataques. Más representativo aún es que en el informe «Global Trends 2010» elaborado por el National Intelligence Council en el año 2000, y que es el documento encargado de identificar los escenarios de riesgo y conflicto en el horizonte de los próximos 10 años o más, no se dedicara ni una sola línea a los conflictos procedentes de ataques terro-

ristas yihadistas, por el que, apenas un año más tarde, el país se vería profundamente herido.

Estamos asistiendo a un desigual combate en el que la cantidad de medios están demostrando su poca, incluso a veces nula eficacia, frente a grupos muchos menor dotados. En esta versión moderna de David contra Goliat, los primeros combates han sido para David, que ha ganado sus principales batallas en la arena psicológica y social, marcando una profunda herida colectiva, basada en gran medida por dejar a los Estados y a los Gobiernos desnudos frente a sus ciudadanos, en su incapacidad por frenar y desarmar a quien en medios no puede medirse con ellos.

Una nueva conciencia social. El valor de una sola vida

Estos nuevos entornos y conflictos tienen en los medios de comunicación a un elemento crítico, pues en la conformación actual de la sociedad funcionan como auténticas cajas de resonancia, en las que victorias y las derrotas son rápida y ampliamente mostradas ante la población. Lejos de aceptarse como males inevitables, la percepción social es muy sensible y crítica con el resultado de las mismas.

Si los conflictos actuales –desequilibrados, inestables e imprevisible su evolución en muchos casos– tienen una amplia cabida social es porque la misma sociedad ha cambiado sus valores y su percepción hacia estos. Si bien existen realidades muy distintas en unas zonas y otras del planeta, lo cierto es que en áreas cada vez más amplias del mundo el valor de una sola vida puede condicionar toda una estrategia de Estado y simbolizar la victoria o la derrota de conflictos que, tradicionalmente, nunca se hubieran visto expuestos a tal juicio.

Frente a la visión clásica de la supeditación de la vida humana a la victoria militar de los Ejércitos, la sociedad que vivimos no acepta tales sacrificios y los propios Gobiernos emplean todos sus recursos a tal fin. Aunque en el desarrollo de este trabajo se verán casos concretos de conflictos en los que una sola vida ha producido hondos efectos sociales, hay que señalar que este mayor valor que la sociedad, fundamentalmente occidental, otorga a una sola vida, ha abierto una vía fácil para la propagación de los conflictos asimétricos, y está poniendo hoy en día a prueba las estrategias, los medios y los recursos que los Gobiernos emplean para defender a sus ciudadanos.

Nos encontramos ante nuevos entornos y valores sociales a los que, para dar una respuesta válida, las soluciones tradicionales no sirven. No vale la superioridad de medios si es utilizada de forma abusiva, al margen de la legalidad, o sin consideración hacia otras vidas humanas, y tampoco vale si, llegado el caso, no es capaz de salvar una sola vida humana. No cabe restar un ápice de dificultad al complejo papel al que hoy se enfrentan los principales Gobiernos del mundo, en pleno tránsito desde el final de la guerra fría y acuciados por conflictos para los que, hoy por hoy, no tienen una respuesta adaptada.

El concepto tradicional de la Defensa, basado en la superioridad de medios económicos, humanos y materiales ya no es útil para dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos, ni para dar respuesta, con soluciones efectivas, a muchos de los enfrentamientos actuales. La disonancia entre los valores actuales de la sociedad y los recursos sobre los que los Gobiernos han establecido la defensa de sus ciudadanos aflora a la superficie y genera grietas especialmente graves durante la gestión de los conflictos asimétricos, los más fáciles de ganar ante la opinión pública. La estrategia del ataque se basa en poner de manifiesto tal incapacidad y aprovechan en su favor algunas conquistas ganadas en las últimas décadas, como la facilidad de movimiento de las personas, con la dificultad que supone para un Gobierno poder garantizar una seguridad global de todos sus ciudadanos en todo momento y en cualquier lugar del mundo.

En este contexto, los medios de comunicación juegan un papel fundamental, pues tienen la capacidad de hacer universal un solo momento, gesto o vida de una persona y desencadenan –como una piedra tirada a un lago– múltiples repercusiones, en las que el mayor peso es el del simbolismo y la responsabilidad política. En el paquete de ventajas sociales ganadas para los ciudadanos que se han convertido en elementos de oportunidad y chantaje para los desencadenantes de conflictos –como la ya mencionada libertad de movimiento de las personas– hay que añadir la libertad de información, la pluralidad de medios y la multiplicación masiva de redes sociales, cuyo papel social es indudable y sobre el que los ataques actuales basan gran parte de su estrategia para alcanzar el éxito, que de otro modo sería imposible por la enorme disparidad de medios entre una parte y otra del conflicto. Basta para ello analizar las características de algunos de los conflictos actualmente vivos y de otros hechos que han marcado profundamente un antes y un después, como los sucedidos en Nueva York, Madrid y Londres.

La comunicación en el siglo XXI

Si la radio fue el medio de comunicación de masas con más éxito y grado de penetración hasta la década de los 70 del siglo pasado, no cabe duda de que en el siglo XXI lo está siendo la televisión y más aún, la imagen. En pocas décadas, la comunicación a través de la imagen ha desbancado a todos los medios existentes hasta ese momento. Aún con importantes cuotas de audiencia en cada segmento para la radio y los medios escritos, quien determina la información y lo que afecta o no a la sociedad es, a distancia de cualquier otra vía, la televisión, como portadora de la imagen.

En las primeras décadas de desarrollo de los canales de televisión, el proceso de comunicación siguió el mismo criterio que para otros medios, es decir, la imagen era un elemento de apoyo a lo que se quería narrar y el relato de los hechos (léase la noticia) lo que se quería informar. Sin embargo, de manera casi desapercibida pero incuestionable, el modelo de comunicación ha sufrido un cambio en sus principios más básicos, de tal manera que hoy en día la imagen está condicionando la noticia y, a veces, la propia imagen es la noticia, alrededor de la que se cuenta la historia. En un gran número de ocasiones, el hecho de que no haya imagen condiciona la propia existencia de la noticia, como si dicha realidad no existiera.

Son muchas las implicaciones que tiene este hecho, tanto en un primer nivel como en un análisis más profundo. Por un lado, la convivencia, a igual o superior nivel de importancia, de dos realidades distintas de la comunicación, hoy en día muy mezcladas: el periodismo como disciplina profesional y la comunicación espectáculo, basada en la imagen. Por otro, la vulnerabilidad y fragilidad que implica para todos los estamentos y para la sociedad en general, estar expuestos a impactos con una consistencia tan endeble, pues todo momento, por importante que sea, debe ser enmarcado y puesto en contexto, para entenderlo más allá de un momento concreto.

El periodismo, como disciplina profesional, y más allá de las tensiones a los que se encuentra sometido, busca contar lo que acontece bajo premisas de rigor profesional, un rigor que se concreta en la búsqueda de la verdad del hecho con independencia, así como su contextualización correcta, con el fin de que se pueda conocer no sólo qué ha pasado, sino por qué y qué consecuencias tiene. Son las 5 W del periodismo: *Who, What, Why, When, Where*.

La comunicación espectáculo, al basarse en la imagen, aísla el resto del proceso que habría de seguirse para su completo entendimiento y abre la puerta a un elemento desestabilizador, como es el sensacionalismo y la irrupción de potentes corrientes de emoción colectiva, surgidas bajo el impacto de imágenes muchas veces al filo de lo imposible. Voces críticas están alertando del nocivo efecto que tiene para la sociedad, un efecto especialmente decisivo cuando un país se enfrenta a una situación de conflicto, donde la lógica de la situación tiene que gestionarse en paralelo con la sensibilidad social.

Si éste es el estado de cosas en relación a los medios de comunicación tradicionales, el despegue de las redes sociales, con millones de contactos virtuales en un mundo sin fronteras, ingente trasvase de información de manera instantánea, anónima en gran cantidad de casos y a bajo coste, crean un panorama actual en el que la comunicación, jugando un papel fundamental para la sociedad, se realimenta de manera simultánea a través de distintos canales, lo que la hace no sólo ingobernable sino impredecible en su evolución, máxime en casos de tensión o conflicto.

COMUNICACIÓN Y CONFLICTO. UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA.

El cuarto poder

Los medios de comunicación masivos, en cualquiera de sus soportes tradicionales (prensa, radio y televisión), están caracterizados por dos elementos que forman parte de sus señas de identidad más profundas: la capacidad de dar información y generar noticias y la capacidad de tener opinión –criterio y voz propia– y como tal, ejercer presión sobre las cuestiones que elige. Que a los medios de comunicación se les denomine «el cuarto poder» no deja de ser una representación muy acertada del poder que tienen, pueden ejercer y ejercen.

Cuando un profesional de los medios de comunicación se encuentra en el momento anterior a crear la noticia –una vez acabada la recopilación de información– el enfoque de la misma y la importancia que se le quiere dar a dicha información influyen de manera decisiva en su planteamiento y en lo que finalmente acabará por materializarse y llegar al destinatario final, ya sea lector, oyente o televidente. En este momento, si la noticia es considerada importante, no sólo interviene el periodis-

ta, también su jefe de área, el redactor jefe, el subdirector, el director y hasta el propio editor del medio, que acaban por colorearla y darle la dimensión que estiman oportuna. Es en este recorrido interno dentro de la redacción donde confluyen información y opinión y donde los datos recabados se unen al valor que tienen o se les quiere dar.

Hay, por tanto, una estructura organizativa y de poder dentro de cualquier medio de comunicación en la que, dependiendo de la importancia que tenga o se le quiera dar a la noticia, las decisiones se toman para que ésta tenga una mayor o menor dimensión, un recorrido mayor o menor en el tiempo, un tono más aséptico o más intencional y en definitiva, un impacto mayor o menor sobre el consumidor final.

En este punto, llegamos al diferente tratamiento que medios de distintos países dan a noticias semejantes. ¿Qué influye más en los responsables de los medios al tratar las noticias? Está claro que todos se enfrentan y tratan informativamente el hecho, pero difieren en el tratamiento que le dan. En esa valoración intervienen diferentes aspectos: el posicionamiento ideológico del medio, que origina que una noticia tenga un determinado espacio y tratamiento; la consideración comercial, en el sentido de que el tratamiento ayuda a aumentar las ventas o la audiencia, un aspecto fundamental en la libertad de mercado existente; los factores culturales –un aspecto que trataremos en el caso español de manera concreta– y también, en mayor o menor medida, la responsabilidad del medio en el ejercicio de su profesión.

Lo que es nuevo, en el entorno que han generado los conflictos asimétricos, es que los medios de comunicación formen parte de la estrategia utilizada por los atacantes y que necesiten de su participación activa para la victoria frente a las sociedades que atacan, pues las victorias no son nunca numéricas, sino fundamentalmente psicológicas y simbólicas. Sin el resonar de sus acciones a través de los medios de comunicación, el envite quedaría prácticamente anulado.

El papel de los medios ante los conflictos

¿Deben ser conscientes los medios de comunicación del papel tan fundamental que juegan para el éxito de los generadores de este tipo de conflictos? Esta reflexión es imprescindible para los propios medios y el conjunto de la sociedad, pues se trata de poner luz y en su debido contexto el diseño de los conflictos actuales. Afrontar desde la libertad de in-

formación el conocimiento profundo de la realidad que está sucediendo es la mejor garantía para contrarrestar el uso de este tipo de estrategias. Es de igual forma, la vía de fortalecer un modelo de sociedad caracterizado por la libertad de información, en oposición a los que niegan este derecho.

Frente a un primer e instintivo impulso de limitar el acceso a la información, su conocimiento y puesta en contexto es el mejor antídoto frente a quienes manejan la información como una pieza clave en la estrategia de ataque a un modelo de sociedad.

Por otro lado, el que los medios sean conscientes del desigual entorno en que se manejan las decisiones por quienes están a un lado y a otro del conflicto, ayudará a que los profesionales de la información realicen su labor con mayor rigor. Cuanto más se conozca que la intencionalidad de la información es poner en evidencia las carencias actuales de los países para defenderse de este tipo de ataques y con ello, generar un estado de opinión crítico contra el gobierno, más en cuestión se pondrá la información que llega.

Los medios en general y todo periodista que lleve años en el ejercicio de la profesión conviven con las tensiones que implica el ejercicio de su profesión. Los ataques producidos hasta ahora siempre han sido hechos utilizando a su favor los medios y la libertad que la sociedad pone al servicio de sus ciudadanos, buscando un impacto emocional colectivo. Y esa libertad, en este caso de información, no debería ser utilizada para el desgaste del Gobierno, porque en realidad no es sólo al Gobierno al que se ataca, sino al país en su totalidad.

Por citar sólo un caso reciente acaecido en España de características similares a las que estamos analizando, a finales de 2009 se produjo en aguas de Somalia el secuestro de un barco atunero español, el Alakrana, que si bien tuvo el mejor de los desenlaces posibles –la liberación de todos los miembros de la tripulación en un plazo de tiempo relativamente corto para este tipo de episodios, 45 días– su gestión supuso un tremendo desgaste del Gobierno ante la opinión pública, por la permanente filtración de noticias, a veces reales, a veces inventadas, y presión permanente de los medios alrededor de esta noticia, que tuvo tratamiento informativo de primer nivel durante todo su desarrollo.

Esta presión puso en evidencia las diferentes posiciones que tenían los responsables de la gestión de esta crisis sobre la solución a la mis-

ma, con días en los que las manifestaciones de unos ministros chocaban frontalmente con las expresadas por otros. Lo que, a su vez, generaba más noticia, más presión y más desgaste interno para el Gobierno. La presión simultánea y multiplicada que ejercían los medios de comunicación españoles, poniendo de manifiesto diferencias por otro lado entendibles dada la complejidad del asunto, y amplificando los movimientos que llevaban a cabo los secuestradores, sólo tuvo un beneficiario y fueron los organizadores del secuestro.

Uno de los detonantes más fuertes de la tensión a la que estuvo sometido el Gobierno español en este conflicto fue la entrada en la escena de los medios de comunicación de las familias de los secuestrados. Esta aparición congregó alrededor de sí misma una mezcla de intereses políticos –los de los gobiernos autonómicos reclamando más esfuerzos para solucionar esta crisis– y particulares –la petición de liberación de los secuestrados por parte de las familias– y fue probablemente el momento de mayor tensión que tuvo que soportar el Gobierno.

Hay que añadir que de este conflicto se han extraído importantes lecciones a posteriori, también para los medios de comunicación, como se está pudiendo comprobar con el secuestro de tres cooperantes por Al Qaeda en Mauritania, un caso abierto en estos momentos. Frente a la abundancia informativa del caso Alakrana, son muy pocas las referencias al secuestro y ha desaparecido el enfoque sensacionalista con que se escribieron y editaron muchas de las noticias del caso anterior. La prudencia y el rigor han sustituido a la abundancia y el sensacionalismo.

El acercamiento a los conflictos desde el rigor profesional –la búsqueda de las 5 W que mencionábamos anteriormente– es sin duda el mejor recurso que existe para hacer frente al ataque más desestabilizador que estamos viviendo en la actualidad. Conocer el hecho en toda su amplitud, incluyendo la estrategia de usar a los medios de comunicación, salvaguarda de caer en lo que buscan quienes atacan de esta manera.

La función de los medios, informando de las muchas realidades que conviven en la sociedad actual, también es una herramienta muy poderosa para poner el acento en situaciones conflictivas, a veces abusivas, que de otra manera pasarían ocultas a los ojos de la opinión pública. La luz tan potente que ponen sobre el hecho que enfocan provoca tomas de conciencia política y también social.

Consecuencia de lo anterior, la movilización política, fundamentalmente a través de organismos transnacionales, ayuda a frenar y buscar soluciones a los conflictos. Por su parte, las campañas sociales ayudan en gran manera con la cada vez más frecuente recogida de fondos privados para apoyar a poblaciones especialmente dañadas, e igualmente consigue aumentar de forma espontánea el número de cooperantes para ayudar en casos de conflictos y las ayudas económicas que se realizan a las ONGs.

COMUNICAR EL CONFLICTO. GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN.

El ejercicio profesional de la comunicación

La comunicación como disciplina profesional surge a comienzos del siglo XX, con la necesidad de comunicar a los públicos de interés, o *targets*, los mensajes que posicionan a una organización frente a los de su competencia. Es hoy en día la piedra angular sobre la que se vertebran las relaciones entre públicos equilibrados entre sí.

Dejamos expresamente al margen de este análisis la propaganda política y la publicidad, ya que no son el terreno de juego en el que los conflictos y la comunicación se desenvuelven hoy por hoy. La propaganda política tuvo su momento de ser en una época en la que los medios estaban a disposición del poder que los utilizaba. Ahora es impensable este planteamiento en cualquier sociedad desarrollada, porque la atomización y descontrol de medios lo hacen inviable.

El análisis de la publicidad tampoco es pertinente, porque los escenarios públicos en los que se están mostrando las cartas de esta desigual partida son los medios abiertos, como Internet y las redes sociales, usados de forma preferente por parte de los grupos de conflicto, frente a los medios tradicionales que hoy en día aún utilizan los Gobiernos: prensa, radio y televisión.

Entre las distintas especialidades en las que la comunicación desarrolla su actividad, hay una que sobresale por encima del resto y es la denominada comunicación de crisis que, por su contenido, es aplicable a la gestión de conflictos. Con peso específico propio, es la herramienta de comunicación para abordar situaciones que escapan del control normal de los hechos. Su desarrollo exige un esfuerzo máximo de rapidez y coordinación entre todos los implicados, dos aspectos claramente me-

jorables a la hora de enfrentar los conflictos por los Gobiernos, pues es aquí donde se muestra el verdadero talón de Aquiles en la gestión de la comunicación y por donde, con la lección bien aprendida y utilizando un conocido símil bíblico, David golpea, y vence, a Goliat.

Sin embargo, también se ha de ser consciente de la complejidad de situaciones a las que se deben enfrentar organismos y Gobiernos en la búsqueda de soluciones. Partiendo de la base de que hay que quedar aspectos importantes de mejora, no se tiene que poner el esfuerzo en intentar competir en un terreno en el que siempre llevará ventaja quien genera o instiga el conflicto.

Rasgos diferenciadores de la comunicación en casos de conflicto

En la actual conformación de los escenarios de conflictos, la gestión de los mismos ha de enfrentarse a buscar respuestas y soluciones en un entorno caracterizado por unas circunstancias críticas, que lo hacen especialmente sensible y vulnerable a ojos de los medios de comunicación y por ende, de la opinión pública. De manera sucinta, los rasgos más identificativos son estos:

- Gestores asimétricos del conflicto. Cualquier Estado de un país moderno está dotado de multitud de herramientas con las que poder enfrentar sus dificultades, solventar los problemas, defender la vida de sus ciudadanos y proteger los valores sobre los que asiente su convivencia. El Estado es el garante material de la seguridad de su población, uno de los pilares fundamentales y más sensibles de cualquier sistema democrático, puesto que sin seguridad no hay libertad y a medida que se pierde la primera, desaparece la segunda.
- Relaciones diplomáticas, recursos militares, medios policiales, materiales, económicos, humanos, etc. etc. De poco valen casi todos ellos, cuando enfrente se tiene a una organización o grupo de instigadores, que se mueven al margen de las relaciones internacionales, con unos principios de actuación inexistentes en la mayor parte de las ocasiones, marcados por la ausencia de valores –en muchos, del respeto a los derechos humanos– y en los que el poder y la capacidad de decisión se encuentran concentrados, básicamente, en una sola persona.
- Imprevisibilidad del escenario. A diferencia de otros anteriores, e incluso de las relaciones existentes en el ámbito político y militar previo a la caída del Muro de Berlín y la finalización de la llamada

Guerra Fría, hoy en día los conflictos pueden surgir en cualquier lugar del mundo, en escenarios donde las vías de negociación y de posibles acuerdos entre las partes implicadas, sean prácticamente nulas, inexistentes y cuando no, hostiles.

- La gestión de este tipo de situaciones recae en los Gobiernos y si estos no encuentran interlocutores en su mismo nivel de responsabilidad y representación, la gestión sale de los cauces naturales de éste, así como de los medios y recursos que las autoridades tienen habilitados para tal fin, lo que provoca ya de partida una gestión comprometida y tortuosa de la crisis, ya que las numerosas herramientas que los Estados tienen a su disposición poco valen para enfrentar una situación así.
- El problema se agudiza y magnifica sobremanera en el actual entorno de comunicación y medios, ya que la gestión debe hacerse desde el minuto «0», con la atención informativa volcada en la reacción y respuesta a un conflicto para cuya solución deben, en muchos momentos, improvisarse los cauces de acercamiento y negociación.
- Podemos ilustrar este capítulo nuevamente con el secuestro del barco atunero Alakrana en aguas del Océano Índico por *piratas* somalíes. La inexistencia de un Gobierno competente con el que se pudiera arbitrar una solución dificultó la salida a este conflicto, debido a la falta de un interlocutor político válido para negociar con el Gobierno español.
- Información dispersa, cruzada, difícil de confirmar y, en multitud de ocasiones, inconexa. A la no validez de muchos de los medios con los que los Estados cuentan para enfrentar las situaciones de conflicto, se añade que, al producirse en entornos asimétricos, quienes han de gestionarlo se encuentran con una amplia batería de medios a su disposición, pero sin el alimento principal para poder tomar las decisiones correctas: la falta de una información fluida, consistente y verificable por la otra parte.
- En el establecimiento de cualquier proceso de comunicación, tanto el que va desde el más simple al más sofisticado, deben darse unos denominadores comunes, sin los cuales dicho proceso es inviable: el de ser interlocutores reconocibles e ínter operables entre ellos. Cuando estas premisas no se dan, el país afectado por el conflicto se ve nuevamente obligado a improvisar cauces que, de una manera u otra, le acerquen al foco del conflicto y al de los poseedores del poder.

- Consecuencia de los escenarios planteados en los puntos anteriores, el control de la información durante la gestión del conflicto es inestable, variable y está sometido a la presión constante de un abrupto y repentino cambio de escenario.

Gestionar el conflicto en tiempo real y en directo

Aunque sea obvio, la primera medida es tener conocimiento de lo que está sucediendo y saber valorar la gravedad de lo que está ocurriendo. Este primer escalón de identificación antes se hacía mayoritariamente a la sombra de la opinión pública, pero esta circunstancia casi hay que archivarla ya en el pasado. No obstante, en determinadas ocasiones y ante la posibilidad de que el suceso motivo de alarma pueda ser solucionado sin salir a la opinión pública, existe un primer nivel de riesgo, cuando se toma la decisión de gestionar ese potencial conflicto, o conflicto incipiente, al margen del conocimiento público. Esta decisión implica habitualmente una gestión muy controlada de la acción – muy pocos conocedores de la misma – que en caso de una salida satisfactoria queda en el conocimiento de muy pocos, pero que de acabar en un intento fallido, ya arrastra desde el principio un fallo estratégico.

Esta opción es, sin embargo, cada vez más remota, pues la actual configuración de la sociedad, con la gran movilidad que la caracteriza y el millonario parque de dispositivos de comunicaciones móviles existentes, hacen poco probable que no haya alguna fisura en el control de la información. Es el problema, y a veces, la solución de la sociedad actual, pero ello hace que quien ha de abordar el conocimiento y la gestión del conflicto sea sabedor del mismo casi al mismo tiempo, o con pocas horas de diferencia de los hechos, frente a quien va a ejercer de espectador, juez y, a veces, víctima del conflicto.

Conocer las condiciones objetivas y saber quién o qué causa el conflicto es fundamental para su correcta gestión y posterior resolución. Hay aquí un amplio abanico de posibilidades, ya que asistimos a situaciones en las que identificar a quien genera el conflicto se convierte en motivo de hipótesis pública y amplio resonar en los medios de comunicación. Lo que es indudable es que, hasta no conocer al elemento detonante, se está en clara inferioridad de condiciones y muy expuesto a la opinión pública, por la falta de rapidez en la identificación de saber quien está en la otra parte.

Aunque será motivo de desarrollo posterior, no podemos pasar este punto sin hacer mención expresa al ataque terrorista sufrido por España el 11 de marzo de 2004 y en el que conocer la autoría de los hechos se convirtió y sigue aún siendo motivo de polémica y enfrentamiento político. Se han escrito muchas portadas de periódicos y escrito cientos de artículos debatiendo sobre el autor del mayor atentado terrorista sufrido en España.

Especialmente sensible a la hora de gestionar públicamente cualquier asunto en el terreno público son las connotaciones del mismo. Como acto de «sugerir una palabra otra significación, además de la primera y aceptada» hace que muchos temas con igual conclusión, deban ser tratados de maneras muy diferentes, ya que la sensibilidad de la opinión pública condiciona la aceptación pública del asunto.

Como ejemplo de lo anterior podemos mencionar las víctimas de los accidentes de carretera. Aún siendo un número muy elevado, nadie cuestiona el transporte por carretera. Sin embargo, el que un número mínimo de personas perdiera la vida a causa de un accidente por un fallo en una central nuclear generaría un intenso debate político y social sobre la conveniencia de tener en uso centrales de este tipo.

En materia de gestión de crisis y conflictos conviene, por tanto, no olvidar en ningún momento que los gestores de los conflictos deben gestionar, de forma simultánea al conflicto, el convencimiento de sus ciudadanos y, consecuentemente, su propia aceptación e imagen pública.

Gestiones asimétricas de los conflictos.

Escenarios de los Gobiernos democráticos o el entorno de Goliat

La gestión de los conflictos es profundamente desigual cuando las dos partes que deben encontrarse para buscar una solución –quien lo origina y quien lo padece– provienen de realidades distintas o asimétricas. Estas diferencias se ven expuestas al máximo, en los medios de comunicación y ante la opinión pública, cuando el objeto del conflicto es el secuestro de la libertad y la posible amenaza a la vida de los ciudadanos. La vida es un derecho fundamental en una gran parte del mundo, pero en otra gran parte del planeta, su valor se reduce a ser el de una simple moneda de cambio.

La puesta en riesgo y pérdida posterior de una sola vida humana puede llegar a tener un impacto tan profundo en la sociedad que haya

un antes y un después de este suceso en la vida del país. Por poner un solo ejemplo, fue lo que sucedió en España –en este caso bajo la autoría de ETA– con el secuestro y posterior asesinato del concejal vasco Miguel Ángel Blanco. El secuestro de una sola persona fue vivido como el secuestro de una sociedad completa y su cruel asesinato, como un duro golpe para los valores de toda una sociedad. El daño moral infringido fue tan grande que, en contraposición, permitió acercar a parte de una sociedad profundamente dividida.

Gestionar esta amenaza y pérdida de valores forma parte del muy complejo escenario de relaciones e intereses en los que debe manejarse el Gobierno que se enfrenta a una amenaza de conflicto asimétrico. Por poner sólo algunos de ellos encima de la mesa, y citándolos desde el núcleo del conflicto a la periferia, citaremos los siguientes:

- Coordinación de las partes involucradas directamente en la resolución del conflicto. El seguimiento y gestión de un conflicto convoca de manera automática a un número de representantes políticos para hacer frente a su gestión. Además de la figura que asume al más alto nivel la dirección del mismo –habitualmente una personalidad perteneciente a las más altas instancias de Gobierno– este Comité suele congregar a un *núcleo duro* del que forman parte los ministros de Asuntos Exteriores, de Defensa y de Interior, a los que, según el desarrollo de los acontecimientos, se van sumando otros.
- La rapidez con la que se desarrollan los acontecimientos durante unas circunstancias así y el elevado grado de exposición a la opinión pública que tienen estos dirigentes provoca, con no poca facilidad, que los mensajes dados por los diferentes portavoces coincidan a un mismo público en el tiempo, pero no en su contenido y lo que es aún más delicado, en el planteamiento público de su solución. Esta visibilidad pública de diferencias ha generado tensiones más que sonadas en el Gobierno y ampliada en los medios.
- El papel de los expertos en comunicación es fundamental en estas situaciones. Entender y saber gestionar los tiempos y las expectativas, conocer los medios de comunicación y entender los hechos desde el punto de vista informativo, tiene un peso determinante para informar a la sociedad y gestionar la presión pública que se genera alrededor.
- Intervención de otros poderes estatales. Cada vez con más frecuencia, debido a la disparidad de entornos en los que se producen los hechos, deben intervenir altos representantes del poder judi-

cial, dado que el conflicto se produce en escenarios internacionales donde las reglas de juego pasan por el conocimiento e intervención del poder judicial. Las decisiones que deriven de este poder afectan directamente a las que pueda tomar el Ejecutivo. El problema, de cara a la opinión pública, es que muchas veces las diferencias de postura se conocen y dirimen en la arena de los medios de comunicación.

- Coordinación internacional. Puesto que, en gran parte de ocasiones, el escenario físico del conflicto se sucede en escenarios internacionales, deben ponerse automáticamente en marcha acciones de coordinación tanto con otros países como, en determinadas ocasiones, organizaciones internacionales de las que se es miembro o agentes que permiten el acercamiento a la negociación. Estos pasos, aunque normalmente se dan con la debida discreción, puedan saltar a la opinión pública y generar un debate acerca de la idoneidad o no de los mismos.
- Además de la puesta en marcha de estas actividades concretas, los Gobiernos han de enfrentarse a la gestión del conflicto desde marcos muy concretos que, en la mayor parte de las ocasiones, no son respetados por los causantes de esta situación. Brevemente:
 - Respeto a la legalidad vigente. El respeto a las leyes nacionales e internacionales deben marcar las posibles vías de solución del conflicto. El límite legal en el que a veces se encuentran las posibles vías de solución abre la puerta a un foco importante de conflicto, por el debate público que ello genera.
 - Respeto a los derechos humanos. Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos, otorgada por Naciones Unidas en 1948 inspira la actuación y los límites de los países, no es el caso de otros muchos y menos aún de grupos u organizaciones al margen de la legalidad internacional.
 - Por último, en un interés legítimo por preservar su estatus, los Gobiernos se deben a sus votantes y a la imagen que estos perciben de ellos. Las acciones de comunicación también están pensadas teniendo en cuenta este objetivo y en el de neutralizar, o salir al paso, de las críticas que reciben por parte de los partidos políticos en la oposición.

La puesta en marcha de la gestión del conflicto abarca, como hemos visto sucintamente, numerosas áreas de trabajo concreto, marcos de actuación y salvaguarda de intereses, cuyo desarrollo –avances, tro-

piezos, estancamientos, crisis repentinas, críticas– va desgranándose simultáneamente a través de los medios de comunicación, desde prácticamente el primer momento en que surge el conflicto. Este maniobrar atendiendo de forma simultánea tantos frentes produce una inevitable desventaja comparativa frente a la agilidad de respuesta y capacidad de movimientos de quien produce el ataque.

Gobiernos autocráticos, o el escenario de David

Si de un lado acabamos de ver una compleja maquinaria en funcionamiento tras la búsqueda de una solución satisfactoria –que para ello ha de serlo tanto en el fondo como en la forma– al otro lado del conflicto encontramos al elemento detonador del mismo, cuya desigual conformación, intereses y marco de actuación –cuando hablamos de conflictos asimétricos– lleva inevitablemente a un combate desequilibrado, en el que los medios de comunicación colaboran en determinadas ocasiones, por sus propias características, a un mayor desgaste en la gestión del conflicto, en ocasiones por el enfoque de los contenidos y en otras por la información en sí misma.

Así, frente a un poder atomizado entre distintos responsables, propio de un sistema democrático, detrás de los conflictos asimétricos encontramos mayoritariamente poderes autocráticos, basados en sistemas de gobierno absolutos, en los que una sola persona constituye la Ley Suprema y toma bajo sí misma, el control absoluto. Estas formas de gobierno tan alejadas entre sí no pueden compararse porque no son opciones compatibles, y sin embargo, la rapidez en la toma de decisiones, la agilidad con la que «mueve» sus fichas el autócrata es una ventaja comparativa ante los medios de comunicación, frente a la relativa lentitud de la maquinaria democrática en el conocimiento de los hechos y la toma de decisiones. Esa lentitud comparativa es el *precio* de vivir en sistemas democráticos.

Parte de la crítica que necesariamente debe haber tras la gestión de un conflicto tiene que girar alrededor de la gestión de los tiempos, ya que si malo es tomar decisiones con retraso, aún más lo es hacerlo de forma precipitada. Estamos ante un fino hilo de equilibrios en el que las tensiones aumentadas inducen a un mayor número de equívocos y errores. ¿Deben ser conscientes los medios de comunicación de ese papel desestabilizador que pueden provocar y ser consecuentes con ello al abordar su trabajo?

En el relato de comparaciones entre uno y otro actor, debemos también hacer mención expresa al marco que los poderes autocráticos se dan a sí mismos. El principio y el fin de sus acciones están en ellos mismos, no se deben a reglamentos internacionales y el respeto a los valores no forma parte de su credo. De hecho, una característica de sus actuaciones, muy utilizada con los medios de comunicación, es convertirlos en cajas de resonancia de acciones en los que los valores de la sociedad atacada se muestran públicamente humillados: secuestrados que se *exhiben* en penosas condiciones (sucios, maniatados, abandonados en su aspecto); asesinatos de rehenes que se graban para mostrarse a lo largo de todo el planeta, etc. Las heridas y el sufrimiento que infringen a la sociedad, más allá de los afectados en primera instancia, son muy altas y desgraciadamente, el coste para ellos es muy bajo.

En este entorno y con las capacidades que se dan unos y otros actores, la reacción de los instigadores del conflicto será siempre mucho mayor y más versátil que la de cualquier Estado democrático. Y esta «libertad» que se auto otorgan no debería nunca volverse en una ventaja comparativa y menos en un *handicap* contra quien respeta los principios democráticos.

Todo lo anterior lleva a concluir que David, ágil en su respuesta, con las manos libres para lo que haga falta, con recursos y con un poderoso olfato para encontrar el punto débil de Goliat, no debería encontrar en los medios de comunicación a un partícipe y poderoso difusor de sus estrategias de guerra, aunque ésta sea asimétrica.

Estudio de caso. El papel de los medios de comunicación frente a los ataques del 11-S, 11-M, y 7-J

Hay quien dice que la verdadera historia del siglo XXI comenzó el 11 de septiembre de 2001. Y buena parte de razón no le falta. La confluencia de circunstancias que se dieron alrededor de este ataque, el más importante registrado en tiempos de paz desde la 2ª Guerra Mundial, marcan un antes y un después en la historia de nuestra civilización. Quizás nunca antes un atentado terrorista había conectado de una manera tan profunda y tan extendida a la población mundial.

Posteriormente Madrid y luego Londres, sufrieron ataques similares, que fueron reflejados de distinta manera por los medios de cada país. ¿Qué diferencia el tratamiento informativo que dieron estos tres países a

unos hechos –a efectos periodísticos– tan parecidos? ¿Es mejor periodismo el que se hace en Estados Unidos, que el que se hace en España o en Gran Bretaña? En su entendimiento juega mucho el pasado reciente de cada país y el posicionamiento que frente a esa historia han hecho los medios de comunicación.

11-S

Podían haber sido otras torres, otra ciudad y hasta otro país, pero fueron precisamente las Torres Gemelas, ubicadas en el corazón de Manhattan, centro neurálgico de la economía estadounidense y mundial, y uno de los símbolos más emblemáticos de la isla más famosa del mundo. Ni siquiera la hora a la que se produjo la acción estaba dejada al azar, muy al contrario estaba cuidadosamente elegida, porque iniciar el ataque a las 9 de la mañana garantizaba que la población y los dirigentes estadounidenses y europeos pudieran seguir al unísono los ataques en directo, lo que añadía una dosis extra de impacto ante lo que se estaba viendo. Hubo importantes dosis de inteligencia puestas en marcha detrás de esta acción, de la que todos deberíamos ser conscientes.

La reacción de los medios de comunicación estadounidenses es conocida por todos y ha sido motivo de análisis y muchos comentarios, no sólo entre los profesionales de la comunicación. ¿Cómo era posible que habiendo fallecido casi tres mil personas no se hubiera visto ni un solo cadáver? ¿Se habían prohibido estas imágenes? ¿Había habido una petición oficial para censurarlas? En caso de ser así ¿por qué habían aceptado los medios de comunicación de uno de los países con mayor libertad informativa del mundo?

Para encontrar, y entender, la respuesta hay que remontarse hasta la década de los 60 y la guerra de Vietnam, un país del que se tuvo que retirar Estados Unidos ante la presión contraria tan fuerte ejercida por la opinión pública estadounidense. De aquella guerra lo que llegó durante años fue un continuo goteo, pasado diariamente por las cadenas de televisión, de soldados muertos, cuerpos mutilados y miembros desgarrados.

El desgaste que produjeron aquellas imágenes fue incalculable para la población, máxime en una nación caracterizada por un sentido tan fuerte del patriotismo como es la de Estados Unidos. De esta guerra y de su tratamiento informativo se concretaron diversas medidas, aún hoy en

vigor en el país. De un lado, censurar en cualquier otro conflicto posterior en el que pudieran participar soldados o civiles estadounidenses, la exhibición de imágenes con víctimas. De otro, crear la figura del «periodista empotrado» (embedded journalist) viajando en los mismos convoyes militares, de tal forma que se pudiera tener control sobre las imágenes captadas del escenario de batalla.

El acuerdo de no volver a emitir o publicar imágenes de civiles o militares norteamericanos muertos es la razón que explica la ausencia de este tipo de imágenes en otras guerras posteriores o en conflictos actualmente vivos. El actual Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, ha roto parcialmente este tabú. Nueve meses después de que jurase el cargo, en octubre de 2009 y por primera vez desde el comienzo de las guerras de Afganistán e Irak, un Presidente de los Estados Unidos asistió a la llegada de los ataúdes con los restos de 15 soldados y tres civiles muertos en la guerra de Afganistán. También en 2009 el Pentágono suspendió la prohibición de cobertura por los medios de la llegada de los ataúdes impuesta por el Gobierno del Presidente George Bush (padre) durante la primera Guerra del Golfo, y continuada por su hijo George W. Bush. La nueva reglamentación impuesta por la Administración Obama deja ahora a las propias familias, y no al Gobierno, la decisión sobre la presencia de los medios de comunicación en la llegada de los muertos estadounidenses en la guerra.

Por lo demás, volviendo al 11-S, no sólo hubo autocensura en las imágenes de las torres, sino también en las de los otros aviones que también cayeron aquel día y de las que, aunque inicialmente hubo alguna imagen fugaz, rápidamente fueron apartadas. Finalmente, en cuanto al contenido informativo, no hubo ni una sola voz disonante respecto al tratamiento de este brutal atentado.

11-M

Justo tres años y medio más tarde fue España quien se encontró con una situación similar el 11 de marzo de 2004, con los atentados simultáneos que se produjeron en cuatro trenes de las Cercanías de Madrid. Desde el primer momento las imágenes de los trenes destrozados, los heridos y los muertos alrededor de las vías llenaron las portadas de los periódicos y las imágenes de televisión, que fueron desgranándose y ampliando en las horas, días y semanas posteriores al ataque.

En cuanto al tratamiento informativo y a pesar de haberse producido ya el juicio y haber pasado seis años, aún colea periódicamente noticias que reavivan el conflicto político, ampliamente resonado en prensa, al que dio lugar el atentado, sobre la autoría de ETA o Al Qaeda. No debemos olvidar que el atentado se produjo sólo 72 horas antes de que en España tuvieran lugar las Elecciones Generales, que se realizaron bajo el choque del impacto, pero con total normalidad, el 14 de marzo.

7-J

Finalmente, un año más tarde, el 7 de julio de 2005, se produjo el atentado en el metro de Londres, también por Al Qaeda. De este ataque, en un tratamiento informativo semejante al de los medios de Estados Unidos, fueron muy pocas las imágenes que se pasaron, aunque se repitieron una y otra vez. A pesar de haber, igualmente, un número importante de personas fallecidas, no hubo escenas de cadáveres, ni de los vagones del metro en los que se produjeron los atentados y las que hubo de heridos fue sólo en un primer momento.

El tratamiento informativo fue lógicamente importante en los primeros momentos y días, pero rápidamente fue desapareciendo de los medios de información.

El caso español

Uno de los elementos que más puede dificultar el hecho de evitar que los creadores de conflictos tengan el eco que buscan en los medios de comunicación son algunos de los rasgos característicos de la cultura española, así como parte de la historia de violencia a la que está acostumbrado el país, por influencia de la convivencia con el terrorismo de ETA. Una circunstancia que también impregna a los propios medios de comunicación, y como tal, les condiciona.

Mientras que en países de nuestro entorno no se ven afectados por un caso similar, los españoles de cierta edad tenemos asociadas a nuestra historia las imágenes de las víctimas de ETA, la mayoría de ellas muy cruentas. Afortunadamente son cada vez menos, pero desde que apareció el grupo terrorista, en la década de los 60 del pasado siglo, los españoles estamos acostumbrados a convivir con este tipo de imágenes, suministradas a través de los medios de comunicación, ya sea en los informativos o en las portadas de los periódicos.

¿Seríamos capaces, no sólo los medios, sino los propios ciudadanos españoles, de renunciar a ver fotografías cruentas, si con ello nos protegemos de quien nos ataca? Es lo que hicieron los medios norteamericanos y su sociedad aceptó, al igual que en el Reino Unido, pero no sería tan clara la respuesta en el caso español.

La respuesta no resulta fácil, pues además de la costumbre ya establecida de ver este tipo de imágenes, existe la constatación del gusto español por el morbo, el sensacionalismo y los sucesos. Esta mezcla de gusto por la curiosidad y el morbo es lo que puede llegar a provocar y provoca, aunque sea un apunte anecdótico, retenciones kilométricas en una autovía, con tal de ver qué ha pasado en el choque entre dos vehículos. En los medios de comunicación encontró su reflejo con el gran éxito de ventas que tuvo durante su existencia el periódico «El Caso», que como su nombre indica, estaba dedicado íntegramente a contar noticias basadas en casos propios de investigación policiaca. Un tipo de periodismo sin reflejo en otros países y que, en verdad, refleja una parte de la cultura española que dificultaría tomar medidas como en su momento han hecho otros países.

LA COMUNICACIÓN EN EL SIGLO XXI. MEDIOS TRADICIONALES FRENTE A INTERNET Y LAS NUEVAS REDES SOCIALES

Una visión fundamentalmente enfocada a los medios de comunicación tradicionales daría una visión sesgada e incompleta del escenario real en el que se desenvuelven en la actualidad la gestión mediática de los conflictos. Frente a la opción predominante de la información ante los medios de comunicación tradicionales, elegida por los Gobiernos para relacionarse con su sociedad, los grupos instigadores de conflictos han optado por Internet, las nuevas tecnologías y el actual boom de las redes sociales como canal favorito de comunicación. Algo que hacen tanto para sus conexiones internas, como puso de manifiesto en España la investigación derivada tras el atentado del 11 de marzo de 2004, en el que el correo electrónico fue el modo elegido por los terroristas para comunicarse, así como para difundir sus mensajes y principalmente sus imágenes a todo el mundo.

Si el relato de pros y contras de posicionamiento de los medios ante los conflictos asimétricos puede dar lugar a amplios debates, también es cierto que sería una reflexión parcial e incompleta de lo que ya es una

realidad comunicacional ampliamente instalada en la sociedad, como es el éxito de Internet y el cada vez mayor peso de las redes sociales.

De la historia en blanco y negro, a Internet

La televisión, y posteriormente Internet, son los grandes artífices del cambio habido en los medios de comunicación y, por decantación directa, en la sociedad. El nivel de desarrollo de los medios ha sido directamente proporcional al grado de madurez de las sociedades en las que han surgido, a su nivel de libertad y de sus medios de comunicación de masas, también conocidos como *mass media*.

Las sociedades anglosajonas han sido, por tradición política y libertad de pensamiento, las que han acunado mayor número de iniciativas y las que mayor caldo de cultivo han propiciado para el desarrollo de los medios de comunicación. De ellas han surgido los *inventos* que más han revolucionado el mundo de la comunicación. Hagamos un breve repaso cronológico.

Las primeras emisiones públicas de televisión fueron emitidas en Inglaterra por la BBC en 1927 y en Estados Unidos por la CBS y la NBC en 1930. Pero no es hasta 1936 y 1939, respectivamente, cuando se producen las primeras emisiones programadas, que se vieron interrumpidas durante la 2ª Guerra Mundial.

En España, las primeras emisiones regulares se iniciaron en 1956, después de la creación de Televisión Española en 1952, y con casi tres décadas de retraso respecto de las anteriores. Sin embargo, no experimenta su verdadero auge hasta la década de los 70, con la irrupción de la televisión en color y su aceptación masiva por la sociedad española. Hasta ese momento, la radio ostentaba desde hacía décadas el privilegio de ser el medio de comunicación preferido por los españoles.

Importante es decir también que en España, hasta 1988, la televisión fue un monopolio estatal. Fue, en 1989, cuando se concedieron las primeras licencias de televisión privada, y en 1990 cuando salieron al aire las primeras señales emitidas por una cadena privada. Este hecho coincidió en el tiempo con el año de la creación de las tres W (www) en 1990, si bien pasó prácticamente desapercibido en nuestro país, pues el acento y el interés estaban puestos en el inicio de las emisiones de las cadenas privadas de televisión y el fin del monopolio televisivo. De hecho, en 2010, la cadena de televisión privada Antena 3, que fue la pri-

mera cadena privada en España, ha cumplido y celebrado sus primeros 20 años de emisión.

De ARPANET a Internet

La creación de Internet es el segundo elemento que ha contribuido de forma más decisiva al cambio de escenario de los medios de comunicación. Sin embargo, y a diferencia de la televisión, sería un error centrarlo en el mundo de los medios, pues ha sido el gran revulsivo del mundo de las comunicaciones, con mayúscula. No en vano, su aparición provocó un terremoto en el mundo empresarial, con el advenimiento de las empresas *.com*, la euforia desatada respecto de las posibilidades de este nuevo entorno y el posterior *pinchazo* de la llamada *burbuja tecnológica* en el año 2001.

De acuerdo con la definición de Wikipedia: Internet es un conjunto descentralizado de *redes de comunicación* interconectadas que utilizan la familia de *protocolos TCP/IP*, garantizando que las redes físicas *heterogéneas* que la componen funcionen como una red lógica única, de alcance mundial. Sus orígenes se remontan a 1969, cuando se estableció la primera conexión de computadoras, conocida como *ARPANET*, entre tres universidades en *California* y una en *Utah, Estados Unidos*.

Uno de los servicios que más éxito ha tenido en Internet ha sido la *world wide web* (*www*, o «la Web»), hasta tal punto que es habitual la confusión entre ambos términos. La *www* es un conjunto de protocolos que permite, de forma sencilla, la consulta remota de archivos de *hipertexto*. Ésta fue un desarrollo posterior (1990) y utiliza Internet como *medio de transmisión*.

Faltaría por añadir a esta definición que en 1993 el CERN (Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire), laboratorio del que surgió la *web*, anunció que sería gratis para todos. A partir de ese momento empezó su verdadero auge, su extensión a todos los ámbitos y con él, la transformación de la sociedad, con un millonario intercambio de información y repositorio de datos en el que se da la paradoja de que, siendo entornos públicos, los instigadores y creadores de conflicto han encontrado el mayor anonimato a sus acciones.

Rápidamente surgieron nuevas iniciativas que han dibujado el actual panorama de los medios de comunicación y las muy extendidas redes

sociales. Por citar de forma cronológica los principales hitos: en 1996 se crea el protocolo http; en 1997, Larry Page registra el dominio «Google.com»; en septiembre de 2002, nace el agregador Google News; en febrero de 2005 surge «Youtube»; y apenas un año más tarde, en marzo de 2006, nace Twitter.

Internet como medio de comunicación

Para dar visibilidad a la rápida aceptación por parte de los medios de comunicación podemos citar que en 1995 el prestigioso diario norteamericano «The Washington Post» lanzó su edición digital y con él se inició un tormentoso periodo de convivencia entre el periodismo basado en medios tradicionales y el que se desarrolla en entornos electrónicos y cuyas tensiones se dirimen, hoy en día, en las redacciones de los periódicos en los que conviven ambas realidades.

Ningún medio de comunicación que quiera estar hoy en día en la sociedad puede hacerlo sin estar en Internet. El hecho de no tener fronteras físicas, de ser de acceso universal, su inmediatez y el bajo coste económico lo han hecho imprescindible para la comunicación y como tal, para los medios.

En el momento presente, en pleno tránsito de los medios hacia los medios virtuales, son varias las realidades que están conviviendo. La más conservadora, la que está llevando a formato electrónico el contenido del medio en formato tradicional (prensa escrita, radio o televisión), para lo cual lo que se necesita fundamentalmente es un soporte tecnológico que permita tal volcado de información, pues redacción y contenidos sólo hay una. La más rompedora, trabajar directamente sobre el formato electrónico, también con una única redacción equipada y preparada exclusivamente para este canal. La más conflictiva es la que se encuentra a caballo entre una y otra, y que es en la que conviven hoy en día la mayoría de los medios de comunicación, si bien es un conflicto llamado a desaparecer con el tiempo.

Hasta que, como mínimo, llegue al poder la primera generación que se haya educado desde un principio bajo el entorno de Internet y las redes sociales, el medio de prestigio y de influencia por excelencia es el papel y como tal, la prensa escrita, algo a lo que los principales periódicos no quieren renunciar, al menos de momento. Este hecho está provocando que los medios de comunicación en prensa escrita tengan en

muchos casos dos redacciones trabajando en paralelo, cada una para atender a un público distinto, con necesidades diferentes.

Frente al «monoproducto» de las redacciones en papel, que habitualmente elaboran un único contenido para el periódico diario, las redacciones para atender al usuario de Internet quedarían obsoletas si hicieran esto y a lo largo del día renuevan dos, tres y hasta cuatro veces su contenido. Ello hace que la necesidad de reponer información haga que exista auténtica voracidad informativa y que, como tal, la información se *queme* continuamente. Asimismo, provoca muchas tensiones en las redacciones de los periódicos, a la hora de decidir si se quiere ganar la batalla de la audiencia en Internet o la del lector en papel.

La crisis económica en los medios de comunicación

A la crisis evolutiva que están viviendo los medios en la actualidad acerca del modelo de periodismo en función del soporte sobre el que se desarrolle, se ha unido el impacto de la actual crisis económica, cuyas consecuencias han llegado al mundo de los medios por la parte más sensible económicamente: la contratación de publicidad, que es la fuente principal de ingresos y mantenimiento de cualquier empresa periodística. El año 2009 ha sido especialmente negro para la actividad periodística, que ha visto caer a plomo la contratación publicitaria y que ha forzado a emprender fusiones de medios en algunos casos y, en todos sin excepción, a poner en marcha medidas, más o menos traumáticas, para ajustar el tamaño de las plantillas al nivel de ingresos.

De acuerdo con los datos de la Asociación de la Prensa de Madrid (APM), en 2009 podrían haber perdido su empleo más de 2.000 periodistas en esta Comunidad Autónoma, datos que la Federación de Asociaciones de la Prensa Española (FAPE) eleva hasta cerca de 4.000 profesionales, sólo durante el año pasado, en todo el territorio nacional. Al igual que en otros ámbitos económicos, los más perjudicados han sido profesionales de dilatada experiencia, con edades superiores a los 45-50 años, con la consiguiente pérdida de valor en la información y descapitalización del acervo periodístico, fundamental para entender y poner en contexto los acontecimientos más complejos de la actualidad, y que son muchos en el contexto actual.

Y si esto afecta en el ámbito estricto de los medios de comunicación, inmersos en una doble crisis económica y de redefinición de modelos,

el auge de los dispositivos móviles y las redes sociales han venido a complicar aún más el panorama informativo y el torrente incontrolado de información circulando continuamente por la red.

La aparición del periodismo ciudadano

En este contexto, ha venido a aparecer la figura de la persona que se encuentra ante un hecho noticioso y lo graba con sus recursos personales, en la mayor parte de los casos a través de teléfonos o dispositivos móviles y lo cuelga en Internet –Youtube se ha convertido con gran éxito en la mayor base de almacenamiento de videos no profesionales del mundo– irrumpiendo con este acto en un proceso que antes pertenecía exclusivamente al de los profesionales de los medios de comunicación.

Cabría hacer una puntualización en este aspecto pues, frente a quienes han venido a llamarlo *periodismo ciudadano*, desde el punto de vista profesional de la comunicación no se trata de periodismo, sino que se limitaría a ser una fuente de información. Proporcionar datos, imágenes, o sonidos, de un hecho puntual o concreto es algo que se identifica con la información que proporciona una fuente en la búsqueda o elaboración de la noticia, pero no con la actividad del periodista, que debe cotejar, contrastar y situar la información en el contexto para convertirla en una noticia veraz y entendible.

El desarrollo de las redes sociales

Si quedaba alguna duda sobre el proceso de globalización que estamos viviendo, el auge de las redes sociales viene a constatar con datos y cifras concretas la expansión ilimitada que está viviendo el proceso de la comunicación, aunque en este caso se trate por las vías menos convencionales y sin embargo las de mayor crecimiento exponencial.

Las redes sociales se han extendido en la sociedad casi sin hacer ruido. Cabe destacar que España se ha convertido en el séptimo país del mundo en el uso de redes sociales. Bajo el nombre de algunas de las más sonadas, como Facebook, se extienden millones de contactos cuyo campo de relaciones es prácticamente inabordable, dado que unas veces son abiertas y otras permanecen cerradas a quien no está expresamente autorizado. Hagamos de manera somera un repaso por las más destacadas.

Redes sociales para profesionales

- LINKEDIN: tiene 65 millones de usuarios en todo el mundo. En España la cifra supera las 800.000 personas.
- XING: cuenta en España con 1,2 millones de usuarios. Más de 8 millones de personas de negocios y profesionales de todos los sectores usan cada día la red profesional XING en 16 idiomas para gestionar sus contactos y establecer nuevas relaciones comerciales. En marzo de 2008 XING adquirió e integró a su oferta otra red social hasta ese momento fuertemente vinculada al mundo laboral y asociada al portal www.infojobs.net: NEURONA. XING también compró hace un par de años otra de sus grandes competidoras: ECONOZCO.
- VIADEO: 25 millones de profesionales en todo el mundo, con representación de 2,7 millones de empresas.

Redes sociales para amistades

Las más concurridas son:

- FACEBOOK: la más utilizada en España, cuenta con más de 400 millones de usuarios en todo el mundo y traducción a 70 idiomas. En España, a finales de enero de 2010 (últimos datos hechos públicos) Facebook tenía más de 8 millones de usuarios activos y en marzo de este mismo año ya ha sobrepasado a Google por número de entradas.
- En la práctica el «mundo Facebook» se ha convertido en el tercer «país» con más habitantes del mundo tras, China e India. Cabe destacar que una empresa de capital riesgo americana, In-Q-Tel (considerado como el brazo tecnológico de la CIA) ya vio el potencial de información social y comunicación de la red social cuando hace unos años decidió invertir y comprar una parte de Facebook, como también hizo con éxito económico con la propia Google.
- MySPACE: Segunda en el mundo con 125 millones de usuarios.
- TWITTER: 80 millones de miembros en todo el mundo, tercera en el ranking. En marzo de 2010 declaró más de 22 millones de usuarios en España.
- Hi5: ha perdido usuarios en los últimos meses a favor de otras redes. Según datos de junio de 2009, tenía en España más de 1,5 millones de usuarios únicos. La red social de origen americano era una de las mayores comunidades virtuales del mundo con sus más de 60 millones de usuarios en 200 países.

Según el Observatorio de Redes Sociales elaborado por la empresa The Cocktail Analysis y hecho público a principios de febrero de 2010:

- Facebook y Tuenti presentan un espectacular crecimiento entre ambas oleadas: de 13% a 64% para Facebook (líder indiscutible de la categoría) y de 12% a 33% para Tuenti.
- Fotolog, Hi5 y MySpace presentan considerables tasas de abandono.
- Flickr y Twitter, aún siendo minoritarias (son utilizadas por uno de cada 10 encuestados), presentan interesantes crecimientos: ésta última con considerable fuerza, aunque también con una importante tasa de abandono.
- También presentan un cierto crecimiento, quizás favorecidas por el contexto de crisis económica, las redes profesionales, aunque distan de una penetración central.

Foursquare, la nueva red social de última generación

Foursquare: muchos consideran a esta red social, de las que pocos han oído hablar, la sustituta de Facebook y Twitter en los nuevos dispositivos móviles. Foursquare es una aplicación diseñada por y para teléfonos móviles: Blackberry, iPhone y Android, que emplea las herramientas de geoposicionamiento de la que estos están dotados en la actualidad. La dinámica parece simple a la vez que genial: se abre Foursquare, y muestra un listado de lugares públicos que corresponden a la ubicación física del usuario (en caso de no existir la referencia espacial a un lugar concreto, da la posibilidad de crear una del lugar donde uno se encuentra) y más tarde permite registrarte en aquel lugar (hacer «check-in»). Si se desea, la ubicación o registro es luego compartida con la lista de contactos de Foursquare y opcionalmente con los usuarios que elija en Facebook y Twitter. Se podría resumir, según los expertos, en algo así como que Twitter es: «¿Qué está ocurriendo?», Facebook: «¿Qué estás pensando?»; y Foursquare «¿Dónde estás?».

Retos para la gestión de la seguridad

La multiplicación de contactos y enlaces que propician las redes sociales constituye un reto para la mejora en los controles de la seguridad. A las características de Internet como soporte abierto, sin fronteras y de bajo coste, hay que añadir la creación de mundos virtuales, con entornos y redes capaces de crecer interconectándose y sin apenas limitación.

Esta ingente proliferación de mensajes y contactos que favorecen el intercambio de información, hace inabordable su control en la práctica, lo que genera un terreno abonado para quien no desea ser detectado y, por el contrario, un reto considerable para quien debe buscar un rastro determinado.

El reforzamiento de la identidad en Internet es un camino sobre el que ya están trabajando países e instituciones, con el fin de evitar que el anonimato sea un escudo para preservar el anonimato de quienes pretenden vulnerar las leyes utilizando esta plataforma. A medida que se avance en este terreno se irá ganando en cotas de seguridad, que tendrán igualmente impacto positivo sobre las redes sociales.

Como factor de riesgo de nueva creación, también los Gobiernos están dedicando esfuerzos y recursos para combatir su mal uso. Siendo importantes los recursos materiales, conocer este ámbito es fundamentalmente un trabajo de inteligencia. La ausencia de fronteras y apenas de huellas físicas requiere más que nunca de la coordinación internacional.

Hoy en día la llamada ciberdefensa está aflorando como un elemento esencial de lucha contra los malos usos de las redes informáticas, especialmente de aquellas organizaciones que utilizan estas plataformas como lanzaderas para sus planes de ciberterrorismo dirigido fundamentalmente a las infraestructuras consideradas como críticas.

CONCLUSIONES

La complejidad en la que se desenvuelve el mundo de hoy, mucho más abierto, interrelacionado y vinculado entre sí a escala global, hace que la comunicación – más allá de lo local – adquiera un valor sin precedentes para catalogar, entre la avalancha de información que se genera día a día, cuando un hecho es una noticia y decidir el tratamiento que se le da. A su vez, el importante peso que tiene la opinión pública de cara a sus gobernantes en el conjunto de los países democráticos hace que el tratamiento informativo de las noticias tenga un plus de presión añadida, por su capacidad de influencia política y social.

Esta realidad es significativamente relevante cuando se trata de abordar el papel de la comunicación en la resolución de los conflictos, especialmente los llamados asimétricos, un concepto de nuevo cuño, surgido

tras la desaparición del Muro de Berlín y con él la división del mundo en bloques políticos y militares. En su lugar, ha aparecido un mundo mucho más fragmentado en todos sus estamentos, que es necesario conocer en sus principales facetas para poder abordar correctamente su resolución.

El análisis de los principales conflictos vividos hasta la fecha muestra como nexo de unión, en todos ellos, que la comunicación juega un papel determinante para los creadores de los conflictos de cara a conseguir la victoria, si no material debido a la disparidad de medios entre los contendientes, sí en el terreno político y social, aprovechando la conciencia social actual, muy crítica hacia la pérdida de vidas humanas en cualquier asunto de índole política.

Dar a conocer a los medios de comunicación el papel que esperan de ellos quienes promueven los actuales conflictos es, sin lugar a dudas, la mejor estrategia existente para frenar el impacto de los ataques promovidos por quienes lo crean. Frente a la opción de la censura por omisión de información, válida sólo a corto plazo, es mucho más rentable y consecuente con la libertad de información existente en los países de corte democrático, informar y formar a quienes ejercen el derecho y la obligación de dar noticia sobre estos conflictos. Vivimos un mundo complejo y sin un conocimiento que permita contextualizar y dar significado a los hechos, el ejercicio profesional de la información es parcial y sesgado.

La búsqueda del entendimiento de los hechos y de lo que se persigue con ellos será de igual forma una manera de otorgar nivel y credibilidad a aquellos medios de comunicación cuyo objetivo sea la información veraz y el ejercicio responsable del periodismo. Este plus de veracidad y rigor en la información les dará una fuerza más necesaria ahora que en otros momentos, debido a la maraña informativa que vivimos en la actualidad, con medios en los que prima la imagen por encima de la noticia y del muy potente y extendido mundo de la información a través de Internet y los nuevos dispositivos móviles.

Internet como soporte de comunicación ha aportado, no cabe duda, muchas ventajas al actual entorno. Capacidad de llegada a un mundo sin fronteras, inmediatez, acceso simultáneo a millones de personas, bajo coste económico y barrera formativa de entrada muy baja para los usuarios. Estas características han permitido su amplia aceptación y calado social y al estar tan diseminada entre la sociedad, crea un flujo de

noticias imparables y neutraliza los posibles intentos de ocultamiento de los hechos, opacidad informativa o manipulación manifiesta por algunos poderes. En el ámbito de los medios está resultando un revulsivo total, por el rompimiento de estructuras que supone para el mundo de la comunicación.

Por otra parte, y al menos en un escenario a corto plazo, el escaso control que pasa la información que se vuelca en la red, al igual que el de las fuentes que la originan, han propiciado que se convierta en el medio por excelencia para la difusión de información, noticias e imágenes que, en medios más profesionales, tendrían dificultad de entrada. Es por ello que, frente a los medios de comunicación de masas tradicionales, que son los elegidos por los Gobiernos y los poderes reconocidos legalmente, el anonimato y la falta de control de Internet son el escenario idóneo para quien huye de la confrontación directa y se da a conocer a través de unos hechos.

La Red, igualmente, ha propiciado el nacimiento de un nuevo escenario en el que el control de la información a nivel masivo ya no está en manos de unos pocos, ni siquiera de los medios de comunicación de masas tradicionales, como sucedía hasta hace escasamente una década. Este hecho genera la pérdida de control sobre la información, un elemento vital en cualquier estructura de poder clásica, capaz de desestabilizar a cualquier gobierno y sociedad.

Fenómenos tan recientes como el llamado *periodismo ciudadano*, por el que cualquier persona es potencialmente un generador de noticias a gran escala, unido a la dificultad de identificar la fiabilidad de una información, han generado que medios de comunicación de prestigio internacional hayan cometido errores y tenido que reconocer a posteriori el equívoco informativo, debido a las fuentes utilizadas. Es de esperar que, aunque aún nos encontremos en un estadio algo prematuro, el tiempo ayude a poner cada elemento en su sitio y las fuentes de información se queden en la etapa que les corresponde, la de fuentes, justo anterior a la generación de la noticia. Mientras tanto, asistimos a la actual mezcla y confusión de conceptos.

Frente al ocultamiento y la opacidad de quienes atacan el modelo de sociedad a través de los recursos de esa misma sociedad, el ejercicio de la información en toda su amplitud y complejidad permitirá ganar a dicha sociedad una batalla que, en sus primeros desenlaces se ha visto sorprendida por una estrategia de ataque muy calculada, pero que, como

ha podido verse recientemente en casos de conflicto muy cercanos en el tiempo, ha aprendido rápidamente la lección. Que del sensacionalismo y la profusión de noticias en torno al secuestro del Alakrana se haya pasado a la prudencia y la casi ausencia de información sobre el secuestro de tres cooperantes españoles en Mauritania por Al Qaeda es una noticia excelente y una prueba real de que es mucho lo que se ha aprendido del anterior caso.

Por último, la búsqueda del acercamiento al entendimiento completo de los hechos por parte de los medios produce un gran beneficio para la sociedad, pues unos medios de comunicación rigurosos en su desempeño son una necesidad fundamental para la sociedad, por el papel crítico y de salvaguarda que ofrecen frente a ataques e intentos desestabilizadores de cualquier corte.

RESUMEN

En un mundo abierto, relacionado e interdependiente a escala global, la comunicación juega un papel fundamental para decidir qué es, o no, motivo de noticia. Quienes instigan los conflictos ejecutan sus acciones desde el conocimiento profundo de las sociedades que atacan, diseñando, en el caso de la comunicación, operaciones a medida para convertirse en noticia de primer orden y desde esa posición, atacar o negociar manejando la presión que la opinión pública ejerce sobre los Gobiernos. El conocimiento de dichas estrategias por parte de los medios ayudará a que ejerzan su papel desde un conocimiento global, al tiempo que les aportará valor añadido y de calidad en el nuevo entorno de Internet y las redes sociales.

Palabras clave: Comunicación, Conflicto, Internet, redes sociales, la Red.

ABSTRACT

In an open, communicated and interdependent world at global scale, communication plays a crucial role in deciding what makes the headlines. Instigators are well aware of the nature of their targets. In the case of communication, they conceive strategies to hit the front page and then attack or make deals by manipulating the pressure of the public opinion on governments. Awareness of these types of strategies will make the

role of the media more effective, will provide added value in the new internet environment and social networks.

Key words: Communication, Conflict, Internet, Social networks service, the Web.

CAPITULO SEXTO

PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO Y SEGURIDAD: MÁS ALLÁ DE LO ACADÉMICO

PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO Y SEGURIDAD: MÁS ALLÁ DE LO ACADÉMICO

FERNANDO VELASCO FERNÁNDEZ

LA REDEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN EL SIGLO XXI

Introducción: la seguridad como concepto antropológico

Existe una constante antropológica que es la idea de vulnerabilidad, la cual es consustancial a la persona humana así como el impulso a procurar seguridad a cada individuo. Desde que nacemos necesitamos de la seguridad, de aquella que nos proporcionan los otros. El ser humano necesita estar seguro para ser libre y para ser persona. Precisa de unos mínimos de seguridad que nos permitan acceder a una calidad de vida aceptable y a las mayores posibilidades de felicidad, tanto para nosotros como para nuestros descendientes.

Dicho lo anterior, albergamos la certeza de que ni somos santos, como tampoco somos sólo «homo homini lupus est» como nos define Hobbes. El género humano tiene impulsos que le incitan a mentir, robar, ser violento, etc. por múltiples razones. Y es responsabilidad de los dirigentes sociales crear los mecanismos y las instituciones necesarias para refrenar y canalizar dichos impulsos y lograr una convivencia sana, tanto dentro de dicha sociedad como de ésta para con el exterior. Cabe recordar en este sentido la siguiente pregunta que le hicieron a Gandhi: «¿cómo es posible que un gurú, un santo, haga política?» Y Gandhi contestó: «no, yo no soy un santo que hace política. Soy un hombre político que quiere ser santo, que trata de alcanzar la santidad». Nosotros no somos santos, somos ciudadanos que quieren vivir, que aspiran a sentirse seguros y que tratan de alcanzar una convivencia pacífica.

En definitiva, la seguridad es en el fondo una necesidad de lo humano y una pretensión. Por lo mismo, condición necesaria para el ejercicio de la seguridad son la educación y el aprendizaje como vía más eficaz para resolver los problemas que afectan al género humano.

Duda e incertidumbre como categorías centrales en el mundo actual

Como ha apuntado Ilya Prigogine, el siglo XX ha transformado la totalidad del planeta de un mundo finito de certidumbres en un mundo infinito de cuestionamiento y dudas. La mundialización de los problemas y soluciones es imparable. Ninguna sociedad puede sobrevivir de forma aislada y estática, en estos momentos todas necesitan relacionarse y adaptarse a los cambios de manera dinámica.

Una de las cosas que la situación actual está poniendo de manifiesto es que aún no estamos preparados para afrontar las nuevas prioridades que están surgiendo. Muchas de nuestras instituciones están quedándose obsoletas. Nuestras instituciones sociales y políticas no van al mismo ritmo ni están al mismo nivel que la ciencia y la tecnología. Mientras en el campo de la ciencia y la tecnología hemos conseguido grandes avances y hemos realizado progresos médicos, espaciales, etc. en el plano político, vamos con más retraso y estamos atados a instituciones un tanto obsoletas. De igual forma, los líderes políticos que surgen no dejan de hablar de cambio, de globalización, etc., pero ellos actúan como si nada hubiese cambiado y se comportan de la forma más local posible. Lo que sí es constatable es que no estamos preparando a nuestras sociedades para entender y mucho menos dirigirse o dirigir un mundo en plena transformación, complejo, donde reina la incertidumbre y que por tanto demanda un conocimiento distinto.

Es cierto que muchas de las cosas que hemos creado y producido han dado lugar a un cambio mayor que el acontecido en los siglos anteriores: hemos sido capaces de enviar personas a la luna, se trabaja por descifrar el código del genoma humano, se viaja en tan sólo unas horas de una parte del mundo a otra, el nivel de vida ha aumentado, etc. Sin embargo, al mismo tiempo, vivimos instalados en la inseguridad: niños que mueren de hambre, guerras, terrorismo, fundamentalismo religioso, formas diversas de crimen organizado, migraciones masivas descontroladas, crisis financieras, blanqueo de capitales, derechos humanos conculcados, deterioro del medio ambiente, ausencia de agua potable para

muchos, enfermedades y condiciones sanitarias que dejan que desear. Además, la experiencia nos dice que cuando existen fuertes desequilibrios estos crean problemas de seguridad. De esta forma a las amenazas convencionales y a las anteriormente señaladas y que nos afectan, hay que añadir la enorme disparidad entre los distintos niveles de vida.

El siglo que hemos comenzado está cargado de inmensos problemas y grandes dificultades pero también de extraordinarios logros y de muchas esperanzas. El poeta Hölderlin señalaba que «cuanto mayor es el riesgo, mayor es la posibilidad de lo que nos salva». Es precisamente en los momentos de mayores dificultades cuando tenemos también las mayores oportunidades de alcanzar cosas positivas. El sistema actual necesita una revisión a fondo. En estos momentos estamos adquiriendo una comprensión más profunda de los efectos que acarrearán los problemas que tenemos. No sabemos con exactitud adónde nos van a llevar. Lo que sí sabemos es que el mundo no es algo cerrado ni acabado. El futuro está abierto y por tanto nuestras decisiones tienen una gran relevancia y ello nos provoca inquietud. Es el desasosiego del hombre que se plantea de forma apremiante cómo se puede modelar el mañana. De lo que sí estamos cada vez más convencidos es que para llevarlo a término se necesita un conocimiento cada vez más seguro, innovador y creativo.

A la búsqueda de una condición más segura

La seguridad constituye junto con la libertad, la justicia y la solidaridad un concepto clave para el ser humano. Pero además, en este campo semántico del bienestar en las sociedades democráticas, la seguridad es la que crea las condiciones para el desarrollo de las otras. Ninguna de las anteriores puede llevarse a término sin la seguridad. Es más, nosotros como individuos sobrevivimos gracias a ella. Toda vida necesita de momentos de seguridad y de certidumbre para poder crecer. Lo cual no implica aceptarlas como verdades inmutables, sin evolución.

No obstante, la seguridad es un concepto que requiere ser interrogado para poder ser analizado de forma adecuada y actuar posteriormente desde la eficacia. Mejorar la seguridad en todas y cada una de sus versiones (económica, medio ambiental, energética, laboral, comercio internacional, pobreza,...) tan solo es viable si existe un alto nivel de conocimiento sobre dichos problemas. Profundizar en el concepto de seguridad es siempre una apuesta rentable a futuro.

Cuando ésta es de verdad, la seguridad libera al hombre de las preocupaciones por la subsistencia de la vida convirtiéndola en una preocupación por la libertad. Pero además, la seguridad del mundo depende del hombre. La responsabilidad de forjar la seguridad entre los hombres y con el mundo está en los hombres y no en el exterior a nosotros. Y es el hombre el que tiene que hacer algo con la seguridad de este mundo, y además hacerlo institucionalmente, pero también individualmente. En cualquier caso, no nos llevemos a engaño, el mundo no es más seguro por el simple hecho de que hablemos de seguridad.

En un contexto como el nuestro de riesgos y de incertidumbres donde no sólo está en peligro la calidad de vida sino la vida misma, la inseguridad ha pasado a ser uno de los elementos decisivos de los asuntos humanos. De ahí que la búsqueda de una condición segura deba de dar respuesta a dos cuestiones de fondo: dónde estamos hoy (recorrido crítico de por qué hemos llegado hasta esta situación) y con qué contamos para dar una respuesta constructiva a la vida del género humano. Esto es, tan fundamental es conocer lo que hicimos como lo que podremos hacer. Y tan determinante es saber a quién y a qué debe darse la seguridad como definir de qué riesgos y amenazas hay que defenderse. En definitiva, se trata de vivir: la seguridad no tiene otra finalidad.

Ahora bien, ¿cómo vivir seguro? Esta es la pregunta a la que el hombre desde su pensamiento y desde las instituciones creadas para producir pensamiento debe de responder. Y si debemos pensar cómo estar mejor y más seguros, es en primer lugar para vivir mejor. Para ser auténtica, la seguridad, al igual que la libertad, no puede conformarse con ser pasiva o únicamente una seguridad defensiva. Este tipo de seguridad no es pues, más que una forma dentro del elenco de las responsabilidades que abarca el concepto de seguridad en cuanto que hace referencia únicamente a un posible ataque exterior. Apostamos por pensar la seguridad concibiéndola como un concepto dinámico en la que el ser humano es su objeto mismo convirtiéndose en relevante cualquier riesgo o amenaza capaz de cuestionar la seguridad de las personas. Ya en la declaración de la cumbre de jefes de gobierno del Consejo de Seguridad de la ONU (31 de enero de 1992) se nos advierte de cómo «*las fuentes no militares de inestabilidad en los ámbitos económico, social, humanitario y ecológico se han convertido en amenazas para la paz y la seguridad*». Por tanto, este concepto dinámico de seguridad debe estar constituido, entre otras posibles, por las siguientes ideas fundamentales:

La seguridad como bien colectivo. Inevitablemente, la experiencia nos ha demostrado de forma irreversible que cada vez vamos a depender más de la seguridad colectiva para poder sentirnos seguros.

- *La seguridad como ámbito de colaboración.* Cada vez se hace más relevante una seguridad común. El campo de la seguridad se nos presenta como un nuevo ámbito de colaboración a la hora de tener que dar una respuesta conjunta a la seguridad. Si queremos ser eficaces, las respuestas deben abarcar no sólo nuestra propia seguridad, sino también la de los demás. El acceso a mayores cuotas de seguridad para el resto del mundo no tendría que significar una pérdida de seguridad para nosotros. Es preciso interesarse en la seguridad de los demás, no es una visión altruista, se basa en el convencimiento de que la amenaza, el riesgo o las vulnerabilidades de los otros acaban siendo las propias.
- *La seguridad como derecho democrático.* Es característico de los sistemas democráticos la existencia de unas garantías constitucionales que protejan a los ciudadanos y les proporcionen un mínimo común denominador en términos de seguridad para poder vivir.
- *La seguridad como salvaguarda de los derechos humanos y como responsabilidad.* Los derechos humanos se consideran hoy como un principio internacional de comportamiento. Sin olvidar que todo derecho implica su correspondiente deber: la libertad no es libertinaje, la autoridad no es autoritarismo, ni la seguridad es represión. La seguridad debe crear las condiciones para poner al alcance de cada ser humano las posibilidades de vivir una vida plena y poder ejercer sus derechos económicos, sociales y políticos.
- *La seguridad como resolución pacífica de los conflictos.* Es preciso tomar conciencia de que las amenazas contra la seguridad y el desarrollo humano se originan muchas veces en nuestras propias políticas y en nuestras decisiones personales o colectivas. En la defensa de los intereses colectivos y personales es necesario tomar en consideración los efectos a largo de nuestras decisiones y desterrar el pensamiento cortoplacista sobre todo en lo que hace a la seguridad. Del mismo modo que pocas cosas se consiguen por la fuerza, la seguridad como bien duradero tampoco se logrará ejerciendo la coerción.
- *La seguridad como condición básica de la equidad.* La aceptación de que todos los seres humanos nacen iguales implica que la satisfacción de las necesidades básicas, para vivir una vida digna, deben formar parte de la preocupación de todos nosotros si no queremos que se conviertan en fuente de inseguridad.

- *La seguridad como objeto del pensamiento y la acción humanas.* La acción política en materia de seguridad necesita del mejor conocimiento técnico y de una adecuada reflexión sobre las consecuencias de las decisiones humanas. Consideramos que algunos de los obstáculos para la seguridad común son el desconocimiento y las políticas inadecuadas, y no la ciencia o la tecnología. En este sentido, es fundamental el papel que juegan las políticas de prevención como planteamiento y actitud que deja el menor número de posibles escenarios de riesgo y amenaza a la improvisación y al azar. En esta línea, consideramos indispensable potenciar la inteligencia. La prevención que se necesita no pasa por una simple seguridad, sino por la inteligencia y el pensamiento estratégico responsable. En el ciclo de seguridad debe contemplarse tanto la anticipación y la prevención para la protección como para la recuperación después un hipotético daño.

Una seguridad al servicio del desarrollo

Es Arnold Toynbee quien nos recuerda que «*en nuestra era, por primera vez desde la aurora de la historia, la humanidad se atreve a creer en la posibilidad de que toda la especie humana acceda a los beneficios de la civilización*». Y la seguridad, al igual que el desarrollo y otras dimensiones como son la jurídica o la política, separada de su contexto humano carece de sentido. Ésta es, como hemos indicado, un concepto amplio que comprende no sólo la defensa sino también el acceso a los bienes y servicios, supone la oportunidad de elegir el modo de vida personal y colectivo en el que cada uno pueda desarrollarse en todas sus formas. De ahí que todas las medidas encaminadas a dotarnos de más seguridad son consideradas valiosas solamente por ampliar nuestra libertad y fortalecer nuestro bienestar de acuerdo con nuestros valores. Por lo tanto, la seguridad, por importante que sea como instrumento de defensa, no puede ser relegada o concebida como simple promotora de defensa –ese es sólo uno de sus papeles– sino que constituye la base de las aspiraciones humanas mismas. El sentirnos seguros es fuente de nuestro progreso y de nuestra creatividad. Al ampliar nuestra perspectiva y dejar de asignarle una función meramente instrumental la seguridad adquiere un papel constitutivo, constructivo y creativo. La mayoría de nosotros valoramos la seguridad porque nos ofrece una mayor libertad para vivir según nuestros valores.

La desatención del desarrollo humano ha sido una de las causas principales de conflicto e inseguridades. Unas veces por causa de

nuestras acciones y otras por omisión. Es por lo tanto, la seguridad, el primer eslabón del desarrollo. Y sin embargo, ésta es una verdad no bien reconocida aún o no bien apreciada en determinados ambientes académicos. Pero es palpable y la experiencia nos dice que sin seguridad no se produce el desarrollo humano que necesitamos. La seguridad de los estados y los resultados económicos van unidos a la calidad de vida de sus ciudadanos. En un ambiente de seguridad las posibilidades de convivir y de cooperar son mayores. Citando a Yunnus, fundador y director del Grameen Bank en Bangladesh, «*si la sociedad crea un entorno que permite al individuo desarrollar sus capacidades creativas, la reducción de la pobreza es posible*». Es por consiguiente en la creación de ese entorno de seguridad donde la inversión es precisa.

SITUACIÓN Y NECESIDAD DEL CONOCIMIENTO PARA LA SEGURIDAD

El conocimiento al servicio de la seguridad

Hemos apuntado anteriormente que si por algo se caracteriza nuestro tiempo es por la incertidumbre: los problemas se mundializan, la información nos agobia, los cambios se suceden sin haber asimilado los anteriores, la complejidad de los problemas aumenta así como su interdependencia. El proceso de globalización en el que estamos inmersos no es en sí mismo positivo ni negativo, como tampoco ideológico. Es más bien un proceso irreversible que hay que intentar que esté al servicio de todos.

Esto nos lleva a plantearnos el reto que estas nuevas exigencias que afectan a la seguridad suponen para las estructuras de conocimiento actuales (universidades, instituciones de investigación, think-tanks, etc.). ¿Tienen alguna responsabilidad frente a estas cuestiones? ¿Pueden las estructuras de estudio y aprendizaje actuales dar una respuesta satisfactoria a toda esa problemática que afecta a la humanidad? Resulta una realidad constatable como cada vez estamos más necesitados de saber, es decir de información y de conocimientos sólidos que hagan posible un desarrollo más humano y una situación más segura. Nadie duda de que el género humano necesita entender para orientarse y que cuando no entiende, o bien se pierde o comente equivocaciones aunque tenga muy buenas intenciones.

El conocimiento se nos desvela como el recurso humano más eficaz y determinante tanto para evitar la propia destrucción de la especie humana (sufrimiento, guerra, terrorismo, contaminación, etc.) como para resolver los problemas y lograr la seguridad que nos proporcione el desarrollo y la paz que necesita el género humano. El conocimiento surge y crece en ámbitos adecuados como son las Universidades y los centros de investigación. Estos centros de conocimiento son de un valor decisivo y tienen que formar parte activa ante los grandes desafíos de la sociedad de nuestro tiempo. Y uno de esos retos es sin ninguna duda el de la seguridad. Han que asumir nuevas obligaciones sociales. Es preciso que más allá de razones históricas (aunque éstas se encuentren cargadas de argumentos que justifiquen el recelo) pongan en movimiento la cantidad de recursos culturales y científicos de los que son depositarios para poder superar las dificultades y problemas que nuestra sociedad tiene planteados en todos los ámbitos, incluido el de la seguridad. Estos centros de conocimiento están en condiciones de cooperar con la máxima eficacia en el logro de semejante tarea, sobre todo ofreciendo una sólida formación humana. Es más, si la seguridad se identifica con las metas que todo anhelamos, como son la lucha contra la pobreza, la injusticia, el desempleo, asegurar nuestro medio ambiente o la seguridad personal y colectiva, será en función de tales retos como deberían perfilarse los programas de investigación y estudio en dichos centros de conocimiento; donde se hiciera compatible el servicio al desarrollo social y económico con la formación de dirigentes y la investigación en busca del saber y de la verdad. Lo cual conllevaría un replanteamiento de las estructuras de aquellas instituciones.

Por otra parte, en el ámbito del conocimiento los avances siempre son incompletos. De ahí la importancia de la interdisciplinariedad. Los especialistas de diferentes disciplinas pueden trabajar juntos sobre problemas concretos. Erradicar el terrorismo, la pobreza o la contaminación, e impulsar un desarrollo sostenible o planificar una sociedad más segura resulta más eficaz y eficiente si se realiza de forma interdisciplinar. Y más aún cuando somos conscientes de que todo está interrelacionado. Este conocimiento interdisciplinario no se puede separar del conocimiento histórico ni del conocimiento comparado. El conocimiento histórico nos recuerda los éxitos y los fracasos y como estamos determinados por decisiones tomadas en el pasado. De igual forma el conocimiento comparado nos hace estar atentos a nuestro entorno presente: qué se hace y qué se dice.

Asimismo, partimos de la idea de que los centros de conocimiento deben plantear tanto una visión de futuro respecto al mundo como respecto a las personas que lo habitan. Hoy nadie duda que el progreso material se encuentra supeditado cada vez más a la innovación al servicio de la productividad. La paz y nuestro bienestar, también cada vez más, dependen de la innovación al servicio de la seguridad.

Esto nos lleva a plantearnos la cuestión de las relaciones entre conocimiento y sociedad, sabiendo como sabemos que la ignorancia sigue siendo una de las mayores barreras para la seguridad y por tanto para la cooperación, la paz y el bienestar social. Ante esta situación los centros de conocimiento tienen un papel y una responsabilidad muy especial. ¿Seremos tan insensatos y egoístas como para no pensar más que en nosotros mismos y no preocuparnos del futuro de la humanidad? Es en esos centros de conocimiento donde se deben fraguar las bases de ese pensamiento renovado que dé lugar a comportamientos que le garanticen a las generaciones futuras la oportunidad de vivir con la seguridad. Una seguridad que proporcione paz y bienestar a estas generaciones.

Teniendo en cuenta la importancia que el conocimiento juega en el desarrollo de las sociedades, el futuro de cualquier sociedad está determinado por su sistema de formación y por sus centros de conocimiento. Conocimiento y sociedad van de la mano y se necesitan. El estudio, la investigación, el análisis, la innovación son claves para la cohesión social, el desarrollo y por tanto para que los ciudadanos se sientan cada vez más seguros ante tanta incertidumbre y complejidad. Hoy como nunca antes los centros de conocimiento tienen el deber y la oportunidad de convertirse en portadores de esperanza y seguridad. Tienen la responsabilidad de asumir los nuevos desafíos, e incluso anticiparse a ellos.

Tenemos que decir que el simple acceso al conocimiento disponible no garantiza por sí mismo la capacidad de utilizarlo de forma provechosa. De la simple presencia del conocimiento no se deriva necesariamente el beneficio para la sociedad. Se necesita el acceso al conocimiento relevante. El conocimiento relevante para toda cuestión, también la de la seguridad, se encuentra en diferentes fuentes: universidades, centros de investigación, Internet, empresas, ONG, etc. En este apartado es importante la creación y mantenimiento de infraestructuras para el acceso y la fluidez de toda esta información, asegurando un amplio y correcto acceso a las fuentes de conocimiento relevante. Para su buena gestión se necesita decidir lo que hay que saber; conocer dónde está ese saber

necesario y decidir quién lo tiene que conocer. Y esto es así, porque el avance tecnológico o los «controles» institucionales inadecuados pueden conducir a crear más o nuevos problemas de inseguridad.

Centros de conocimiento y seguridad: rasgos de una relación de desafíos y responsabilidades

En estos momentos nadie cuestiona que los centros de conocimiento prestan una mayor atención a los problemas del entorno socioeconómico y a la investigación de interés industrial. Siendo esto así, no se entiende muy bien como un campo como el de la seguridad sigue levantando recelos y sospechas en centros de conocimiento como el de la Universidad. La seguridad de nuestras empresas y la salvaguarda de su *know how* en un entorno hipercompetitivo es condición indispensable para nuestra seguridad económica. Ha llegado el momento de que cambiemos nuestra forma de pensar sobre la seguridad y el modo de dirigir nuestros asuntos sobre este tema tanto en nuestro país como en el exterior. Los asuntos relacionados con la seguridad no han dejado de estar en los primeros puestos de las agendas internacionales y sin embargo no han ocupado esa necesaria prioridad en los ámbitos del conocimiento. Aunque también es cierto que se ha avanzado mucho.

La Universidad junto con otros centros de conocimiento tiene un importante papel que cumplir en este aspecto de la seguridad. No debemos olvidar que una de sus principales funciones es la capacidad de formar pensamiento crítico, planteando una reflexión objetiva y rigurosa sobre la sociedad y sus encrucijadas más problemáticas. De esta forma, la Universidad debe llamar la atención sobre la seguridad, el papel que juega, su importancia, los fraudes contra la libertad que bajo su nombre se esconden, etc. La universidad ha de tratar de que los ciudadanos adquieran valores favorables al logro de una sociedad más segura y por tanto más libre y justa.

Los centros de conocimiento tienen una serie de tareas y responsabilidades que cumplir. Son responsables de lo que estudian y de lo que descubren; son responsables de su aplicación y son responsables del acuerdo general. De lo que no son responsables son de las decisiones políticas basadas en los nuevos descubrimientos. Y hay desafíos fundamentales a los que un conocimiento responsable debe enfrentarse: cómo integrar los intereses locales con los globales; cómo crear riqueza de una manera sostenible; cómo luchar contra la inseguridad, el terro-

rismo, el crimen organizado, el fraude financiero, la pobreza o la contaminación; cómo acabar con las armas modernas y su capacidad de destrucción masiva sin una merma en las capacidades para responder a las amenazas actuales y latentes; cómo preservar los derechos individuales frente al desarrollo del mundo de las comunicaciones donde la capacidad para almacenar y procesar información puede conducir a controles totalitarios, no sólo por parte de gestores políticos sino también por parte de intereses corporativos; cómo plantear el conocimiento del código genético y articular un uso responsable de ese conocimiento; cómo hacer frente a las pandemias; cómo resolver el problema del desempleo así como el de un crecimiento sin empleo; cómo debe ser nuestra relación con la tecnología; y cómo afrontar la posibilidad de que todo avance tecnológico pueda caer también en manos de terroristas. El conocimiento como motor del proceso tecnológico, se puede utilizar para combatir estos peligros. Sin embargo, la consigna «si es posible, hagámoslo» ya no es tan clara.

Somos cada vez más conscientes de que el conocimiento es mucho más que información y que la inteligencia sólo está en las personas. Serán las personas y no la última tecnología, la que determinará el éxito. Muchas de las iniciativas, tanto de desarrollo como de seguridad, han fracasado porque no se ha tenido en cuenta la importancia del factor humano. No existen soluciones fáciles a problemas difíciles. Debemos convencernos, o más bien admitir, que nuestro conocimiento no alcanza al todo, que se suele limitar a una modesta parte, y que, necesitamos mejorar nuestros conocimientos para actuar en ese segmento y en más ámbitos. Para lo cual, el conocimiento tiene que ser cada vez más riguroso. Hay que abandonar la simplicidad y el determinismo y asumir la complejidad de lo real. Hemos pasado de una situación de certezas y de un saber asegurado a un mundo de inestabilidad e incertidumbre. Nuestro desafío es gobernar el riesgo. Nuestros grandes problemas van a girar en torno a cómo decidir bajo condiciones de incertidumbre y sin certezas. Ello supone aprender a olvidar y a recordar como actividades claves para todo proceso de innovación y prospectiva. Recordar en cuanto que necesitamos preservar el conocimiento obtenido y aprender del pasado. Olvidar en tanto que es preciso abandonar las prácticas obsoletas y que ya no sirven para dar respuesta a los nuevos problemas que se nos plantean. Rechazar la reflexión prospectiva es limitarse a actuar dentro de un horizonte recortado a la espera de que nos estallen los problemas resultando su solución difícil y costosa. Los centros de conocimiento deben

promover y trabajar desde este ámbito de la prospectiva proponiendo la elaboración de escenarios alternativos y los debates correspondientes. El aprendizaje para la solución de los problemas es un método de suma importancia en una sociedad que requiere creatividad e innovación para hacer frente a los problemas que tiene planteados. Esto pasa por: seleccionar el problema de la seguridad (o algún aspecto de ésta); considerar las soluciones alternativas; valorar las consecuencias de cada solución; seleccionar una de esas soluciones; aplicar esa solución; y finalmente, evaluar ese modelo en su puesta en práctica.

Ante los nuevos desafíos del conocimiento sólo cabe apelar a la imaginación, a la capacidad de innovación, a la creatividad y a una mejor visión de futuro. Ello requiere una formación que nos capacite para plantear preguntas audaces en lugar de remitirnos a las respuestas convencionales; esto supone abrir la mente más allá de nuestros intereses y buscar definiciones nuevas, de trazar nuevos mapas mentales que nos sirvan para superar inseguridades y amenazas internas y externas. El desafío que tiene ante sí la humanidad es adaptar nuevas formas de pensar, actuar y organizarse en sociedad; en definitiva, nuevas formas de vivir. Desafío que conlleva promover vías de desarrollo económico y político que nos otorguen una mayor seguridad a todos. Quizá ha llegado el tiempo de hacer (no sólo de decir) que la tarea prioritaria de una política de futuro sea la que se ocupa de los problemas educativos. Aunque la educación y el conocimiento no son la panacea que lo resuelve todo, sí constituyen elementos decisivos de cambio, de desarrollo y de consecución de más seguridad y, por tanto, de más bienestar para el género humano.

Si tomamos como marco de referencia a los países de nuestro entorno democrático, cabe mencionar como iniciativa a destacar en línea con lo referido anteriormente, el National Security Education Program (NSEP) de los Estados Unidos de América cuyo leitmotiv es el «fortalecimiento de la seguridad nacional a través de la especialización en culturas y lenguas críticas». Establecido por la David L. Boren National Security Education Act de 1991, el NSEP persigue mejorar la seguridad nacional de Estados Unidos intensificando las capacidades del sistema en su tratamiento con culturas e idiomas extranjeros. Entendiendo que el talento humano es la clave de la seguridad nacional, el NSEP concede becas de estudio en el extranjero para estudiantes universitarios en áreas consideradas críticas para la seguridad nacional, becas de investigación a graduados para el estudio de lenguas y regiones específicas, así como

subvenciones a instituciones de educación superior para el desarrollo de programas de estudio en y sobre países, lenguas y ámbitos internacionales considerados asimismo críticos pero insuficientemente representados en la educación estadounidense. Concretamente son Asia, África, el este de Europa, Oriente Medio y Latinoamérica las áreas geográficas de interés especial. Uno de los objetivos del programa es precisamente el incremento de capital humano especializado en estas áreas para su posterior incorporación a los departamentos y las agencias del Gobierno de los Estados Unidos con competencias en el ámbito de la seguridad.

La educación como factor clave para la seguridad

El mayor desafío se nos presenta, sin duda, en los corazones y en las mentes de las personas. Ante los desafíos que se nos plantean en el campo de la seguridad, hay toda una tarea educativa, social y personal para formular y asumir qué implican y suponen la seguridad, la complejidad y la incertidumbre de los grandes problemas actuales. Un análisis desapasionado de las causas de nuestras inseguridades nos lleva a que la respuesta, al menos parcial, más eficaz hay que buscarla en la educación y en la investigación. Ello requiere nuevos conocimientos, suscita enfoques distintos y una gran apuesta por la creatividad y la prospectiva. Y precisa, ante todo, de voluntad política para implementarlo en recursos humanos y materiales.

Nos han educado para abordar la realidad de forma segmentada y además nos han enseñado a gestionar cada una de esas partes individualmente. Nos importa lo nuestro, lo próximo, lo inmediato, sin preocuparnos por el todo ni por lo de todos. ¿Acaso no es la seguridad un bien colectivo perseguido individualmente por cada uno de nosotros? La educación y el conocimiento tienen que estar también al servicio de la seguridad. La educación ha sido considerada siempre como factor esencial no sólo para la plena realización personal y profesional sino también como medio para un mejor progreso y desarrollo de la sociedad. La educación y el conocimiento están inseparablemente unidos a las problemáticas que tienen las sociedades y a sus posibles soluciones alternativas. Bien es cierto que no siempre los responsables políticos, económicos, sociales y la propia sociedad han considerado ese papel decisivo que juega la formación y el conocimiento para resolver los problemas mundiales de forma apropiada para cada situación. De igual forma, los centros de conocimiento, principalmente la Universidad, durante demasia-

das veces han sido lugares de formación profesional, olvidando la investigación y los estudios que contribuyen a resolver los problemas de nuestros respectivos entornos. Como ciudadanos, hemos también abdicado en muchas ocasiones de asumir la responsabilidad que tenemos para con nuestro futuro. Si bien, para invertir esta tendencia, necesitamos estar informados, disponer de conocimientos avanzados para poder hacernos cargo de la situación y poder así obrar en consecuencia. Es decir, invertir en ciudadanos que dispongan de la mejor información y de un amplio conocimiento sobre las problemáticas que nos afectan y que nos van a determinar. Como lo es la de la seguridad. Y como también lo es educar para la misma. Los centros de conocimiento, desde los niveles básicos hasta los superiores, no pueden actuar de espaldas a la sociedad a la que van a entregar a los futuros ciudadanos. Por su parte, los ciudadanos, a través de sus sistemas educativos básicos y superiores tienen que plantearse, en concreto, a qué tipo de sociedades pretenden servir y qué tipo de sociedad quieren conformar. Y en nuestro caso, qué seguridad y para qué.

De todo ello se desprende la necesidad de una práctica educativa que ofrezca información y conocimientos apropiados de lo que significa e implica la seguridad para nuestras sociedades. Esto supone la adecuada formación del profesorado para estos fines y el material adecuado, así como redes de comunicación sobre el tema de la seguridad. Esto implica fomentar la capacidad creativa ante la incertidumbre. Se trata de formar conciencia, de llevar al aula básica y superior no solamente el conocimiento sino también la dimensión creativa y de prospectiva respecto de la seguridad. Y la mejor forma de educar para la seguridad es hablar con claridad a los ciudadanos y que la transparencia sea un principio fundamental. Al ciudadano hay que hacerle ver que no se puede asegurar todo y además todo el tiempo y lo que se logre en este ámbito hay que hacerlo salvaguardando los derechos individuales. Esto sólo es posible planteando una Educación que forme personas con criterio, desde valores democráticos y, en definitiva capaz de contribuir a crear seguridad desde todos los niveles de responsabilidad.

Cultura de seguridad, conocimiento e instituciones educativas

Se constata una palpable falta de conciencia política, social, empresarial y de la opinión pública en general sobre el papel decisivo que juega

la seguridad en el desarrollo de nuestras vidas, así como la importancia de la educación y la investigación en este sentido. Las instituciones de educación tienen una gran responsabilidad, tanto en sus niveles básicos, concienciando a los ciudadanos sobre los problemas de la seguridad y creando una cultura de seguridad, como en los niveles superiores, contribuyendo al pensamiento y a la búsqueda de soluciones a los grandes problemas y retos de la seguridad. Pero también es necesario tomar conciencia de que las instituciones no son sino abstracciones mentales. Quienes actúan por obra u omisión son las personas. Y en consecuencia, cuando las instituciones fallan, quienes fallan son las personas que las integran. No obstante, no es menos cierto que la formación de una adecuada cultura institucional de seguridad acaba permeando también a las personas que integran esas instituciones. Ello nos llevaría a realizar una política dirigida hacia las personas: formar profesores, investigadores técnicamente competentes pero también éticamente responsables en hábitos de seguridad. De igual forma habría que llevar a término una política dirigida a las instituciones: crear estructuras institucionales impregnadas por esa cultura seguridad. Cuando una persona se incorpora a una institución, especialmente si ésta incorporación va acompañada de una responsabilidad elevada, también incorpora un acervo cultural propio en materia de seguridad, que puede ser mucho, poco o inexistente. De la fortaleza de la cultura de seguridad que tenga esa institución y de lo que esa persona incorpore dependerá el resultado final. Por lo tanto, para que los resultados sean los deseados se tienen que dar ambas políticas: de personas y de instituciones.

En consecuencia, en estos momentos la Unión Europea (1) y demás actores institucionales y sociales deberían definir y posteriormente procurar alcanzar los contenidos, las metas y los retos de un modelo de cultura de seguridad que responda a las aspiraciones comunes de las Comunidades Europeas, junto con las específicas de cada país. Tan ambicioso plan no se consigue sin la colaboración de todos y la puesta en marcha efectiva de programas de investigación, contenidos, textos, etc. elaborados en función de una problemática común: la seguridad. Los interrogantes a plantear como paso previo serían del tipo: ¿Qué educación es la más adecuada para conseguir qué tipo de seguridad y de acuerdo con qué principios y con qué valores? ¿Sobre qué contenidos

(1) Las medidas transversales adoptadas por la UE en materia de educación constituyen un excelente punto de partida para hacer de la seguridad un tema central del proyecto educativo europeo.

debe tratar y con qué metodología se debe impartir una temática como la de la seguridad? ¿Qué medios serán necesarios para poder llevar a cabo esta tarea? ¿Qué criterios utilizar para evaluar los resultados y poder corregir, perfeccionar o lo que se considere oportuno, por encima de intereses partidistas? ¿Cómo debe ser la formación de expertos en esta materia?... En definitiva, debemos preguntarnos qué seguridad deseamos y qué es lo que no queremos que nos suceda ni a nosotros ni a las generaciones futuras. Para ello lo que no puede faltar esta vez es una visión amplia de la seguridad, unos objetivos prioritarios y bien definidos, así como realismo en la estrategia y voluntad política para la ejecución de los planes.

La institución de la democracia, condición para el conocimiento y la seguridad

El mejor campo de juego tanto para el desarrollo del conocimiento como el de la seguridad es el democrático. La seguridad democrática es esencial en nuestras sociedades y tiene que estar en función de sus ciudadanos conjugándose con su libertad individual y derechos fundamentales. Una seguridad que sea no sólo defensiva sino también de alcance social y humano. En las democracias, la seguridad y el desarrollo económico están más garantizados para todos; los derechos humanos están más respetados y sobre los medioambientales estamos también más concienciados. El respeto al individuo es sagrado. El avance de la democracia siempre garantiza más libertad y más seguridad. En definitiva, no se construyen seguridad, libertad, ni democracia duraderas mediante el uso de la fuerza y las opresiones. La educación sí es un instrumento útil y de largo alcance para la consecución de estos objetivos. Y educar para la seguridad democrática es una responsabilidad de todos y para todos. Por eso no puede convertirse nunca en un adiestramiento. Los derechos democráticos forman parte de los componentes constitutivos de la seguridad. La seguridad es una de las máximas premisas para lograr una convivencia democrática. El desarrollo de esa convivencia democrática exige una seguridad que sólo puede venir avalada por una formación que la educación debe ofrecer y por unos conocimientos, planteamientos y respuestas que la Universidad y los centros de conocimiento deben dar. Las mentes educadas para la seguridad democrática son y constituyen la mejor defensa de la paz y del desarrollo. Es urgente encontrar un sentido común y asumido del pensamiento y de la acción de seguridad. Una civilización demo-

crática es siempre un conjunto de relaciones entre seres humanos e instituciones. El objetivo debería ser desarrollar un principio de acción común creando algo fundamentalmente nuevo entre las partes: seguridad para todos.

Por su parte, la democracia debe visualizarse no sólo a través de las elecciones sino también en términos de transparencia y de razonamientos. Los responsables políticos deben rendir cuentas sobre las políticas de seguridad que adoptan y asumir su responsabilidad

¿Cuál es entonces el papel que le corresponde al ciudadano? El conocimiento y la educación, como ya hemos apuntado, tienen que ir encaminados a concienciar a los ciudadanos del papel fundamental que desempeñan en el logro de la seguridad. La sociedad civil juega un papel fundamental tanto para detectar posibles inseguridades como para minimizar sus efectos en caso de producirse. Para ello es prioritario educar ciudadanos que no solamente se sientan pacientes, cuya necesidad de seguridad demanda ser atendida, sino que también les ponga en la perspectiva de agentes, es decir sujetos activos y participativos. Lo cual implica formar ciudadanos con la capacidad de pensar, de valorar y de actuar para poder participar mejor. Como nos recuerda Jacques Delors *«cada uno debe asumir la parte de responsabilidad colectiva que le corresponde»*. Todo ello es fundamental para que no tengamos que lamentar la inacción y la omisión mientras aún estamos a tiempo de poner solución y prevenir los problemas de la inseguridad.

A MODO DE CONCLUSIÓN: EL MUNDO ACADÉMICO Y LA INVESTIGACIÓN COMO VECTORES DE SEGURIDAD, MÁS ALLÁ DE LO ESTABLECIDO

La seguridad de las sociedades avanzadas ha entrado en un tiempo nuevo y cualitativamente distinto al que ha existido hasta ahora y son precisos cambios estructurales. La seguridad ya no es una misión únicamente de organismos especiales (fuerzas y cuerpos de seguridad y servicios de inteligencia). Es necesario ampliar el terreno de lo que hasta ahora considerábamos relevante para la política de seguridad. Necesitamos un uso integral e integrado de una amplia variedad de instrumentos políticos, desde los militares y policiales, hasta los económicos, sociales y culturales: la seguridad como elemento transversal de la política e interdisciplinariedad.

La respuesta a los cambios en el escenario de seguridad tras el final de la guerra fría se ha encontrado con varios problemas fundamentales como es la escasez de conocimiento, pues algunos de los fenómenos recientes evolucionan muy rápidamente, son muy complejos y se encuentran insuficientemente estudiados. En este sentido, será clave el papel del mundo académico que aparece como un instrumento de seguridad, una herramienta más con la que contar a la hora de llevar a término una política de seguridad. No se trata de que éste participe exclusivamente como herramienta de formación, sino que su papel implica además la contribución al diseño y desarrollo de la estrategia de seguridad nacional, como instrumento que debe establecer las bases para que seamos capaces de afrontar los cambios en la seguridad del nuevo siglo.

En España en los últimos años hemos visto surgir una serie de iniciativas procedentes tanto de universidades como de *think tanks* que permiten ser optimistas respecto al compromiso del mundo académico en estas cuestiones. Las publicaciones y las actividades académicas dedicadas a abordar cuestiones de seguridad desde distintos enfoques son cada día más frecuentes en nuestro país y forman parte de los programas de cualquier centro de prestigio. Sin embargo, no debemos olvidar que el mundo académico puede ser también el catalizador para que ese debate necesario se produzca y del que también debe formar parte como un actor más. La investigación, la innovación y el pensamiento crítico y creativo característicos del mundo académico son determinantes para el dinamismo y capacidad de influencia de un país y por consiguiente la seguridad no debe quedar al margen de su radio de teorización y acción. Si la seguridad es un concepto dinámico (aunque siempre incluya a la persona como sujeto) la aproximación al mismo también debe ser dinámica y abierta.

La seguridad ya no sólo debe responder a las amenazas, sino que debe anticiparse a ellas, para lo cual el papel de los organismos de Inteligencia es fundamental. Para esto también lo son el apoyo, la comprensión y la participación de la sociedad. Trabajar juntos significa que la lucha contra las amenazas, no es una actividad reservada a los organismos especializados, sino que requiere de un apoyo activo de todo el gobierno, del mundo empresarial e industrial, del mundo académico, para aprovechar todas nuestras capacidades (tecnológicas, humanas, financieras), para aumentar nuestro conocimiento y comprensión de las amenazas y conseguir algo fundamental: el apoyo activo de la mayoría de los ciudadanos. Para este propósito, es fundamental contar con un

buen modelo de información pública. Es decir una comunicación directa y honrada de los pasos que son necesarios, con una adecuada justificación de por qué son legítimos y proporcionados para la protección de los ciudadanos. Se trata en definitiva de conseguir la confianza pública sobre la buena fe de los encargados de la toma de decisión en materia de seguridad. Y también la comprensión del papel que podemos desempeñar como individuos y como comunidades.

Finalmente, ante las pregunta sobre si ¿se ha de trabajar, muchas veces sin éxito y siempre por los ideales?, si ¿se ha de trabajar de forma inquebrantable por el ideal de la seguridad aunque este sea irrealizable por completo?, consideramos que la respuesta debe ser afirmativa. Necesitamos formar ciudadanos que posean coraje para trabajar por ese horizonte. Sólo quien se mantiene seguro frente a todo y a todos, aumenta, preserva y afianza la seguridad del mundo.

RESUMEN

Con el final de la guerra fría y las transformaciones acontecidas en los últimos años se ha producido un cambio en el concepto de seguridad ampliándose cuantitativa y sobre todo cualitativamente. Sin embargo, los límites y el contenido del nuevo concepto de seguridad no son claros ni aparecen definidos. Lo que sí parece cada vez más obvio es la necesidad de incluir en ese nuevo concepto de seguridad dinámico, a la Academia y los centros de formación y producción de conocimiento como un instrumento más de las políticas de seguridad. A su vez estos centros deben asumir la parte de responsabilidad que tienen en este ámbito como parte fundamental de la estructura social.

Palabras clave: conocimiento, seguridad, educación, cultura de seguridad, instituciones

ABSTRACT

The end of the Cold War and recent transformations have led to a change in the concept of security that has expanded quantitatively, and particularly in quality. But the limits and contents of the new concept of security are not clear or clearly defined. The need for including the Academy and training and knowledge production centres in the new dynamic concept of security as an integral part of the policies on security

is increasingly obvious. These centres should assume their share of responsibility in this realm as an essential aspect of the social structure.

Key words: knowledge, security, education, culture of security, institutions.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

Los capítulos que integran este *Cuaderno* ofrecen una lectura diferente y complementaria de los desafíos relativos a los actores no estatales en la seguridad internacional. Ya se ha comentado en la introducción la variedad de planteamientos desarrollados. No obstante, es posible trazar una serie de conclusiones horizontales, presentes en todos los trabajos y que caracterizan la problemática de estos actores no estatales.

La globalización es el factor que potencia el protagonismo de los actores no estatales en la seguridad internacional

La importancia creciente de los actores no estatales en la seguridad internacional es consecuencia de los cambios de la sociedad internacional de la globalización. Si bien los actores no estatales, sobre todo de tipo económico y social, han sido siempre los protagonistas de los flujos de relaciones internacionales privadas, hoy la seguridad que era tradicionalmente patrimonio de las relaciones interestatales, se abre a los no estatales. Los actores no estatales que en contextos previos aparecían ligados a la acción de los Estados en los ámbitos relativos a la seguridad, cada vez actúan con más independencia de sus actores estatales de origen (en el caso por ejemplo de medios de comunicación o empresas) incluso condicionan la actuación de los Estados.

Todos los autores coinciden en que el fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización suponen la eclosión de la importancia de los actores no estatales en la seguridad internacional. En el caso de algunos de los actores de relevancia económica, como las ETN y la EMSP se debe en concreto a la liberalización y expansión de las relaciones económicas y comerciales internacionales, aunque con consecuencias diferentes.

La globalización económica para las ETN ha supuesto una ampliación natural de su ámbito de actuación, de forma que eligen sus lugares de producción, inversión y mercados no ya en base a un territorio nacional sino a la existencia en cualquier lugar del mundo de mejores condiciones económicas y marcos institucionales adecuados. El modelo «neoliberal» promovido por la globalización ha causado profundas reformas de los Estados, que han conducido a una reestructuración de las Fuerzas Armadas en aras de la eficiencia que está detrás de la proliferación de las EMSP. A muchos Estados les resulta más rentable contratar determinados servicios de estas empresas que tener que mantener costosas estructuras en el tiempo.

El papel de los actores no estatales se ve reforzado por los cambios en la noción de seguridad internacional: de la seguridad interestatal a la seguridad humana y el binomio desarrollo-seguridad

La mayor parte de los autores llama la atención también sobre la diferente percepción que se ha extendido en los últimos tiempos en torno a la noción de seguridad internacional y a los medios para garantizar esa seguridad. Asumen que esas nuevas concepciones de la seguridad permiten y posibilitan la aparición y la contribución de los nuevos actores no estatales. A diferencia del caso anterior, no estamos hablando de un único cambio de concepción, sino de varios diferentes que afectan a distintas implicaciones de la noción.

Así, primero, hemos de subrayar el paso de un concepto de seguridad internacional entendida como seguridad interestatal a otro basado en la noción de seguridad humana. Seguridad humana que implica no sólo condiciones básicas de seguridad –vida y derechos fundamentales garantizados– sino también expectativas de vida digna, prosperidad y bienestar. Dentro de este nuevo concepto desarrollan una función única e intransferible en los procesos de estabilización y, especialmente, reconstrucción, actores como las ONG y las ETN. Las primeras trazando proyectos de desarrollo político, económico y social sostenible para las sociedades que salen de la violencia y que les permitirán poco a poco estabilizarse. Las segundas contribuyendo a la prosperidad y a las expectativas de empleo y riqueza futura para esas sociedades, básico para dejar detrás la violencia enquistada.

Cada vez más analistas y políticos llaman la atención sobre la indisoluble unión del binomio seguridad y desarrollo. Las ONG y las ETN

vienen a cubrir papeles que los tradicionales actores de la seguridad «dura» –entendida en términos físicos– Estados y organizaciones internacionales no pueden alcanzar por su propia naturaleza. Sin embargo, tanto para que ONGs como ETN puedan desempeñar sus papeles es preciso que se haya provisto ya de seguridad básica por parte de los actores tradicionales. Esto nos lleva a la conclusión de que actores estatales y no estatales se complementan y son necesarios para proveer seguridad internacional.

Otro cambio relevante en la noción de seguridad que implica la relevancia de los nuevos actores es la idea de la interdependencia. Se ha asumido ya que nuestra seguridad como Estado no acaba en nuestras fronteras sino que abarca también conflictos internos en Estados remotos, crisis humanitarias, catástrofes naturales y otras amenazas. De ahí que el Estado no cuente con las herramientas suficientes para proveerse seguridad partiendo sólo de sus medios tradicionales en países terceros. Para ello es fundamental la cooperación para el desarrollo, que implica también a las ONG. Y, en la medida en que sus fuerzas armadas están preparadas para un modelo de defensa territorial diferente, tendrá que recurrir a la contratación de EMSP para desarrollar aquellas funciones exigidas por la intervención en un Estado tercero.

Los actores no estatales encuentran un lugar por la ruptura de la noción de que el Estado ha de ser el único garante de seguridad

Otro cambio en la concepción de seguridad que está en el trasfondo de los trabajos es la ruptura de la idea de que el Estado ha de ser el único garante de la seguridad y, por tanto, el actor exclusivo en la creación y mantenimiento de la seguridad. Es lo que una de las autoras ha denominado la «fragmentación funcional de la seguridad mundial». Este factor sale a la luz en los trabajos que subrayan la responsabilidad de medios de comunicación y entidades productoras y difusoras del conocimiento en trasladar a sociedades e individuos seguridad a través de los distintos medios a su alcance.

Con el fenómeno de la comunicación de masas muchas veces forma parte de un entorno de seguridad la percepción que se tiene de la misma, y que hará que otros actores actúen en el sentido de proveer más seguridad o no lo hagan. Por tanto, profesionales de la comunicación y medios de comunicación con la elección de qué noticia subrayar y qué enfoque darle contribuyen a dar a la ciudadanía sensación o no de segu-

ridad y a promover o no actuaciones en ese sentido por parte de otros actores. Los centros de conocimiento tienen un papel único en educar y formar para la seguridad así como en elaborar nuevos conocimientos que sirvan para construir más seguridad.

Derivado de lo anterior aparece también la ruptura del viejo dogma del monopolio del ejercicio de la violencia legítima por parte del Estado, que está en la raíz de la contratación por parte de los mismos Estados de EMSP para garantizar una seguridad que ellos no pueden o no les ofrece la suficiente rentabilidad. Los dos autores que tratan la problemática de las EMSP ponen de manifiesto la necesidad de regular conforme a esta nueva noción. Esto es, buscar instrumentos de Derecho Internacional que recojan el uso de la fuerza por parte de actores privados y las condiciones que han de cumplir para que éste sea legítimo. Igualmente es necesario prever instrumentos para garantizar el respeto de los estándares mínimos ya consensuados para los Estados según el Derecho Internacional (proporcionalidad, no agresión de no combatientes, respeto de los Derechos Humanos, etc) y la existencia de jurisdicciones de control.

La regulación jurídica va por detrás de la realidad política: muchos de los actores no estatales plantean nuevas problemáticas para las cuales el Derecho Internacional aún no ofrece soluciones

Muchos de los trabajos que integran este *Cuaderno* ponen de manifiesto el hecho de que la regulación jurídica va por detrás de la realidad política y la necesidad de que el Derecho provea de seguridad jurídica en estos ámbitos ya que es precondition para la seguridad física.

El Derecho Internacional aún hoy responde a un universo *westfaliano* ya que sólo reconoce la condición de sujeto jurídico y la posibilidad de ejercer poder normativo a los Estados y las organizaciones internacionales. Por tanto, ninguno de los actores no estatales examinados recibe esa consideración jurídica, para el Derecho son entidades de Derecho privado, sujetas a lo que determine el Derecho de su Estado de origen.

Esto no significa que no sean destinatarios del Derecho Internacional y, como se demuestra, en ocasiones hayan encontrado cauces para llegar hasta los titulares del poder normativo y hayan ejercido una notable influencia en la formación y el desarrollo del Derecho Internacional. Es llamativo comprobar cómo algunos de estos actores, como las ONG y ETN han roto los moldes que supone esta configuración tan formalista

para encontrar nuevas vías, pero muchas veces éstas tienen el riesgo de colisionar con la transparencia y legitimidad del sistema.

El caso de las EMSP, como ya se ha expuesto con anterioridad, tiene mayor importancia ya que su estatuto y, sobre todo, obligaciones no han sido objeto de regulación internacional. Esto es particularmente relevante ya que no se tratan de unas empresas cualquiera sino que hacen uso de la fuerza en las mismas condiciones que los Estados aún cuando podrían sortear todas las obligaciones derivadas del *ius in bello* y el respeto a los Derechos Fundamentales a las que los Estados están sujetos. La creciente contratación de EMSP aumenta el agujero negro de la no responsabilidad conforme al Derecho Internacional y, redundando, también en perjuicio de las propias empresas interesadas ya que cuestiona su legitimidad y aumenta su percepción negativa entre la opinión pública. Parece urgente, por tanto, que el poder normativo internacional se esfuerce por consensuar un marco jurídico regulatorio cuanto antes que ponga fin a esta inseguridad.

Otro elemento sobre el que se pone la luz por sus consecuencias para la seguridad internacional y que no se encuentra suficientemente regulado en Internet.

La seguridad internacional es una tarea cooperativa entre actores estatales y no estatales que se complementan

Finalmente, y a modo de conclusión general, de los trabajos que integran este *Cuaderno* y sus numerosas referencias cruzadas surge la idea de que el conjunto de los actores estatales y no estatales son fundamentales para contribuir a la seguridad internacional. Cada uno de ellos ofrece respuestas a unas necesidades concretas del entorno concreto de crisis o al general de la sociedad internacional y no ha de despreciarse ninguna de esas aportaciones.

No habrá paz duradera si se descuida el binomio seguridad-desarrollo, y en esta lógica todos los actores tienen papeles muy relevantes que desempeñar. Los actores estatales y organizaciones internacionales que desarrollen misiones armadas de gestión de crisis son fundamentales para generar unas condiciones de seguridad física en la fase postconflicto. Incluso, pueden desarrollar tareas relevantes en el asesoramiento y apoyo a la reforma de Estado y construcción institucional. En estas funciones de proveer seguridad dura, los Estados que intervienen o los pro-

Conclusiones

pios Estados que han sufrido la crisis y no cuentan con estructuras suficientes contratan cada vez más frecuentemente a las EMSP. Pero estas actuaciones por su naturaleza tienen un alcance limitado en el tiempo.

Todo proceso de reconstrucción encaminado a lograr condiciones de prosperidad y bienestar necesita, por tanto, añadir la acción de las ONGs, que incluso son capaces de ligar la acción humanitaria de urgencia a un plan de desarrollo sostenible. Las ONG, además, ofrecen el valor añadido de conectar y conocer la realidad social y cultural de las sociedades en las cuales se actúa. En este proceso, resulta fundamental también la acción de las ETN como factores para el crecimiento y el empleo, como elementos de inclusión social y también como portadores de valores y estándares normativos a la sociedad en la cual se imbrican.

Por último, no puede olvidarse el papel de la comunicación y la producción de conocimiento en difundir valores de paz, democracia y tolerancia con el fin de hacer avanzar procesos de reconciliación en sociedades que acaban de sufrir conflictos. Pero todos estos actores que «construyen» seguridad en el largo plazo necesitan de los anteriores, de los «profesionales» de la seguridad, sean Estados o EMSP para que garanticen las condiciones mínimas que permitan su actuación. La seguridad internacional en nuestros días es una tarea compleja donde convergen las contribuciones de un número cada vez creciente de actores, que se necesitan mutuamente para alcanzar el objetivo común.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador* **D. FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA**
Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid
- Vocal y Secretario:* **D. MARIO ÁNGEL LABORIE IGLESIAS**
Teniente Coronel. Instituto Español de Estudios Estratégicos
- Vocales:*
- Dña. SONIA GÜELL PERIS**
Doctora en Derecho. Profesora Asociada de Derecho Internacional Público de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona
- Dña. FRANCISCA SAUQUILLO PÉREZ DEL ARCO**
Abogada. Presidenta de Movimiento para la Paz, el Desarme y la Libertad.
- D. BALBINO PRIETO ALDA**
Empresario. Presidente del Club de Exportadores e Inversores.
- Dña. ESPERANZA VÁZQUEZ BEJARANO**
Licenciada en Ciencias de la Información. Directora de Comunicación de Indra.
- D. FERNANDO VELASCO FERNÁNDEZ**
Doctor en Filosofía. Profesor titular de Filosofía Moral y director de la Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos de la Universidad Rey Juan Carlos

ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
Presentación.....	11
La seguridad internacional en nuestros días	12
La seguridad en la sociedad internacional de la globalización: Los Actores No Estatales	14
El papel de los actores no estatales en la resolución de conflictos y crisis.	19
 <i>Capítulo I</i>	
EL PAPEL DE LAS ONG, ETN y EMSP EN LA RESOLUCIÓN DE CRISIS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. UNA PERSPECTIVA DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL	23
Consideraciones Previas.....	25
Concepto y naturaleza jurídica de las ONG, ETN y EMSP en Derecho Internacional.....	31

	<u>Página</u>
El papel las ONG y las empresas transnacionales como dinamizadoras del derecho internacional relativo a los conflictos relacionados con la seguridad.....	43
Las EMSP: En búsqueda de una posición jurídica internacional aún no delimitada.....	57
Las EMSP y el Derecho Internacional. Especial referencia a su vinculación en el ambito del DIH	61
Consideraciones finales	67
Resumen	69
Bibliografía	70

Capítulo II

LA CONTROVERTIDA CONTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS (EMSP) A LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	75
Introducción	77
Razones del crecimiento de las EMSP	78
Definición y tipología de las EMSP. La industria de los servicios militares	82
Ventajas, implicaciones y dilemas que las EMSP plantean	97
Regulación de las EMPS.....	108
Conclusiones.....	133
Resumen	137

Capítulo III

LA OTRA CARA DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LAS ONG	139
El nacimiento de las ONG humanitarias y sus principios rectores...	142
El papel de las ONG en las acciones humanitarias: Un enfoque multidimensional	144

	<u>Página</u>
Las ONG en el contexto de la ayuda humanitaria del siglo XXI	164
La Seguridad Humana como propuesta común. El enfoque preventivo.....	168
Conclusiones.....	170
Resumen	171
Bibliografía	172

Capítulo IV

EMPRESA, INFLUENCIA EN SU ENTORNO Y CONFLICTOS ARMADOS	175
Empresa, democracia y paz: primeros planteamientos	177
La empresa y los conflictos armados.....	179
La empresa y su entorno.....	182
La empresa como exportadora de valores	189
El IVIEE: Un ejemplo de los criterios de inversión.....	192
La Importancia de la Fortaleza Institucional: Un análisis comparativo China-India	197
La empresa y resolución de conflictos: una reflexión adicional.....	201
Algunas conclusiones	202
Resumen	204

Capítulo V

COMUNICACIÓN Y CONFLICTO. UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA	207
Introducción	209
Contexto político, militar y social actual. La comunicación en el siglo XXI	211
Comunicación y conflicto. Una relación estratégica.....	216
Comunicar el conflicto. Gestión de la comunicación.....	220

	<u>Página</u>
La comunicación en el Siglo XXI. Medios tradicionales frente a Internet y las nuevas redes sociales	232
Conclusiones.....	240
Resumen	243
 <i>Capítulo VI</i>	
PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO Y SEGURIDAD: MÁS ALLÁ DE LO ACADÉMICO	245
La redefinición del concepto de seguridad en el siglo XXI	247
Situación y necesidad del conocimiento para la seguridad.....	253
A modo de conclusión, el mundo académico y la investigación como vectores de seguridad, más allá de lo establecido	263
Resumen	265
CONCLUSIONES	267
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	275

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
*02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
*03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
*07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
*09	Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
*10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
*17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
*20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
*21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº

TÍTULO

- *22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
- *23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
- *24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
- *25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
- *26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- *27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- *28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- *29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- *30 La configuración de Europa en el umbral del siglo xxi.
- *31 Estudio de “inteligencia operacional”.
- *32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- *33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
- *34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
- *36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- *37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- *38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
- *39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- *40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- *41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº

TÍTULO

- *42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- *43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
- *44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- *45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- *46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- *47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- *48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- *49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- *50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- *51 Los transportes combinados.
- *52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- *53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- *54 Evolución y cambio del este europeo.
- *55 Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
- *56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- *58 La sociedad y la Defensa Civil.
- *59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- *60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
- *62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

Nº

TÍTULO

- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- *64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- *65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- *66 Los estudios estratégicos en España.
- *67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- *68 Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- *69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
- *70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- *71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- *72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- *73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- *74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- *75 Gasto militar e industrialización.
- *76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- *77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- *78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- *79 El derecho de intervención en los conflictos.
- *80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- *81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
- *82 Los cascos azules en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo xxi.

Nº

TÍTULO

- *84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.
- *85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes.
- *88 El mar en la defensa económica de España.
- *89 Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
- *90 Participación española en las fuerzas multinacionales.
- *91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
- 92 Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
- *93 La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
- *94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
- 96 Panorama estratégico 1997/98.
- 97 Las nuevas españas del 98.
- *98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
- 100 Panorama estratégico 1998/99.
- *100 1998/99 Strategic Panorama.
- 101 La seguridad europea y Rusia.
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
- *103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa.

Nº	TÍTULO
106	Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.
106-B	Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
*107	Panorama estratégico 1999/2000
*107	1999/2000 Strategic Panorama.
108	Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
109	Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
110	El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
111	Ideas sobre prevención de conflictos.
112	Panorama Estratégico 2000/2001.
*112-B	Strategic Panorama 2000/2001.
113	Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
*113-B	Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
114	Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
115	La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
116	El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
117	Panorama Estratégico 2001/2002.
*117-B	2001/2002 Strategic Panorama.
118	Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
119	Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
120	Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
121	La industria europea de defensa: Presente y futuro.
122	La energía en el espacio Euromediterráneo.
*122-B	L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
123	Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.

- 124 Nihilismo y terrorismo.
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
- *125-B The mediterranean in the new strategic environment.
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
- 128 Comentarios de estrategia y política militar.
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
- *130 El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.
- 131 Crisis locales y Seguridad Internacional: El caso Haitiano.
- 132 Turquía a las puertas de Europa.
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional.
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas.
- *135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis.
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos.
- 137 Iran, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo.
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno.
- 139 Security sector reform: the connection between security, development and good governance.
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima.
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional.
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo

Nº

TÍTULO

- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas.
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad.
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad.
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.
- 145 B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty.
- 146 Respuesta Europea y Africana a los problemas de seguridad en África.
- 146 B European and African response to security problems in Africa.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.