

# El léxico de seguridad desde Westfalia hasta hoy

## Un cuento aleccionador

DR. MAX G. MANWARING, PHD

En el mundo actual hay en acción una nueva y peligrosa dinámica. La nueva dinámica implica la migración de parte del monopolio del poder político (es decir, la asignación autoritaria de valores en una sociedad) de la nación-estado tradicional hacia actores no convencionales como el Estado Islámico (ISIS), las organizaciones criminales transnacionales, los insurgentes maoístas-leninistas, las milicias tribales, los ejércitos privados, las bandas de sicarios y otros mercenarios modernos. Estos actores realizan su propio tipo de guerra política-psicológica contra varios adversarios estatales y no estatales. Se está ignorando a estos actores no estatales politizados violentos; o se les está considerados demasiado difíciles para tratar con ellos. Ese malentendido producirá inevitablemente una transición histórica de los sistemas occidentales tradicionales de nación-estado y sus valores democráticos liberales hacia otra cosa que depende de los valores —buenos, malos o no existentes— del ganador.<sup>1</sup>

Para ayudar a que los líderes civiles y militares, legisladores, líderes de opinión, y cualquiera que pudiera tener la responsabilidad de tratar con conflictos modernos afronten analíticamente el dilema de seguridad y otras realidades del entorno político-psicológico del siglo 21, este documento busca hacer tres cosas. En la Primera parte, explicamos un poquito de historia básica que nos lleva desde el Tratado de Paz de Westfalia de 1648 hasta el presente. En ese contexto, consideramos brevemente un ejemplo contemporáneo del enfoque tradicional militarista en relación a la seguridad nacional e internacional que aún sigue vigente. Por ejemplo, la actividad militar de China en el Mar del Sur de China. En la Segunda parte, indicamos que la mayoría de problemas de seguridad actuales pueden clasificarse como conflictos en la “zona gris”. Tienden a ser una mezcla de conflictos tradicionales y no tradicionales que presentan una gama ambigua y confusa de retos para los elementos civiles y militares que toman decisiones y legislan, y los líderes de opinión.<sup>2</sup> Como consecuencia, examinamos un ejemplo de un problema de seguridad nuevo y ampliado centrado en política que la comunidad internacional ha solido ignorar por más de 40 años. Es decir, las consecuencias políticas y de seguridad del casi completamente olvidado Sáhara Occidental. En la Tercera parte, discutimos brevemente el problema de conectar el léxico de seguridad del pasado al presente, y el desarrollo de un enfoque de seguridad nuevo y ampliado a la seguridad personal y colectiva contemporánea. En ese contexto, es evidente que es muy necesario que los países pequeños —no solo las principales potencias mundiales tradicionales— desarrollen estrategias de fines, formas y medios para tratar con actores políticos beligerantes internos, vecinos irritables, y posibles requisitos para participar efectivamente en las acciones de los Capítulos 6 y 7 autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>3</sup>

Las tres partes de este documento también representan el proceso de razonamiento (esto es, la dialéctica) del ex Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali. Esa dialéctica ha definido la situación de seguridad global después de la Guerra Fría, y es también la base de la evolución del Derecho Internacional actual. Es decir, Tesis (Primera parte), Antítesis (Segunda parte), y Síntesis (Tercera parte).<sup>4</sup>

## Primera parte -Un poco de historia básica: El concepto tradicional de conflicto (La tesis)

Varios textos de política y relaciones internacionales enseñan que la anarquía sangrienta de la Europa del siglo 17 generó una determinación en las élites que tienen el control de diseñar un sistema interestatal que impediría que suceda nuevamente cualquier cosa como la Guerra de los Cien Años. Las negociaciones resultantes proclamaron el Tratado de Paz de Westfalia en 1648. Las potencias principales prometieron honrar el control completo de otras naciones-estado sobre el territorio y la población que consideraban suyos. Esa soberanía fue considerada sagrada, y fue definida como seguridad nacional. La intervención de una nación estado en los asuntos nacionales o extranjeros (esto es, soberanía) de otro país —incluyendo intereses en el extranjero— fue definida como agresión.<sup>5</sup> Esto sería una parte inicial fundamental de la tesis en la dialéctica de Boutros Boutros-Ghali.

*Definición más precisa de Agresión tradicional.* La agresión o defensa contra la agresión fue definida con mayor precisión como “protectora” o “preventiva”. La noción de defensa protectora se centraba en la protección de territorio, población o intereses específicos en el extranjero. La defensa preventiva se centraba en posibles acciones preventivas que excluirían la amenaza directa proveniente de un adversario que es nación-estado. Repito, la defensa protectora y preventiva contra la agresión estaba confinada a la defensa contra otras naciones-estado. En cualquier evento en el pasado, los defensores y agresores solían afirmar que actuaban en defensa de intereses de seguridad soberanos, y que sus acciones eran apropiadas en términos del “Derecho Internacional”. Tanto defensores como agresores solían apoyarse en formas y medios militaristas para “defender” sus intereses de seguridad nacional. Tradicionalmente, en la anarquía de la política internacional, la aplicación—si lo había— de los conceptos del derecho internacional de defensa protectora y preventiva contra la agresión solían emprenderla solo las potencias principales del día. Han hecho esto usando unilateralmente su propio poderío, o en concertación y de acuerdo con protocolos, convenios, acuerdos, convenciones, declaraciones, resoluciones y tratados pertinentes. Sin embargo, organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Corte Permanente de arbitraje, y otras entidades internacionales no tienen medios efectivos de hacer cumplir sus declaraciones de opinión.<sup>6</sup>

Así, tradicional y efectivamente, la idoneidad de las acciones de la nación-estado —protectora, preventiva y/o legal o ilegal es determinada por: 1) el ganador de la acción militar resultante; y/o 2) la diplomacia y la opinión pública tal como se expresa en los medios nacionales y globales. Como consecuencia, en el pasado y en el presente, se ha definido la seguridad como una protección militar, económica y/o diplomática contra la agresión percibida o la prevención de ésta. Curiosamente, desde 1648 hasta el pasado reciente, el sistema de Westfalia ha abordado solamente la soberanía de la nación-estado. Han sido ignorados u obviados los actores no estatales y sus formas y medios político-psicológico irrestrictos de lograr sus objetivos. El dilema de seguridad nacional era “¿Qué es defensa?” ¿Qué es agresión? ¿Qué es acción protectora? ¿Qué es acción preventiva legítima? ¿Qué es capacidad contra intención? Por lo tanto, cuando se agregan actores no estatales no-convencionales a la mezcla de actores que se desempeñan en el área de seguridad global, bien como protagonistas independientes o bien como representantes de naciones-estado, se crea un dilema de seguridad nuevo y más complejo. El problema principal en este contexto es que nunca se han aclarado completamente las interrogantes generadas por el dilema de seguridad de Westfalia. Todo depende de quién —después del hecho— escribe la historia.<sup>7</sup>

*Un ejemplo contemporáneo del dilema de seguridad tradicional (La tesis).* Un ejemplo del hecho que el pasado aún es importante en la actualidad es el relativo a las acciones de China en el Mar del Sur de China. China considera que el desarrollo de una armada grande y moderna es “defensivo”. Dados los intereses y vulnerabilidades de Japón y otros países en la región, esos países

consideran que los esfuerzos de China de construir una armada fuerte y establecer bases de protección en territorios disputados en el Mar del Sur de China son ofensivos y potencialmente agresivos. Como resultado, la decisión de China de instalar misiles superficie-aire en la Isla Woody (en la Cadena de Islas Paracel) está incrementando las tensiones regionales e internacionales. Estas armas tendrían un fin legítimo en términos de permitir que China defiendan mejor sus bases navales en la Isla Hainan (a 439 kilómetros de distancia), pero instalar estas y otras armas chinas en el área también le daría la capacidad de controlar una vía marítima internacional vital y el paso del intercambio comercial de 5 billones de dólares al año.

Las Islas Paracel han estado bajo el control de China por más de 40 años, y las fuerzas militares chinas han estado estacionadas allí por casi tanto tiempo. Como consecuencia, el país reclama soberanía de *facto* sobre esas islas. No obstante, Filipinas impugnó las afirmaciones de soberanía de China en esa región en la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, Holanda. Y, como era de esperarse, China rehusó a participar en el caso. Cuando la corte dictó su opinión final, la reacción de China era una conclusión inevitable. La decisión ha sido ignorada. El problema es que éste es un golpe más a las prácticas legales internacionales que podrían ayudar a asegurar el libre flujo de la navegación de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas de 1982 sobre el Derecho Marítimo.<sup>8</sup>

Esto nos lleva a la realidad de referencia de la política internacional. La evidencia concreta en el transcurso del tiempo y a través del mundo muestra que la seguridad o la falta de ella depende de la capacidad de defenderse contra un adversario estatal o no estatal que trata de imponer su voluntad. Fundamentalmente, esto es la definición clásica de guerra.<sup>9</sup> Y, notablemente, las definiciones de “defensa” y “agresión” funcionan de ambas maneras. Por lo tanto, ¿qué es ofensiva? ¿Qué es defensiva? ¿Qué es preventiva y protectora? La respuesta depende de cómo interpretemos el asunto en base a cultura, valores, relaciones externas, intereses y concepción de la amenaza a la seguridad nacional. Con el tiempo, esa respuesta dependerá de la fortaleza militar, económica y diplomática relativas, y la voluntad y destreza para usar esos y otros instrumentos no convencionales del arte de gobernar. Eso determina quién escribirá la historia. Y de hecho, eso puede ser un dilema.

## Segunda parte: Cambio y el desarrollo de una antítesis

En 1996, Boutros Boutros-Ghali describió la dialéctica de trabajo más importante del mundo después de la Guerra Fría como globalización y fragmentación. Observó que la globalización estaba creando un mundo cada vez más interconectado y una fuerza positiva para la descolonización, buen gobierno, desarrollo económico, derechos humanos y mejora del medio ambiente. El Secretario General entendió también que la dialéctica actuaba como una fuerza de fragmentación negativa que orientaba a la gente de todas partes a buscar refugio en grupos más pequeños y homogéneos caracterizados por aislamiento, separatismo, fanatismo y proliferación de conflicto intraestatal. También reconoció que esa clase de fragmentación puede actuar como una causa importante —relacionada con pobreza, exclusión social y mal gobierno— del fracaso del estado.

Así, el Secretario General introdujo dos nuevos tipos de amenazas —además de la agresión militar-defensiva tradicional— en el área de seguridad global. Éstos son: 1) actores no estatales hegemónicos/violentos/beligerantes (como insurgentes, organizaciones criminales transnacionales, terroristas, ejércitos privados, milicias y pandillas) que están asumiendo roles que antes estaban reservados exclusivamente para las naciones-estado tradicionales; y 2) amenazas indirectas e implícitas a la estabilidad y el bienestar humano, por ejemplo expectativas políticas, económicas y sociales no satisfechas. En consecuencia, en el transcurso de corto tiempo, el concepto

de seguridad estatal y personal llegó a ser más que el simple control de territorio y población. La soberanía (esto es, seguridad) también pasaría a ser la responsabilidad de la comunidad internacional para proteger y/o impedir que las poblaciones sufran daño flagrante. Cabe destacar que este concepto ampliado de seguridad en última instancia depende de que se erradiquen las causas y los perpetradores de inestabilidad.<sup>10</sup>

### *Desarrollo ulterior de la antítesis*

En respuesta a la visión de la realidad contemporánea del Secretario General, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) esbozó su agenda para 2030. Incluyó 169 metas de desarrollo ambiciosas pero “sostenibles” para la acción de naciones-estado y la comunidad internacional en el transcurso de los próximos años. Se designaron 17 metas específicas como esfuerzos prioritarios. En conjunto, la agenda de 2030 establecería las condiciones para la elaboración del principio de Protección y Prevención de personas contra el daño perpetrado por gobiernos, actores no estatales, y/o agravantes causales. Además, la Declaración de Seguridad de 2003 de la Organización de Estados Americanos (OEA) complementó la Agenda de 2030 con una lista de amenazas a la comunidad global que incluía todo lo que el concepto de derecho internacional más tradicional de Responsabilidad para Proteger e Impedir podría requerir, y más. Además de la agresión de la nación-estado tradicional, la nueva lista de amenazas internas y externas a la seguridad y estabilidad señaló el gobierno corrupto, el problema mundial de las drogas, el tráfico de personas, los ataques contra la ciberseguridad, los desastres naturales y ocasionados por el hombre, los riesgos de salud, la degradación del medio ambiente, y virtualmente todas las causas fundamentales de inestabilidad.<sup>11</sup>

### *Un nuevo dilema de seguridad*

En estos términos, el enemigo no necesariamente es una fuerza militar reconocible ni tiene la capacidad industrial y técnica para emprender una guerra convencional. En principio, el enemigo resulta cualquier individuo o actor político organizacional que planea e implementa la clase de presiones violentas o no violentas que amenazan el bienestar de otro ser humano. El enemigo puede también ser una “causa fundamental” inanimada de inestabilidad. Por lo tanto, la seguridad se convierte en un proceso circular integral de relaciones interdependientes entre: 1) bienestar personal o colectivo de los ciudadanos; 2) desarrollo socio-político-económico; 3) paz sostenible, democracia liberal, y gobierno responsable efectivo; y 4) nuevamente seguridad personal y colectiva. Esta definición de seguridad es nada menos que una redefinición de soberanía. En el pasado la soberanía era el control indiscutido del territorio y la población que lo habita. Ahora la soberanía es condicional. Es la responsabilidad de generar la seguridad que habilite el desarrollo socio-político-económico, y permita la democracia liberal y una paz sostenible.<sup>12</sup> Todo esto no es simplemente una preocupación moral-humana.

Boutros-Boutros Ghali nos recordaría que el nuevo principio legal internacional de Protección y Prevención de Daño, y la nueva definición de seguridad que lo acompaña, tienen la intención de evitar una transición forzada de los valores vigentes de una sociedad dada hacia los valores no deseados del ganador. A su vez, una transición obligada de valores presenta una amenaza existencial a la seguridad nacional e internacional.<sup>13</sup>

### *Un ejemplo de antítesis: el Sáhara Occidental*

El Sáhara Occidental moderno, antes conocido como el Sáhara Español, Río de Oro, y/o la República Árabe Saharaui (SADR), es un territorio desértico en África del noroeste situado a lo largo de la costa atlántica entre Marruecos, Argelia y Mauritania. Está poco poblado, es rico en fosfatos y mineral de hierro, disfruta de una industria pesquera lucrativa, y se cree que posee grandes depósitos de petróleo. El Sáhara Occidental es también el lugar de una disputa de casi 50 años de duración entre España, Francia, Marruecos, Argelia, Mauritania, y la población saharauí local. La disputa se centra en el pro-

blema del control político-militar marroquí del área por un lado, y la independencia política de la población saharauí por el otro.<sup>14</sup>

La progresión de eventos desde mediados de la década de 1970. En el verano y el otoño de 1975, se produjeron varios eventos decisivos que mantuvieron a la región en un estado de tensión y agitación durante los últimos cuarenta o más años.

**Primero**, España entró en negociaciones con Marruecos y Mauritania que dieron lugar a los Acuerdos tripartitos de Madrid que transferirían partes del Sáhara Español a esos dos países. La población saharauí no fue parte de esas discusiones. Eso dio lugar a que POLISARIO (la organización militar saharauí insurgente) y SADR (la organización política que pretendía actuar como representante soberano de la población saharauí) se opongan violentamente a las discusiones y los acuerdos resultantes.

**Segundo**, Marruecos pidió a la Corte Internacional de Justicia (ICJ) que ofreciera su opinión en relación a las reclamaciones marroquíes sobre el Sáhara Español. El 16 de octubre de 1975, la corte determinó que los vínculos históricos del Sáhara Español con Marruecos y Mauritania no le otorgaban a esos países el derecho a ese territorio. Para empeorar el agravio marroquí, la corte también declaró que la población saharauí, como dueños verdaderos de la tierra, tenía derecho a la autodeterminación. Por lo tanto, cualquier solución al tema de integración con cualquier otro país o independencia de éste requería de la aprobación explícita de la población saharauí. Ni Marruecos ni Mauritania aceptaron esta decisión.

**Tercero**, el 6 de noviembre de 1975, el rey Hassan II se dirigió a la población de Marruecos por radio y anunció que organizaría y encabezaría una “Marcha Verde” para “reclamar” el Sáhara Occidental. Ese esfuerzo extraordinariamente innovador, bien planeado y bien ejecutado movilizó entre 300.000 y 350.000 hombres, mujeres y niños desarmados que cruzarían hacia el Sáhara Occidental para reclamar el territorio como parte de un “Gran Marruecos”. Las fuerzas de seguridad españolas recibieron órdenes de NO resistir la afluencia de civiles desarmados. La marcha continuó durante cuatro días, en que los manifestantes avanzaron diez kilómetros dentro del Sáhara Español. En ese punto, el rey Hassan detuvo la marcha y dejó que sus “voluntarios” vuelvan a Marruecos. El 14 de noviembre, con los marroquíes de vuelta a casa y sin ningún lastimado, España, Marruecos y Mauritania firmaron los Acuerdos que establecieron las condiciones para la transferencia de poder de España a Marruecos y Mauritania en la región. Los tres países recibieron control conjunto del territorio hasta 1976 en que España abandonaría totalmente el Sáhara Occidental. En ese momento, Marruecos se anexaría los dos tercios del norte del Sáhara Español y Mauritania asumiría control del tercio del sur de la ex provincia española.

**Cuarto**, el apoyo argelino a POLISARIO proporcionó los recursos que permitieron que esa organización se concentre en objetivos mauritanos. Los ataques directos sobre esos objetivos dieron lugar a un *golpe de estado* que elevó un nuevo gobierno mauritano al poder, causó el retiro de las tropas mauritanas del Sáhara Occidental, y el reconocimiento de SADR como el gobierno en el ex Sáhara Español. Sin embargo, la celebración de la victoria de POLISARIO duró muy poco. Casi inmediatamente después que las tropas mauritanas habían abandonado su tercio del territorio, Marruecos se anexó el área. Así, POLISARIO y SADR, fueron obligados a dejar de actuar como instituciones de seguridad y políticas de una nación-estado y volvieron al rol de representantes de actores insurgentes no estatales —totalmente dependientes de Argelia.

**Quinto**, el apoyo argelino a POLISARIO precipitó la necesidad de Marruecos de construir, defender y mantener una costosa berma de 1.500 kilómetros de largo (el Muro Marroquí) que separa las partes comercialmente lucrativas del Sáhara Occidental controladas por Marruecos del resto casi deshabitado e improductivo de lo que solía ser el Sáhara Español. Así, POLISARIO controla el área improductiva más pequeña al este del Muro Marroquí, y Argelia aloja a la mayoría de la población saharauí.

**Sexto**, durante los últimos años han continuado de forma intermitente protestas, demostraciones, desfiles, conferencias, congresos, luchas esporádicas y un esfuerzo de pacificación de las

Naciones Unidas. La ONU autorizó una misión (MINURSO) para que organice un referendo e impida una reanudación del conflicto armado en el área. Ese referendo no ha ocurrido, pero se ha mantenido la paz. No sorprende que el principal escollo sea que Marruecos insista en que los ciudadanos marroquíes que se han establecido en el Sáhara Occidental desde 1975 —y que ahora constituyen la mayoría de la población— tengan derecho a votar en el referendo.

**Séptimo**, en marzo de 2016, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, visitó los campos de refugiados de saharauis en Argelia. En esa ocasión, describió al Sáhara Occidental como “ocupado”. La reacción fue virtualmente inmediata y hostil. Marruecos ordenó el cierre de la misión MINURSO de las Naciones Unidas y su salida en un plazo de 72 horas. Naciones Unidas cumplió, pero posteriormente el Consejo de Seguridad pidió a Marruecos que permitiera la reapertura de la misión y la reanudación del mandato pleno de MINURSO. A la fecha de esta redacción, nadie espera una solución rápida o positiva.<sup>15</sup>

**Octavo**, la cruda realidad es que: 1) Marruecos ejerce soberanía de *facto* en el Sáhara Occidental, y disfruta de la legitimidad que proviene del cañón de una pistola; 2) como consecuencia, Marruecos controla firmemente el Sáhara Occidental, y no muestra ninguna intención de cambiar su posición; 3) sin apoyo real de las potencias mundiales principales, Naciones Unidas no tiene forma de hacer cumplir las decisiones de la corte internacional ni otras formas de derecho internacional; y 5) si usted es un adolescente, una de las muy pocas carreras profesionales disponibles es la de “combatiente” islámico.<sup>16</sup>

### Conclusiones

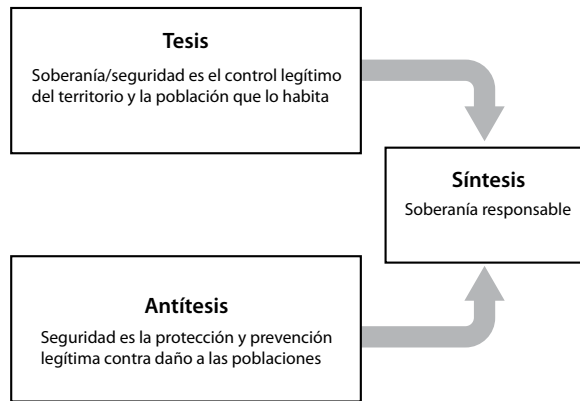
Esta viñeta ofrece un ejemplo claro de la amenaza definitiva a la seguridad. La amenaza no es inestabilidad, ni siquiera el fracaso del estado. Lo que ha ocurrido en el territorio que una vez fue llamado Sáhara Español y/o Sáhara Occidental es un desastre humanitario que es la esencia de las consecuencias del conflicto contemporáneo y el fracaso del estado.

En este “nuevo” entorno de seguridad, la guerra ya no es una tarea diplomático-militar exclusiva que realizan las naciones-estado tradicionales. El poder para hacer guerra, el poder de controlar la guerra, y el poder para destruir estados y sociedades está ahora dentro del alcance de virtualmente cualquier organización con una “causa”. Los combatientes no necesariamente son unidades militares. Tienden a ser grupos de individuos que no necesariamente están uniformados, no necesariamente son hombres sino también mujeres, y no necesariamente son adultos sino también niños. Los combatientes también pueden ser representantes de protagonistas que desean mantener la ficción legal internacional de “negación plausible”. Los actores tradicionales y no tradicionales deben, con más frecuencia, bregar con la ausencia de un gobierno o actor político confiable con el cual negociar, y la falta de garantía de que cualquier acuerdo entre protagonistas rivales será respetado. No obstante, una guerra — declarada o no, o cualquier cosa que los “asesores de prensa” la puedan llamar— sigue siendo un acto de coacción para obligar a un adversario a obedecer la voluntad de uno. En el conflicto contemporáneo solo hay dos reglas: 1) las reglas tradicionales de guerra no se pueden poner en vigencia; y 2) solo los tontos luchan de manera justa. Por lo tanto, la guerra no es limitada, es irrestricta.<sup>17</sup>

## Tercera parte: Conectar el léxico y generar una síntesis: La dialéctica de Boutros Boutros-Ghali continúa su trabajo

Como un resultado de la gravedad de la amenaza contemporánea a la seguridad global, ahora vemos que las comunidades de derecho internacional y de seguridad consideran el principio guía de Soberanía Responsable del Embajador Stephen Krasner. Este principio es una síntesis que responde a las amenazas tradicionales de estado contra estado así como a las amenazas generadas por perpetradores estatales y no estatales y los explotadores de las debilidades de otros

actores políticos internacionales, y la violencia mundial en general. Como tal, es una síntesis de realpolitik e idealismo práctico. (Véase la Figura 1).<sup>18</sup>



El principio guía de Soberanía Responsable del Embajador Krasner es también la base teórica para conectar el léxico de seguridad, propugnar el cambio racional de política, y desarrollar una síntesis (es decir, una nueva tesis) que pueda resolver con efectividad el nuevo dilema ampliado de seguridad. Empieza con la definición de política como “la asignación autorizada de valores de una sociedad”.<sup>19</sup> Por consiguiente, la investigación, planeamiento, ejecución y gestión de activos de poder políticamente relevante se refiere a una dimensión separable de la actividad humana —la forma de gobierno legítimo. El estado y su forma de gobierno, o la falta de ésta, se convierte en la variable principal (esto es, dependiente) y el elemento definitorio para la puesta en práctica del concepto de seguridad contemporánea. También hace que el concepto de forma de gobierno legítimo sea intelectualmente manejable y analíticamente útil. Así, el tipo de gobierno (legítimo o no, positivo o negativo) es la variable crítica que determina estabilidad o inestabilidad, desarrollo o estancamiento, prosperidad o pobreza, y paz o conflicto. Claramente, esto no es un concepto simple. El embajador nos advierte que quizás no haya ninguna fórmula específica (es decir, modelo o receta) que se pueda aplicar literalmente a cualquier situación dada. Es necesario entender la esencia del concepto y aplicarlo con juicio y razón.<sup>20</sup> Seguridad es la protección y prevención legítima contra daño a las poblaciones. En estos términos, las potencias intervinientes deben aplicar el principio con el entendido de que no es posible lograr responsabilidad soberana de la noche a la mañana, o con solo la fuerza. Como consecuencia, las fases iniciales de una intervención deben incluir una estrategia de transición —no una estrategia de salida. Lo que se pretende es tomar el tiempo necesario para desarrollar las condiciones de legitimación necesarias para la reconstrucción económica, la reconciliación política, el desarrollo socioeconómico, y la profesionalización y modernización de la burocracia estatal y las instituciones de seguridad. Todo esto no implica que Estados Unidos o cualquier otra potencia deba involucrarse en todo el mundo en todo momento. Por el contrario, quiere decir que es tiempo de repensar seriamente el concepto de seguridad y la organización política/gubernamental necesaria para tratarlo con efectividad.<sup>21</sup>

### *Mirada al futuro: El reto y la tarea*

La base para conectar el léxico de seguridad y sintetizar el cambio racional de política comienza con el desarrollo de una “teoría de campo unificada” (es decir, un concepto estratégico; un paradigma; un plan de acción; una teoría de participación) que dirigirá la política, estrategia y gestión de activos de poder hacia el logro de un objetivo estratégico de normas geopolíticas.

Ningún entrenador de la Liga Nacional de Fútbol Americano (NFL), de la Asociación Nacional de Baloncesto (NBA) ni el entrenador de un equipo olímpico iniciaría una temporada del deporte sin una “filosofía” para su equipo. Ni tampoco ese entrenador entraría en ningún partido sin un “plan de juego” bien pensado y ensayado que se base en su filosofía. Dado que en la generación de seguridad nacional “La guerra es un asunto de importancia vital...un asunto de vida o muerte; la ruta para la supervivencia o la ruina...”<sup>22</sup> se deduce que las potencias, pequeñas y grandes, deben desarrollar una “teoría de campo unificada” que oriente la política, planificación e implementación de la seguridad nacional contemporánea.

Entonces, la tarea primaria sería crear mecanismos integradores de organización política para lograr la unidad de esfuerzo de todo el gobierno. Una vez que se establezcan los mecanismos organizativos adecuados, las metas y objetivos compartidos, un entendimiento amplio de lo que se debe hacer o cambiar, y un entendimiento común de posibilidades y restricciones generarán un plan de campaña global —basado en la “teoría de campo unificada”. Ese plan de campaña a su vez se convierte en la base para desarrollar los planes tácticos subordinados de nivel operativo y de apoyo que contribuirán de forma directa al logro del estado final geopolítico deseado. Por consiguiente, los roles y misiones de los varios elementos civiles y militares nacionales y extranjeros evolucionan de manera deliberada, más que en respuesta a una “ampliación de misión” ad hoc.<sup>23</sup>

### Conclusiones

Este desafío y tarea no son nada nuevos, y ni siquiera radicales. Son simplemente las extensiones lógicas de seguridad y estrategia básicas, y de la gestión de activos nacionales e internacionales. Al aceptar este reto y la tarea asociada, Estados Unidos, Occidente, y quizás otros miembros de la comunidad global puedan ayudar a sustituir el conflicto con cooperación, cosechar la esperanza y cumplir la promesa que ofrece un nuevo paradigma multidimensional de seguridad soberana responsable.

### Una nota final de advertencia

Aunque todo conflicto interno es una situación específica, no es completamente único. A través del universo de casos de conflictos intranacionales e internacionales, se encuentra afinidad analítica. La evidencia indica claramente que una vez que se establecen firmemente la seguridad personal y colectiva y el imperio de la ley, la forma de gobierno legítimo derrota finalmente al actor político internacional o intermediario violento, eliminando los motivos que crearon al adversario en primer lugar.

En *The Rebel (El rebelde)*, Albert Camus trata sobre las actividades nacionalistas, destructivas y revolucionarias de actores hegemónicos estatales y no estatales. Nos exhorta a entender que: “Quien se dedica a la destrucción de lo antiguo para crear algo nuevo [y posiblemente mejor] se dedica a nada, y a su vez es nada” Pero quien se dedica a la dignidad del ser humano, se dedica a la tierra y obtiene de ella la cosecha que produce su semilla y sostiene al mundo una y otra vez”.<sup>24</sup> □

#### Notas:

1. Robert J. Bunker y John P. Sullivan, “Cartel Evolution: Potentials and Consequences (Evolución del cartel: Potenciales y consecuencias)”, *Transnational Organized Crime*, Verano de 1998, págs. 55-78; John Rapley, “The New Middle Ages (El nuevo medioevo)”, *Foreign Affairs*, Mayo/Junio de 2006, págs. 93-103; John Sullivan, “Maras Morphing: Revisiting Third Generation Gangs (La transformación de las maras: Nueva revisión de las bandas de la tercera generación)”, *Global Crime*, Agosto-Noviembre de 2009, págs. 493-494; “War’s Human Cost (El costo humano de la guerra)”, *UNHCR Global Trends*, 2015, Nueva York: UNHCR, 2016; y Robert J. Bunker y Pamela Ligouri Bunker, “The Modern State in Epochal



Transition: The Significance of Irregular Warfare (El estado moderno en transición histórica: Significado de la guerra irregular)", *Small Wars & Insurgencies*, Vol 27, No. 2, 2016.

2. Max G. Manwaring, ed., *Grey Area Phenomena: Confronting the New World Disorder (Fenómeno del área gris: Enfrentar al nuevo desorden mundial)*, Boulder, CO: Westview Press, 1993.

3. Como en el caso de la acción directa de las Naciones Unidas contra las milicias del M-23 en la República Democrática del Congo y la acción contra las pandillas en Haití, los mandatos basados en los Capítulos 6 y 7 de la Carta de la ONU autorizaron importante fuerza mortal contra el agresor designado.

4. Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace (Una agenda para la paz)*, Nueva York: Naciones Unidas, 1992; y "Global Leadership after the Cold War (Liderazgo global después de la Guerra Fría)", *Foreign Affairs*, Marzo/Abril de 1996, págs. 86-98

5. Para ver un ejemplo de esta discusión, consulte: Amos A. Jordan, William J. Taylor, Jr., y Michael J. Mazarr, *American National Security (Seguridad nacional de los Estados Unidos)*, 5ta edición, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999, págs. 3-46; Sam C. Sarkesian, *U.S. National Security (Seguridad nacional de los Estados Unidos)*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1989, págs. 7-8; Lars Schoultz, *National Security (Seguridad Nacional)*, págs. 24-25 y 143-330; y Frank N. Trager y Philip S. Kronenberg, *National Security and American Society (Seguridad nacional y la sociedad estadounidense)*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1973, pág. 47.

6. *Ibid.* Véase también: Seyom Brown, *New Forces, Old Forces, and the Future of World Politics (Nuevas fuerzas, viejas fuerzas, y el futuro de la política mundial)*, Nueva York: Harper Collins, 1995; Tony Judt, *Postwar: A History of Europe since 1945 (Posguerra: Una historia de Europa desde 1945)*, Nueva York: Penguin Press, 2005; Charles Kegly, Jr. y Eugene Wittkoph, *World Politics (Política mundial)*, 6ta edición, Nueva York: St. Martin's Press, 1997; William J. Olson, "International Organized Crime (Crimen organizado internacional)", *Fletcher Forum*, Verano/Otoño de 1997, págs. 65-80; y Mohammed Ahyoob, "Defining Security: A Subaltern Realist Perspective (Definir la seguridad: Una perspectiva realista subalterna)", en Keith Krause y Michael C. Williams, editores, *Critical Security Studies*, Minneapolis, MS: University of Minnesota Press, 1997; 121-146. Véase también: Nota #4, arriba.

7. *Ibid.*

8. Puede encontrar buenas discusiones de este asunto en: "Whose splendid isolation? (¿De quién es el aislamiento espléndido?)" *The Economist*, 6 de junio de 2015, pág. 34; "Who's afraid of America? (¿Quién le teme a Estados Unidos?)" *The Economist*, 13 de junio de 2015, págs. 57-60; Jane Perlez y Chris Buckley, "With a Post Overseas, China Retools Its Military (Con un puesto en ultramar, China moderniza sus fuerzas militares)", *New York Times* 27 de noviembre de 2015; World Briefing, "US Proposes a Naval Coalition (Estados Unidos propone una coalición naval)", *New York Times*, 27 de noviembre de 2015, pág. A6; y Michael Forsyth, "Chinese Planes Begin Patrols Over Disputed Area of Sea (Aviones chinos inician patrullas sobre área disputada del mar)", *New York Times*, 19 de julio de 2016, pág. A9.

9. Carl von Clausewitz, *On War (Sobre la guerra)*, editado y traducido por Michael Howard y Peter Paret, Publicación original 1832. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976, págs. 80-81; 89; 596.

10. Véase también: Nota #4, arriba.

11. Véase: [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org); *Millennium Report: Responsibility to Protect (Informe del milenio: Responsabilidad de proteger)*, Nueva York: Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado, 15 de agosto de 2001; y [www.Oas.org/en/sms/doc/DECLARATION%SECURITY%AMERICAS](http://www.Oas.org/en/sms/doc/DECLARATION%SECURITY%AMERICAS).

12. Francis M. Deng, y otros, *Sovereignty as Responsibility (Soberanía como responsabilidad)*, Washington, DC: The Brookings Institution, 1996, pág. 33; Lee Feinsein y Ann-Marie Slaughter, "A Duty to Prevent (Deber de impedir)", *Foreign Affairs*, Enero/Febrero de 2004, págs. 136-150; y Amitai Ezioni, "Responsibility as Sovereignty (Responsabilidad como soberanía)", *Orbis*, Invierno de 2006.

13. *Ibid.* Véase también: Nota # 4, arriba.

14. Janos Besayno, *Western Sahara (Sáhara Occidental)*, Budapest, Hungría, 2009. (Janos Besayno es un oficial del Ejército Húngaro que sirvió en el esfuerzo de pacificación de las Naciones Unidas en el Sáhara Occidental a principios de la década del 2000 — MINURSO).

Véase también: José Ramón Diego Aguirre, *Historia del Sáhara Español*, Madrid: Kaydida, 1987; Henry Kamen, *Empire: How Spain became a World Power (Imperio: Cómo España se convirtió en una potencia mundial)*, 1492-1763, Nueva York: Harper Collins, 2003; Hugh Thomas, *Rivers of Gold: The Rise of the Spanish Empire (Ríos de oro: El auge del imperio español) 1490-1522*, Londres: Weidesfeld & Nocolson, 2004; Stig Forster, y otros, *Bismark, Europe, and Africa: The Berlin Africa Conference (Bismark, Europa y África: La conferencia de Berlín África)*, Oxford: Oxford University Press, 1989; Tony Hodges, *The Roots of a Desert War (Las raíces de una guerra del desierto)*, Nueva York: Lawrence & Hill, 1983; y Gustavo de Aristegui, *La Yihad en España*, Madrid: La Esfera de los Libros, 2005.

15. Janos Besayo, 2009, y Rick Gladstone, "Morocco Asks that U.N. Close Western Sahara Military Office (Marruecos pide a Naciones Unidas que cierre la Oficina Militar del Sáhara Occidental)", *New York Times*, 22 de marzo de 2016, pág. A-8.

16. *Ibid.*

17. Qiao Liang y Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare (La guerra irrestricta)*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999; y General (UK) Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World (La utilidad de la fuerza: El arte de la guerra en el mundo moderno)*. Nueva York: Alfred A. Knopf, 2007.

18. Stephen D. Krasner, "An Orienting Principle for Foreign Policy (Un principio directriz para la política exterior)", *Policy Review*, No. 163, Palo Alto, CA: Hoover Institution, Stanford University, 1 de octubre de 2010. Véase también: David Easton, *The Political System (El sistema político)*, 1963; Thomas Homer-Dixon, "On the Threshold: Environment Changes as Causes of Acute Conflict (En el umbral: Cambios del medio ambiente como causas de conflicto agudo)", *International Security*, Otoño de 1991, págs. 114-115; Amatai Etzione, "Changing the Rules (Cambio de reglas)", *Foreign Affairs*, Noviembre/Diciembre de 2011, pág. 173; y Joseph S. Nye, Jr. "Restoring American Leadership through Smart Power (Restablecer el liderazgo estadounidense mediante poderío inteligente)", *Global Strategic Assessment*, Washington, DC: Universidad de Defensa Nacional, Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales, 2009, págs. 474-476.

19. David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science (El sistema político: Una investigación del estado de la ciencia política)*, Nueva York: 1963, págs 99; 128-129.

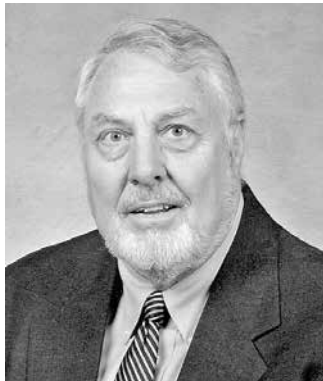
20. Stephen D. Krasner y Carlos Pascual, "Addressing State Failure (Abordar el fracaso del estado)", *Foreign Affairs*, Julio/Agosto de 2005. Esto abarca lo que B.H. Liddell Hart, aprovechando los escritos de Sun Tzu, llama el enfoque indirecto al conflicto. "Por lo tanto, la perfección de la estrategia sería producir una decisión sin una lucha sería...Así, los expertos en la guerra dominan al enemigo sin dar una batalla [importante]. Capturan sus ciudades sin asaltarlas y derrocan su estado sin operaciones [militares] prolongadas". Véase: B.H. Liddell Hart, *Strategy (Estrategia)*, Nueva York: Signet, 1967, pág. 324; y Sun Tzu, *The Art of War (El arte de la guerra)*, traducido por Samuel B. Griffith, Oxford: Oxford University Press, 1963, pág. 79.

21. *Ibíd.*

22. Sun Tzu, 1963, pág. 63.

23. Entrevista del autor con el General John R. Galvin, Ejército de los Estados Unidos (Retirado), ex Comandante Aliado Supremo en Europa, 7 de Agosto de 1997, Boston, MA. Se incluye la entrevista completa en la edición especial de primavera de *Small Wars & Insurgencies*, No. 1, pág. 9.

24. Albert Camus, *The Rebel (El rebelde)*, Nueva York: Vintage Books, 1956, pág. 302.



**Dr. Max G. Manwaring**, PhD, es un profesor retirado de Estrategia Militar del Instituto de Estudios Estratégicos del U.S. Army War College, se ha desempeñado como "General Douglas MacArthur Chair of Research", y es coronel retirado del Ejército de los Estados Unidos. Es autor y co-autor de varios artículos, capítulos y libros que tratan sobre asuntos de seguridad nacional, regional e internacional, y temas sobre insurgencia y contrainsurgencia. Su libro más reciente es *The Complexity of Modern Irregular War (La complejidad de la guerra irregular moderna)*, Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 2012. Es graduado del U.S. Army War College, y tiene una Maestría y un Ph.D. en Ciencias Políticas de la Universidad de Illinois