



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

120

NUEVOS RIESGOS PARA
LA SOCIEDAD DEL FUTURO

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

120

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

NUEVOS RIESGOS PARA
LA SOCIEDAD DEL FUTURO

Enero 2003

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

NUEVOS riesgos para la sociedad del futuro / Instituto Español de Estudios Estratégicos. — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2003. — 256 p. ; 24 cm. — (Cuadernos de estrategia ; 120)

NIPO 076-02-169-7. — D.L. M. 7743-2003

ISBN 84-7823-964-2

I. Instituto Español de Estudios Estratégicos II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Serie

Terrorismo / Economía internacional / Migración / Tecnología / Cibernética / Riesgos / Enfermedad / Medicina / Orden internacional / Grupos étnicos / Estado / Sociología política / Seguridad internacional / S. XXI

Edita:



NIPO: 076-02-169-7

ISBN: 84-7823-964-2

Depósito Legal: M-7743-2003

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: febrero 2003

SECRETARÍA GENERAL DE
POLÍTICA DE DEFENSA

Dirección General de Relaciones
Institucionales de la Defensa
Instituto Español de
Estudios Estratégicos

Grupo de Trabajo número 1/02

NUEVOS RIESGOS PARA LA SOCIEDAD DEL FUTURO

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 Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga

Capítulo I

TERRORISMO Y DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA EN EL SIGLO XXI

Por Gonzalo Sirvent Zaragoza

Capítulo II

RIESGOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES

Por José Antonio Alonso Rodríguez

Capítulo III

INMIGRACIÓN Y SEGURIDAD

Por Juan Avilés Farré

Capítulo IV

RIESGOS CIBERNÉTICOS

Por Jesús M^a Minguet Melián

Capítulo V

RIESGOS SANITARIOS

Por Luis M. Villalonga Martínez

Capítulo VI

LOS ESTADOS FALLIDOS

Por Miguel Alonso Berrio

CONCLUSIONES

Por Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

En los veintiún siglos de la Era Cristiana el progreso histórico se ha producido a ritmo lento. Los dos primeros milenios de la Historia mundial pueden resumirse, en un esfuerzo de síntesis, en tres grandes impulsos:

- En primer lugar el nacimiento y asentamiento de las civilizaciones que en Europa y su entorno, se materializaron principalmente en las culturas nacidas del Cristianismo y el Islam.*
- En segundo lugar, esas civilizaciones —y particularmente la Occidental— conllevan una expansión intelectual, científica y geográfica que se materializa en las grandes Invenciones —desde la imprenta, la luz eléctrica y el teléfono, hasta la energía nuclear y la cibernética— y en los Descubrimientos y conquistas de nuevas tierras —América, África, Oceanía.*
- Por último, apoyándose en el progreso científico, la sociedad internacional, partiendo de la Revolución industrial del siglo XIX conoce una modernización económica que propicia, aún de modo imperfecto, el desarrollo democratizador de las sociedades a escala mundial.*

Si un apretado resumen de los 2000 años pasados, da el balance apuntado, conviene añadir que los últimos doscientos años han conocido una gran aceleración histórica que previsiblemente va a continuar produciéndose en el futuro con luces y sombras que encontrarán reflejo en los siguientes ámbitos:

- La población mundial seguirá creciendo, pero lo hará de forma desequilibrada ya que el progresivo aumento demográfico de los países menos desarrollados se acompañará del decrecimiento de los más prósperos con el resultado final de que la población próspera representará solo el 10% de la mundial.*

- *Una segunda consecuencia es que se producirán fuertes movimientos migratorios. De continuar el ritmo de natalidad como se encuentra en este momento, España perderá 10 millones de habitantes en 50 años, pérdida que se compensará con la entrada masiva de inmigrantes. Otro tanto ocurrirá en Europa que para mediados del siglo XXI verá cómo de cada cuatro habitantes del continente, uno será turco, otro provendrá del tercer mundo —África, Hispanoamérica, Asia— y sólo los dos restantes serán originarios de los países de la Unión Europea.*
- *El crecimiento demográfico será paralelo al envejecimiento de una población que en gran porcentaje será no productiva (niños y jubilados). Será necesario replantear revolucionariamente la extensión de la edad laboral quizá “mientras el cuerpo aguante” que en algunos casos puede ser hasta los 30 años pero en otros lo será hasta los 100, desvinculando la edad del periodo laboral.*
- *Pese a que el progreso de la medicina hará posible prolongar la vida hasta más allá de los cien años, dicho avance será paralelo a la aparición de nuevas enfermedades a un ritmo de 4 nuevos virus diarios.*
- *A título anecdótico cabe reseñar que durante el próximo milenio la población rubia de ojos azules se habrá convertido en una rareza étnica casi inexistente.*
- *El planeta será cada vez más azul. La tierra se recalentará en 2 grados centígrados con las consecuencias que ello conllevará en el deshielo de parte del polo norte y de la antártida y del crecimiento del nivel de las aguas y el sumergimiento de parte de las tierras emergidas. Por describirlo en términos cromáticos, estas tierras serán más marrones que —como sería deseable— verdes.*
- *En los próximos decenios se consolidará el dominio de la informática con las consecuencias que ello tendrá no solo desde el punto de vista cultural e informativo sino también desde el ángulo de las relaciones humanas —la correspondencia vía correos y las comunicaciones telefónicas casi desaparecerán—, y en especial de las laborales —mucha gente trabajará, como ya lo hace hoy, desde su casa— y comerciales —muchos comerciantes cambiarán su establecimiento por una página en la red.*

El siglo XX fue muy corto. Duró solo los 75 años comprendidos entre 1914 y 1989 es decir, entre el comienzo de la primera Guerra Mundial y la caída del muro de Berlín. Fue sin embargo un siglo intenso con un argumento definido con suma claridad. El siglo XX tuvo sus luces y sus sombras.

Entre las virtudes del siglo pasado habrá que situar la integración europea alrededor de la UE, la construcción del esquema de seguridad transatlántica de la OTAN y el diálogo trazado en la CSCE que abarca desde Vancouver a Vladivostok.

Las sombras del siglo XX se nutren de las guerras, los millones de muertos, la división del continente y la pérdida de primacía mundial de Europa en favor de la supremacía bipolar —sovieto-norteamericana— y más tarde del orden unipolar basado en la pax americana.

El siglo XX tuvo también una clara compartimentación con una introducción, un nudo y un desenlace. La introducción la constituyeron las dos nefastas ideologías —Nazismo y Comunismo— que vivificarían los años siguientes.

El nudo de aquel siglo lo componen las dos guerras mundiales que se desarrollan entre 1914 y 1945, provocadas fundamentalmente por el nazismo y la larga Guerra Fría originada por el comunismo y su ruptura con el mundo occidental.

El desenlace empieza a surgir alrededor del proceso de Distensión propiciado por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa que permite entablar un diálogo entre el Este y el Oeste que desembocaría en la caída del Muro de Berlín, la reunificación alemana, la desaparición del comunismo y del bloque oriental y la ruptura de la Unión Soviética.

Aunque el balance conjunto no puede ser optimista, el final del siglo fue feliz ya que favoreció el triunfo de los valores que pueden considerarse como positivos —democracia de corte occidental, libertad, respeto a los derechos humanos, etc.— sobre otros valores mucho más dudosos —democracia popular, seguridad, derechos sociales, etc.

De esas dos ideologías, el nazismo, como corresponde a las ideas que se ven derrotadas militarmente, duró menos de un decenio. El comunismo que por el contrario ganó la guerra, parecía destinado a perdurar durante siglos. Ello hizo que los países occidentales tomaran posiciones políticas, militares y económicas que siguen vigentes en la escena internacional.

La durabilidad del esquema comunista resultó sin embargo mucho más efímera de lo que se había previsto. El comunismo como alternativa civilizacional demostró tener un sustrato débil, los pueblos sobre los que gravitaba —disgustados por las fatales condiciones en que les tocaba desenvolverse bajo los regímenes por aquel creado— se rebelaron contra el sis-

tema y el bloque soviético se disolvió, —de la noche a la mañana, también por la presión constante desde el bloque occidental— ante los ojos asombrados del mundo.

En definitiva, el mundo de los bloques, del Este y del Oeste, de la Guerra Fría fue —en términos históricos— más que breve pues apenas duró medio siglo. Todos los mecanismos que se habían creado durante aquellos años tuvieron que desmontarse o transformarse ya que los cálculos políticos, de seguridad y económicos que las habían originado resultaron inválidos.

En efecto la existencia de la OTAN, la Unión Europea y la UEO de un lado; del Pacto de Varsovia, el CAME y el Kominform por otro así como instituciones intermedias tales como el Consejo de Europa y la CSCE habían dividido el planeta en agrupaciones de las que difícilmente podría escapar ningún país del mundo y particularmente de Europa y Norteamérica.

Lo quisiera o no, para cada país europeo occidental, una vez integrado en las instituciones que le eran afines —la UE y la OTAN— el mundo quedaba dividido en países socios (los miembros de la UE), países aliados (los miembros de la OTAN), países antagonistas (los miembros del Pacto de Varsovia y el CAME), países amigos (en el caso de España, los iberoamericanos y los mediterráneos) y países terceros (todos los restantes del mundo). De forma alternativa para los países del Este de Europa, el mundo quedaba compartimentado de forma semejante.

Unos y otros hicimos nuestros cálculos sobre esas bases lo que marcó unos esquemas políticos, unos cálculos defensivos, unas instalaciones estructurales —Embajadas, Oficinas sectoriales, entramado convencional— y un volumen comercial acorde con aquellos cálculos.

Ello se tradujo en aquellos decenios, en limitar las amenazas españolas prácticamente a las que provinieran del Este y aún ello —hasta 1982 fecha de la integración de España en la OTAN— por razones ideológicas o cabría decir psicológicas antes que reales ya que desde el aislamiento franquista España difícilmente podía considerarse como antagonista del Pacto de Varsovia.

Solo en un esfuerzo profundizador y por entonces claramente anticipador, podía considerarse el flanco sur como un área de riesgo a causa de la pobreza comparativa existente en el continente africano al ser el mediterráneo el área de entrecruce Norte-Sur más lacerante del mundo después de Río Grande y del paralelo 38 entre las dos Coreas. Por añadidura, en ese mediterráneo sur se encontraban —y se siguen encontrando— algu-

nos de los contenciosos más espinosos de la política exterior española como son Ceuta y Melilla, el Sahara y Gibraltar.

En los últimos tres lustros, la historia se ha acelerado vertiginosamente dando en unos pocos años un salto que a veces tarda siglos en producirse. Desaparece en ese tiempo la principal línea de causación política del mundo al caer el viejo concepto de Guerra Fría y la denominación Este-Oeste que venían animando fundamentalmente el argumento político mundial. Prácticamente ningún país del mundo escapaba a ese condicionamiento a través de las áreas de influencias que había instaurado cada uno de los bloques y del respeto que “el otro” mostraba al statu quo creado.

Con la desaparición del Pacto de Varsovia y del CAME —el Kominterm y Kominform prácticamente lo habían hecho antes—, y con el desmantelamiento de la URSS, el mundo entra en una nueva andadura que afecta a todos los Estados y por supuesto a España. Quedan para nuestro continente y para Norteamérica como válidos —habría que decir más válidos— los organismos creados en Occidente. La CSCE se transforma en OSCE y ve crecer su número desde 35 a 55 miembros. Crece el número de asociados del Consejo de Europa, se amplía y robustece igualmente la CEE —UE a partir del Tratado de la Unión en Maastrich en 1990— y se transforma sustancialmente la OTAN que acoge a la casi totalidad de miembros del ex Pacto de Varsovia y que se orienta no ya hacia el fenecido mundo soviético sino que va a hacer frente a los nuevos riesgos surgidos en la Sociedad Internacional. Ha desaparecido el viejo concepto del enemigo que ahora está mucho más diluido, al modificar en su caída las líneas de relación antes marcadas —socios, aliados antagonistas, amigos y terceros.

La Guerra Fría tenía sus ventajas. Permitía, con su simplificación mirar el mundo de forma mucho más sencilla y maniquea. La alternativa bondad-maldad ponía las cosas en su sitio y permitía hacer los cálculos de forma relativamente más fácil. Logró también aquel mundo mantener soterrados un sinfín de problemas que iban a surgir tan pronto como el Este desapareció como concepto político.

Las lacras del mundo bipolar son sobradamente conocidas para tener que insistir en ellas. Varias generaciones de ciudadanos de Europa y de otras regiones del mundo se verán sacrificadas bajo el manto de unos regímenes igualitarios que en el fondo no trajeron consigo más que la pobreza, la falta de libertad, la desmoralización y la tristeza.

Tras la Guerra Fría el mundo ha entrado en una etapa que aún no ha encontrado rotulación y que de forma provisional podríamos calificar —

pasada la Guerra Caliente, la Guerra Tibia, la Paz Fría y la Distensión—, de “Casi Paz”. Es un tiempo en que la destrucción total, el exterminio masivo, la psicosis nuclear se han modulado aún cuando persisten las armas de exterminio total que podrían destruir el planeta más de cien veces. Pero es también un tiempo en que han quedado liberados nuevos riesgos que antes estaban contenidos bajo el manto de una amenaza de mayor envergadura.

El presente trabajo va a desarrollar precisamente todos aquellos flancos que ahora constituyen el argumento político y de seguridad de nuestra sociedad. Lo hace alrededor de los seis capítulos siguientes:

- *Terrorismo.- Desde el fin de la Guerra Fría y la desaparición de los bloques, el escenario mundial cambió drásticamente. Cabría decir que más que desaparecer, los bloques se fundieron ya que la mayor parte de los países del Pacto de Varsovia y del Comecon han ingresado o están a punto de ingresar en la OTAN y en la Unión Europea. Las relaciones con Rusia, principal animador del Bloque Oriental, son igualmente intensas tanto en el terreno económico como en el político y militar.*

Teóricamente los países occidentales fuimos conscientes a partir de 1989, de que los riesgos de seguridad habían variado y que, por consiguiente, deberían modificarse también los ejércitos nacionales y las estructuras globales defensivas. Estos cambios, sin embargo, no se produjeron y el 11 de septiembre de 2001 sorprendió al mundo entero, y particularmente a la superpotencia americana, totalmente desprevenidos.

Desde el 11 de septiembre es ya evidente cuáles son los nuevos retos y riesgos y evidentemente el terrorismo se sitúa en cabeza de una larga lista de enemigos a combatir entre los que están, los choques étnicos y religiosos, la trata de blancas, de niños, de órganos, el narcotráfico, el contrabando de armas, etc. Este es el contenido del trabajo desarrollado por el Capitán de Navío D. Gonzalo Sirvent.

- *Economía.- El estudio detallado de la lucha contra el terrorismo vendrá seguido del análisis de otros flancos muy estrechamente vinculados con aquel capítulo. El primero de ellos es la fragilidad económica mundial que cada día hace crecer más el abismo entre un mundo prospero progresivamente reducido y el bloque subdesarrollado cada vez más numeroso y que como se ha dicho alcanzará en este siglo el 90% de la población mundial.*

No cabe duda que detrás de los conflictos más lacerantes en el mundo —Oriente Medio, los choques en África, incluso las activi-

- dades terroristas— hay un trasfondo económico que analiza el profesor D. José Antonio Alonso.*
- *Migraciones.- Hay a la vez una motivación económica en los movimientos migratorios que pueden significar uno de los mayores fenómenos no solo de este siglo sino también de los próximos, al conllevar interconexiones culturales y étnicas de toda índole que modificarán el paisaje humano de nuestro entorno inmediato y del mundo en general. El profesor D. Juan Avilés profundiza en estas cuestiones.*
 - *Tecnología-Cibernética.- Con el progreso científico nos asalta un nuevo riesgo y es el del reto tecnológico, capaz de desarmar a una sociedad a través del bloqueo que puede sobrevenir por la vía de una agresión cibernética. Es el profesor D. Jesús Minguet quien abunda en este capítulo apasionante.*
 - *Riesgos Médicos.- No se trata de hacer, en el capítulo correspondiente redactado por uno de los mejores especialistas médico-militares, —el Coronel D. Luis Villalonga— una guía de enfermedades del siglo XXI y de sus remedios. Para ello hay cientos de manuales disponibles. Lo que se pretende es estudiar aquellas enfermedades que pueden nacer de la propia deriva que va a tomar la sociedad internacional en los próximos años y que abarcará desde epidemias que pueden transmitirse anejas a los movimientos migratorios, hasta las enfermedades nucleares.*
 - *Estados Fallidos.- De alguna forma, el capítulo final dedicado a los Estados fallidos y del que es autor el joven diplomático Miguel Alonso Berrio, cubre un vacío que no es tratado en ninguno de los cinco estudios precedentes y en ese sentido se convierte en cajón de sastre de la inseguridad mundial. En los Balcanes, en Iberoamérica, en África y Asia ha habido y hay países que al no ser capaces de responder a sus obligaciones ante la sociedad internacional se convierten en un riesgo para ésta. De la mano de su autor veremos qué destino espera a estos países —que solo indirectamente tienen que ver con el subdesarrollo— y qué otros estados podrían “fallar” en un próximo futuro.*

No se han incluido en las páginas que siguen riesgos clásicos como son los residuos de la Guerra Fría o incertidumbres derivadas de China o de Rusia país éste que mantiene estrechos vínculos tanto con la UE como con la OTAN.

Tampoco se tratan los riesgos regionales que sitúan a España en una posición delicada. Si en la relación Este-Oeste nuestro país se encontra-

ba en la periferia, en el conflicto Norte-Sur estamos en la zona de contacto, un emplazamiento que recuerda al que Polonia ocupó durante la Guerra Fría.

La vecindad mediterránea nos emplaza en la necesidad de entendernos con el mundo árabe y particularmente con Marruecos. Quedan por lo tanto intocadas nuestras preocupaciones en las áreas del mediterráneo sur, en especial en Ceuta, Melilla, el Sahara Occidental y Gibraltar a las que hay que añadir los problemas de países vecinos como Argelia y Libia amén del secular conflicto de Oriente Medio de tan difícil superación.

El reinado de Mohamed VI que pareció anunciar la democratización de Marruecos y el buen entendimiento entre Madrid y Rabat está derivando en un camino de desencuentros que en el verano de 2002 se materializaban en varias direcciones: de un lado los incidentes del islote Perejil, de otro el replanteamiento en Naciones Unidas de la cuestión del Sahara en la línea defendida por España (realización del referéndum sobre la autodeterminación) y en contra de las pretensiones autonomistas de Rabat. Por añadidura ni mejora la situación política en Marruecos ni tampoco se logra un impulso socio-económico en el país lo que hace crecer el número de emigrantes que procedentes de todo el continente africano, se canalizan a través de Marruecos y merced a mafias que, acaso con apoyo institucional, propician la llegada masiva de ilegales a nuestras costas.

Todo lo dicho conlleva el replanteamiento desde las máximas instancias marroquíes de la cuestión de Ceuta, Melilla y las restantes plazas de soberanía española, reclamación que Rabat resucita desde su nacimiento como estado independiente en 1956 con sospechosa regularidad, cada vez que la situación interna alauíta se deteriora.

A su vez, el contencioso de Gibraltar conoce a partir de 2001 un relanzamiento sin precedentes. La aparición en la escena política británica de la fuerte figura de Tony Blair, el entendimiento que se traza entre él y el Presidente Aznar, la convicción de que España es el principal gran país europeo con el que el Reino Unido puede trazar una alianza por intereses transatlánticos paralelos, la convicción de que Gibraltar se opone a tal entendimiento entre Madrid y Londres, el desgaste político que el Peñón representa para el gobierno británico en la UE y en la OTAN son razones que pueden explicar el cambio de actitud del Gobierno laborista que podría llevar, a través de la soberanía temporalmente compartida de Gibraltar, a encauzar adecuadamente la solución del contencioso.

EL COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO

CAPÍTULO PRIMERO

TERRORISMO Y DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA EN EL SIGLO XXI

TERRORISMO Y DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA EN EL SIGLO XXI

Por GONZALO SIRVENT ZARAGOZA

EL TERRORISMO

Introducción

El terrorismo del Siglo XXI se desenvuelve en un nuevo entorno que se caracteriza por los siguientes aspectos:

- El mundo se ha hecho pequeño: viajar es mucho más fácil, las naciones cada vez cuentan con más comunidades étnicas y culturales distintas entre sus ciudadanos, existe una lengua universal — el inglés—, la televisión, y los medios de comunicación, acercan cada vez más la información a cualquier parte del mundo y somos mucho más interdependientes.
- La tecnología está al alcance de todos: en internet se puede encontrar toda clase de información, las empresas multinacionales se cuentan por millares y en ellas trabajan hombres y mujeres de todas las culturas e ideologías. Además, los países más avanzados en el desarrollo de las tecnologías de utilización militar, capaces de producir armas de destrucción masiva, han caído en el error de facilitar parte de sus conocimientos a otros y, tras la caída de la URSS, este antiguo imperio vivió una situación de caos que ha podido dejar desprotegidos importantes secretos y sofisticado material militar.
- Existen países que han alimentado el odio hacia Occidente y que han permitido o fomentado que determinados grupos se adoctri-

nen en visiones fanáticas del mundo y se adiestren en el empleo de armamento y de las más variadas técnicas terroristas.

- Se ha acentuado el carácter transnacional del terrorismo, al ser más fácil viajar y comunicarse y al aumentar el número de “santuarios” en donde los terroristas pueden esconderse y preparar sus atentados, al tiempo que surgen nuevas redes de implantación multinacional y se estrechan los vínculos entre los diferentes grupos que existen.
- Algunas visiones fundamentalistas de la religión, la cultura, la política, una determinada ideología o incluso la raza —ciegas de fanatismo— han aceptado éticamente lo que nunca será aceptable para el resto de la humanidad: el empleo indiscriminado de la violencia y el terror, sin excluir el asesinato, para conseguir determinados fines. Además, el grado de fanatismo se está incrementando y se está produciendo una proliferación de la figura del terrorista suicida, de consecuencias altamente preocupantes.
- El terrorista puede escoger su presa entre una ingente variedad de blancos potenciales, así como el momento de su agresión. Piénsese en la cantidad de instalaciones o personas vulnerables que existen en un país y en la dificultad de controlar el tráfico aéreo, los envíos postales o un coche-bomba que no se sabe dónde ni cuándo podría estallar.
- En la nueva gama de riesgos que nos acechan, se está difuminando la frontera entre la Seguridad frente a una agresión militar *externa* (ámbito tradicional de prevención y actuación de las Fuerzas Armadas) y la Seguridad frente a la delincuencia o el terrorismo en el *interior* de un país, que normalmente se ha situado bajo la responsabilidad de las Fuerzas de Seguridad de los Estados.

En resumen, aunque el fenómeno terrorista es antiguo, su evolución es hoy en día motivo de gran preocupación debido a su proliferación, radicalización e internacionalización y a la existencia de una mayor facilidad de movimientos y de acceso a las armas de destrucción masiva, en un mundo cada vez más global e interdependiente, todo lo cual ha incrementado la vulnerabilidad, externa e interna, de los países.

Ahora bien, para abordar el estudio de este fenómeno como nuevo riesgo es importante, ante todo, establecer una definición, para luego pasar a analizar sus formas de manifestarse, sus causas, su entorno y, finalmente, poder determinar fórmulas eficaces para combatirlo.

Conceptos y definiciones

Fanatismo

En este trabajo se entenderá por fanatismo lo siguiente: “actitud mental fuertemente establecida sobre determinada ideología o creencia que lleva al desprecio del diálogo y de las opiniones contrarias, con tendencia a incitar el odio hacia los que no piensan igual o son diferentes y que, en grado extremo, puede llevar a admitir el asesinato o incluso el genocidio”.

Tal es el concepto al que se hará referencia en las páginas siguientes. Si bien es cierto que existen otros términos similares tales como “fundamentalismo”, “integrismo”, etc, se considera que el vocablo “fanatismo” se corresponde mejor con el tipo de actitud mental irracional tras el que se sustenta el fenómeno terrorista o matanzas como las que se produjeron al desintegrarse la antigua Yugoslavia.

Una actitud *fanática*, y, por tanto, de desprecio al diálogo o incluso a la vida se apoya, pues, en una determinada ideología, la cual puede ser de naturaleza predominantemente política, religiosa o étnico-cultural. Ejemplos del primer tipo serían el fanatismo asesino de Stalin o el de Pol Pot (1) que les llevó a cometer horribles matanzas desde el poder, pero también el de grupos ideológicos extremistas que intentan subvertir el orden establecido; en el segundo grupo podríamos citar tal vez a Bin Laden y sus seguidores (aunque las causas de este fenómeno son más complejas, podría considerarse que el fundamentalismo religioso es el factor dominante) y, como ejemplos de fanatismo de naturaleza étnica, podríamos citar la “limpieza étnica” acometida por Hitler o las recientes matanzas entre Hutus y Tutsis.

Terrorismo

El concepto de terrorismo puede dar pie a diversas definiciones, de modo que según la que se utilice para referirse a este fenómeno, podría considerarse como tal cualquier tipo de violencia, aunque proceda de un perturbado o de una banda de delincuentes. Sin embargo, se considera que debe diferenciarse entre estos casos y el de las organizaciones terroristas propiamente dichas, entendiendo por tales los grupos organizados que persiguen una finalidad política. Por ello, es conveniente incluir en la

(1) Dictador camboyano, bajo cuyo liderazgo fueron asesinados dos millones de personas.

definición la *finalidad* que se persigue con el delito y no sólo el delito en sí mismo.

De esta forma, se podría dar una primera definición de terrorismo, en la que se entendería como tal: “El empleo de la violencia por un grupo de individuos, habitualmente capaz de llegar al asesinato, contra una determinada sociedad, sus instituciones o su población con una determinada finalidad política”.

Para mayor claridad, esta definición podría además ampliarse incluyendo en ella una relación de actos terroristas y no sólo a sus autores materiales, sino también a los que los ordenan o ayudan a llevarlos a cabo, tal y como hizo en su momento la Unión Europea.

Definición de Terrorismo en la Unión Europea

La Unión Europea (UE) fue la primera organización internacional en reaccionar, tras los dramáticos atentados del 11 de septiembre de 2001, y lo hizo a partir de la adopción de una definición común de terrorismo en sus 15 Estados miembros (2), según la cual:

1. *Se considerarán terroristas a aquellas personas, grupos o entidades que cometan, o intenten cometer, actos terroristas, participen en ellos o faciliten su ejecución.*
2. *Se entenderá por acto terrorista cualquiera de los siguientes, cuando sean cometidos con alguno de estos objetivos:*
 - *Intimidar seriamente a una población.*
 - *Obligar a un gobierno o a una organización internacional a llevar a cabo o abstenerse de realizar determinado acto.*
 - *Destruir o desestabilizar gravemente la estructura política, constitucional, económica o social de un país u organización internacional.*

La definición de la UE incluye a continuación una relación detallada de once tipos de actos terroristas, tales como atentados, secuestros, extorsión, etc. Así mismo, desde la adopción de esta definición, la Unión se encuentra inmersa en un proceso de unificación de las penas a imponer por estos delitos en sus países miembros, de forma que nunca sean inferiores a un determinado número de años de privación de libertad (3).

(2) Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001.

(3) Las penas a imponer oscilarían entre los dos años para los delitos de extorsión o amenaza y los veinte años de pena mínima para los delitos más graves.

Este es un camino en el que todavía deben darse pasos muy importantes ya que, a pesar de que el artículo 29 del Tratado de la UE se refiere al *terrorismo* como “una de las formas más serias de delito, que debe ser prevenido y combatido mediante una estrecha cooperación”, lo cierto es que no está tipificado como tal en el Código Penal de todos los países comunitarios, siendo en muchos casos el acto terrorista castigado como un delito común, en función del empleo de la violencia que supone. Esta situación podría de hecho plantear algunos problemas a la hora de una extradición. Naturalmente, este no es el caso de España y el Reino Unido, entre otras naciones europeas que han sufrido esta lacra durante años y donde, entre otras brutales manifestaciones, también se ha estado a un paso de sufrir la voladura de grandes y emblemáticos edificios, en línea con la barbarie que vivió el mundo el famoso 11 de septiembre de 2001 (4).

Además de los avances antes citados, se están dando pasos importantes en la requisita de fondos, en un procedimiento de extradición inmediata de terroristas dentro de la UE y en otros importantes aspectos de la cooperación policial y judicial. Así mismo, la UE ha aprobado una relación abierta de individuos y grupos envueltos en actividades terroristas, que incluye a 21 terroristas de ETA y a la organización terrorista vasca y su entorno, haciéndose mención específica de las siguientes organizaciones: Kas, Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segui y Gestoras Pro-amnistía.

Definición de Terrorismo en el Código Penal español

La definición que aporta el Código Penal español es similar a la de la UE. Según éste se considerarán como terroristas:

los que perteneciendo, actuando al servicio o colaborando con bandas armadas, organizaciones o grupos cuya finalidad sea la de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, cometan los delitos de... (art. 571 y siguientes).

El Código Penal incluye a continuación una lista de delitos y unas penas muy similares a las que actualmente están en estudio en la UE.

El Concepto de Terrorismo en las Naciones Unidas

Sin embargo, es un hecho conocido que internacionalmente no es

(4) No solamente las organizaciones terroristas ETA e IRA han intentado volar edificios enteros. Terroristas chechenos volaron dos edificios de apartamentos completos en Moscú en 1999 causando más de 200 muertos.

fácil ponerse de acuerdo en este concepto y, a partir de él, establecer medidas de colaboración, pues lo que para muchos países es un *terrorista* para otros puede ser visto como un *“luchador por la libertad”* de su pueblo. Esta es, por ejemplo, la consideración que a menudo reciben los terroristas suicidas palestinos por parte de sus compatriotas o por una parte importante del mundo árabe, lo que ha impedido que triunfen en el seno del Diálogo Mediterráneo los intentos de la UE de hacer extensivas a los demás países ribereños las definiciones y medidas adoptadas por ella.

Pues bien, para este fenómeno, a veces de difícil delimitación conceptual, afortunadamente existe una definición aprobada en el seno de las Naciones Unidas que se considera de gran interés (5) y que debería ser rescatada internacionalmente, según la cual tendría la consideración de “acto terrorista”:

Cualquier acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.

Como puede apreciarse, esta definición es similar a la de la UE y muy interesante, al considerar “acto terrorista” no solamente cualquier atentado contra civiles, sino también contra “cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado”. Es decir, también recibiría esta calificación cualquier atentado contra militares o fuerzas de orden público en una situación de paz o, incluso, en el caso de un conflicto armado, un atentado dirigido contra cualquier persona que no participase directamente en las hostilidades. Tal vez esta definición se considere insuficiente o no sea perfecta para todos, pero constituye una magnífica base de partida para tratar de llegar a un mayor consenso internacional sobre este nuevo riesgo del siglo XXI y a la forma de enfrentarse al mismo, sobre la que deberían volcarse importantes esfuerzos.

Además, nótese que todas las definiciones comentadas son muy similares y que convergen aceptablemente en la delimitación de este fenómeno.

(5) Resolución 1269 de 19 de octubre de 1999 del Consejo de Seguridad, destinada a combatir la financiación del terrorismo.

no. En particular, todas ellas destacan de un modo u otro *la finalidad política* del delito (6).

Finalmente, y con objeto de facilitar el entendimiento internacional con respecto a este problema y no perderse en largas discusiones, debería tenerse presente que no es conveniente hablar de "Terrorismo de Estado", concepto sobre el que el grado de consenso internacional es mínimo, y sí de "Crímenes de guerra", "Crímenes de lesa humanidad" o "Genocidio", todos ellos delitos claramente tipificados e internacionalmente reconocidos, que se sitúan bajo la competencia de la nueva Corte Penal Internacional, recientemente creada (7).

VISIÓN GLOBAL DEL TERRORISMO EN EL MUNDO Y SUS FORMAS DE MANIFESTARSE

Si se hiciera una lista de los actos terroristas que el mundo ha padecido en los últimos años, se observaría que muchos de ellos se cometieron en países occidentales o estaban dirigidos contra sus ciudadanos o instituciones. Y en dicha lista aparecerían, sobre todo, atentados contra la vida de las personas. Estos atentados son de naturaleza diversa tales como: los actos de barbarie suicida del 11 de septiembre, cometidos por el grupo AL QAEDA de Bin Laden, los múltiples asesinatos sufridos en el Reino Unido, España e Italia, a causa del IRA, la ETA o las Brigadas Rojas, el famoso atentado con gas sarín que tuvo lugar en el metro de Tokio, los atentados del GIA (8), los cometidos contra las embajadas de EE.UU. en Kenia y Tanzania, también llevados a cabo por terroristas de Bin Laden, los asesinatos de turistas occidentales cometidos en Egipto, a manos de fundamentalistas islámicos, o los llevados a cabo por las FARC (9) en Colombia.

(6) En los actos de violencia cometidos por la delincuencia común o por las mafias, la finalidad tiene un carácter *económico*, lo que permite establecer diferencias entre unos delitos y otros.

(7) Tribunal internacional de carácter permanente cuya jurisdicción comenzó su andadura el 1 de julio de 2002, tras la firma de 139 Estados y la ratificación de 71, incluidos los 15 Estados miembros de la Unión Europea.

(8) Grupo Independiente Armado, de carácter fundamentalista islámico, que ha cometido innumerables asesinatos de civiles y otros atentados en Argelia.

(9) Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, organización guerrillera marxista, que junto con el ELN (Ejército de Liberación Nacional) y otras organizaciones han cometido, igualmente, toda clase de atentados contra la población, infraestructuras e instituciones de su país.

Así mismo, podría observarse que los terroristas utilizan toda una gama de acciones igualmente reprobables, tales como secuestros, extorsiones, amenazas, etc., encaminadas a imponer por la fuerza —frecuentemente mediante el asesinato— sus planteamientos. Todos estos actos han sido definidos por extensión por la Unión Europea (10) en la relación siguiente:

- Ataques contra la vida de las personas.
- Ataques contra la integridad física de las personas.
- Secuestro y toma de rehenes.
- Causar daños importantes en una instalación del Gobierno o pública, un sistema de transporte, una infraestructura —incluyendo los sistemas de información— o una propiedad, pública o privada, con probabilidad de poner en peligro vidas humanas o de producir graves pérdidas económicas.
- Apoderarse de aeronaves, buques u otros medios de transporte público o de mercancías.
- La fabricación, posesión, adquisición, transporte, suministro o uso de armas, explosivos, en particular, de armamento nuclear, biológico o químico, así como la investigación y desarrollo de armas biológicas o químicas.
- Liberar sustancias peligrosas o causar incendios, explosiones o inundaciones que pongan en peligro vidas humanas.
- Interferir o impedir el suministro de agua, energía o cualquier otro recurso fundamental, de forma que se pongan en peligro vidas humanas.
- Amenazar con llevar a cabo cualquiera de los actos anteriores.
- Dirigir un grupo terrorista.
- Participar en las actividades de un grupo terrorista, incluyendo el suministro de información o de recursos materiales, o la financiación de sus actividades en cualquier forma, con conocimiento de que ello contribuye a las actividades criminales del grupo.

Con respecto a esta lista, obsérvese que el hecho de poner en peligro la vida o la integridad física de las personas aparece explícitamente incluido en cinco de los once actos citados y que lo está implícitamente en todos los demás. Por lo tanto, las formas varían, pero en el fondo subyace siempre el desprecio al don jurídico y éticamente más valioso: la vida humana o la integridad física y síquica de las personas, lo que es aberrante e inadmisibile.

(10) Consejo de Laeken, anteriormente citado.

Entre estas acciones es frecuente que se produzcan atentados contra edificios, o infraestructuras de servicios básicos (transportes, energía, comunicaciones, etc.) los cuales también suelen llevar aparejada la pérdida de vidas humanas, en ocasiones incluso de forma masiva (11). En definitiva, resulta claro que ninguna “ideología” puede justificar la comisión de delitos tan graves en su nombre y que *el fin nunca justifica los medios*, aserto que alcanza su más absoluta validez ética y jurídica frente al acto terrorista, cualquiera que sea el fanatismo ideológico que lo sustente. Y si esta afirmación es cierta con carácter general, lo es todavía más en el seno de una democracia, en donde cualquiera puede plantear de forma pacífica sus reivindicaciones.

El Terrorismo en los Países Occidentales y Japón

Como se ha dicho antes, el terrorismo afecta de forma especial a los países occidentales. Del mismo modo, también podría incluirse con ellos el caso de otro país democrático: Japón.

Pues bien, aunque los actos aislados de terrorismo son muy antiguos —recuérdense el asesinato del archiduque de Austria en Sarajevo en 1914, que dio lugar a la Primera Guerra Mundial, o el atentado contra Alfonso XIII de 1906, en el que murieron más de 20 personas—, lo cierto es que este fenómeno no se extiende y se hace habitual, tal y como lo conocemos hoy en día, asociado además a grupos de una cierta entidad y con una implantación internacional creciente, hasta hace sólo unas décadas.

Refiriéndonos a la época más reciente, que se inicia aproximadamente en la década de los sesenta, en Europa surgen las organizaciones terroristas ETA, IRA o las Brigadas Rojas (12). Por su parte, en Japón lo hace el llamado Ejército Rojo Revolucionario, todas ellas basadas en ideologías marxistas y/o secesionistas. En lo que respecta a otras ideologías más dispares, en EE.UU, Alemania e Italia, entre otros países, también se han dado casos de grupos terroristas de extrema derecha (13).

(11) En el caso de España, recuérdese el atentado de la ETA contra un centro comercial en Barcelona o el que estuvo a punto de perpetrar en Madrid con cerca de 2000 kgs. de explosivos, al parecer contra la torre Picasso.

(12) Esta última, después de unos años en los que prácticamente desapareció, el pasado 20 de marzo de 2002 asesinó en Bolonia a un profesor de derecho, asesor del ministro de trabajo.

(13) El peor atentado cometido por grupos de extrema derecha se produjo contra una estación de tren, también en Bolonia, en 1980, en el que murieron ochenta y cinco personas.

Pero no solamente se producen actos terroristas con una naturaleza *endógena*, esto es perpetrados por grupos de individuos residentes en los países afectados y con una cultura similar a la que impera en su entorno. También se dan con frecuencia actos de un terrorismo de naturaleza *exógena*, esto es perpetrados por extranjeros o, incluso, por inmigrantes residentes en los países que lo sufren. Entre ellos, merecen mención especial los secuestros aéreos, que nacieron y proliferaron hace unos años, generalmente a cargo de grupos fundamentalistas islámicos o ligados a causas de tipo nacionalista. Otros casos de actos de terrorismo exógeno anteriores al 11 de septiembre fueron el secuestro y asesinato de deportistas israelíes por la organización terrorista Septiembre Negro, en los Juegos Olímpicos de Munich en 1972, el primer atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York, en 1993, también ligado a fundamentalistas islámicos, o los que sufrió Francia hace unos años de manos de miembros del GIA argelino.

En definitiva, se ha destacado el fenómeno terrorista en los países occidentales y en Japón porque al tratarse de los países más desarrollados y de regímenes democráticos, reúnen dos características que los hacen más propicios a sufrir atentados terroristas: en primer lugar la mayor vulnerabilidad de las democracias, al jugar el terrorista con muchísimas ventajas en ellas. Como consecuencia, existe una mayor tendencia a generar y tener que convivir con movimientos terroristas de carácter *endógeno* en su seno que en otros sistemas políticos. Pero, además, al tratarse en su mayoría de los países más ricos del mundo y, por tanto, desde los que se toman las principales decisiones, las diferentes ideologías que degeneran en *terrorismo* encuentran en ellos un blanco ideal para plantear sus exigencias, atraer más la atención mundial o simplemente para infligir el mayor daño posible a países que han tomado decisiones que consideran perjudiciales para sus intereses, produciéndose así el fenómeno del terrorismo *exógeno*, igualmente importante.

El Terrorismo en otros Países

Aunque sería prolijo analizar en profundidad el fenómeno terrorista en otros países, es conveniente hacer una referencia a la naturaleza de este fenómeno en las naciones no occidentales. En este sentido hay que decir, en primer lugar, que la generación del terrorismo *endógeno* se presenta a menudo en cualquier cultura: Filipinas, Indonesia, Rusia, Colombia, o Perú son ejemplos de países que sufren la lacra terrorista. En segundo lugar, también se cumple que cuanto más totalitario es el régimen de un país,

menos éxito suele tener dicho fenómeno. Así por ejemplo, las acciones terroristas en la extinta URSS o actualmente en China, Corea del Norte o Cuba fueron, son y han sido muy escasas (no tanto en la Rusia de hoy en día, menos autoritaria). Lo mismo podría afirmarse de los regímenes dictatoriales de Argentina y Uruguay, que consiguieron prácticamente extinguir los movimientos terroristas *montonero* y *tupamaro*. Todo ello corrobora la mayor vulnerabilidad de las democracias.

En lo que respecta al terrorismo de naturaleza *exógena*, éste se da con menos frecuencia en el mundo no Occidental, salvo cuando va asociado a situaciones latentes o manifiestas de guerra entre dos Estados, como en el caso del conflicto de Cachemira entre Pakistán y la India o en el conflicto palestino-israelí.

Finalmente, el terrorismo que se manifiesta en otras culturas posee otra peculiaridad importante y es que tiende a mostrarse particularmente agresivo frente a la cultura occidental, bien contra los turistas europeos o norteamericanos que los visitan, bien contra sus embajadas o incluso saliendo de sus fronteras, dando lugar al *terrorismo exógeno* en los países occidentales.

Frente a todo ello, es importante que Europa esté atenta a la evolución de este fenómeno en el mundo y de forma especial, a cuánto suceda en los mundos árabe e islámico, dada la mayor proliferación de grupos terroristas en su seno que en otras culturas. Debe tenerse en cuenta, además, que todo cuanto acontezca en estos países afecta directa o indirectamente a Europa, dada su proximidad. Así mismo, no se debe olvidar que vivimos en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, en el que adquiere una significación muy especial el conflicto de Oriente Próximo, verdadera encrucijada de culturas, cuya evolución es de extrema importancia para la paz mundial.

Terrorismo Supranacional

El que se ha denominado *terrorismo occidental exógeno* ha adquirido en nuestros días un carácter marcadamente supranacional, tanto por la nacionalidad diversa de sus acólitos (egipcios, chechenos, pakistaníes, magrebíes, saudíes, etc.), como por su vasto campo de actuación. Y es fundamentalmente este fenómeno, del que su máximo exponente es el grupo AL QAEDA de Bin Laden, el que está marcando la nueva estrategia militar de EE.UU. en el mundo y la nueva situación estratégica mundial.

Las características más destacadas de este nuevo tipo de terrorismo son las siguientes:

- Está asociado a grupos fundamentalistas islámicos.
- Sus miembros se alimentan de interpretaciones religiosas fundamentalistas y de un fanatismo que les lleva a odiar a Occidente.
- Goza de tolerancia y apoyo por parte de algunos países, lo que ha permitido su crecimiento y su fuerza en los últimos años.
- Se aprovecha de los actuales avances en las comunicaciones y en la informática para organizarse, producir sus armas y viajar a cualquier parte.
- Muestra especial interés por las armas de destrucción masiva.
- Muchos de estos terroristas han vivido en países occidentales, hablan correctamente su lengua o incluso tienen formación universitaria.

CAUSAS DEL TERRORISMO

Detrás de un acto terrorista se encuentra siempre una interpretación errónea sobre la forma de conseguir unos determinados objetivos, que es consecuencia de una actitud mental fanática sobre una determinada ideología o creencia, dicha actitud puede tener un sustrato de carácter político o estar basada en diferencias religiosas o étnico-culturales que, a menudo, se apoyan mutuamente. No obstante, a continuación se tratará de analizar por separado las diferentes causas capaces de generar un movimiento terrorista.

El Fanatismo Político

El fanatismo político puede arraigar entre los gobernantes de un país o en movimientos políticos de oposición que intentan subvertir el orden establecido. En el primer caso, puede generar actos de terror selectivo contra el sector de la población que se opone al gobierno, sea porque aspira a expulsarlo del poder, porque quiere conseguir la independencia, o porque es visto como enemigo por cualquier otra causa. Como ejemplos históricos de este tipo de "terror" se han citado anteriormente las "purgas" de Stalin y los asesinatos de Pol-Pot, pero se han dado otros muchos. Para combatirlos se ha creado recientemente la Corte Penal Internacional, anteriormente citada.

En lo que respecta al fanatismo político en sentido inverso, esto es desde abajo hacia arriba, el caso más frecuente de los últimos años ha consistido en movimientos revolucionarios de corte marxista-leninista, los cuales justificaban el empleo del terror como arma política para implantar un nuevo régimen, habitualmente inspirado en el modelo soviético, es decir, curiosamente, una férrea dictadura en la que nadie podía opinar en contra de la doctrina oficial. No obstante, tras el claro fracaso del comunismo soviético, hoy en día puede considerarse que estos movimientos están abocados a desaparecer en unos años, salvo quizás en aquellos países en los que persistan desigualdades tan graves en la distribución de la riqueza como las que se dan en algunos del Tercer Mundo y que constituyen un verdadero caldo de cultivo para movimientos revolucionarios.

El Fanatismo Religioso

En EE.UU, tras la guerra de Vietnam, surgieron movimientos terroristas que tenían carácter paramilitar. Algunos de ellos tenían también una visión fundamentalista de la religión cristiana. De hecho, durante la década de los ochenta hubo bastantes detenciones de miembros del denominado Movimiento de Identidad Cristiana, que abogaba por la supremacía de la raza blanca y por su tarea mesiánica en la Tierra, para la que se consideraban autorizados a usar la violencia. Este sería un ejemplo de fundamentalismo religioso que llega a admitir la violencia. Otro sería el de algunas comunidades hebreas ultraortodoxas que propugnan el más acendrado odio hacia los árabes y justifican el empleo de la violencia contra ellos. De hecho, el asesinato de Isaac Rabin fue cometido por un extremista judío que, tras ser detenido, justificó con total convencimiento su crimen como la mano ejecutora de la voluntad de Dios. Del mismo modo, en la guerra de Bosnia-Herzegovina se escucharon pretendidas justificaciones por parte de prelados ortodoxos sobre la barbarie ejercida por algunos serbios contra la población musulmana o, sin ir más lejos, ha habido sacerdotes católicos que han *justificado* los asesinatos de ETA.

Tal es el peligro de las visiones fanático-fundamentalistas, que pueden presentarse en cualquier ámbito de pensamiento, incluso en el de la religión, en el que se supone se deben defender con mayor énfasis que en cualquier otro los principios éticos, de los que el más básico de todos es el respeto a la vida y a la integridad física de las personas. Con respecto a ello, es conveniente recordar las palabras de Monseñor Rouco

Varela, Presidente de la Conferencia Episcopal Española, el 26 de febrero de 2002:

El terrorismo es una gravísima inmoralidad, intrínsecamente perverso y absolutamente reprobable. No admite colaboración ni justificación alguna, sea del grado y del tipo que sea, explícita o implícita, socio-política o cultural y, por supuesto, ninguna de naturaleza ética o moral.

Pues bien, hasta ahora se ha hecho referencia a diferentes ejemplos de fundamentalismo religioso *no islámico* y ello se ha hecho de forma deliberada, en primer lugar por respeto a la verdad, pero también porque aunque el fundamentalismo islámico —que ya empezó a manifestarse tras la revolución de Irán de finales de los setenta y posteriormente en las elecciones de Argelia (14)— sea, después del 11 de septiembre, un grave motivo de preocupación, es importante dejar claro que no es el único que existe y que, de la misma manera que no todos los cristianos o judíos caen en visiones fanático-fundamentalistas, tampoco los musulmanes tienen por qué hacerlo. Sin embargo, es cierto que existen movimientos fundamentalistas islámicos muy arraigados (chiita, sunita, wahhabita, etc.) y que muchos de ellos tienden al fanatismo y a la violencia, y que odian, en mayor o menor medida, a Occidente. Uno de ellos, iniciado en Pakistán y financiado por otros Estados, llevó al fenómeno talibán y al nacimiento de AL QAEDA.

El Fanatismo Étnico-Cultural

Todos los pueblos somos distintos. Así por ejemplo, dentro de la civilización europea, a la que cabría referirse como cristiano-occidental, las diferencias entre españoles, franceses, británicos o alemanes son claras. Sin embargo, todos los europeos tenemos infinidad de valores y normas de vida comunes, lo que resulta evidente cuando nos comparamos con otras civilizaciones o analizamos los logros de la Unión Europea desde sus orígenes.

Este mismo razonamiento se puede trasladar a cada país europeo, resultando que aunque España o Gran Bretaña son realidades históricas y culturales evidentes, éstas engloban otras culturas tales como la catalana, gallega, vasca, inglesa, irlandesa o escocesa. Todo esto es normal, al

(14) Elecciones municipales de 1990, que fueron ganadas por el FIS (Frente Islámico de Salvación), que se proponía instaurar una especie de dictadura teocrática en este país.

igual que lo es el hecho de que nos enorgullezcamos de la cultura y tradiciones de nuestros pueblos, nacionalidades o regiones, de nuestro país o de nuestra civilización. Pero exactamente igual que a nosotros, les sucede a todos los demás. Por eso, son necesarios el respeto y la tolerancia hacia otros pueblos y culturas. Ante todo, por constituir una norma básica de convivencia; en segundo lugar, porque la diversidad es riqueza como muy bien nos enseña la naturaleza; en tercer lugar, porque los elementos de unión entre miembros de una misma civilización son múltiples y fortísimos y, finalmente, porque la unión entre pueblos con una cultura similar los hace más fuertes, esto es, les da un proyecto de futuro y de prosperidad, con una economía más fuerte y un mayor grado de bienestar, además de un mayor peso internacional para defender sus intereses. La Unión Europea es buena muestra de ello. Naturalmente, cualquier entidad supranacional debe además convivir en paz y armonía con las restantes entidades y pueblos de otras culturas o civilizaciones. Posteriormente se analizará el peligro de los conflictos entre *civilizaciones*, tema de gran actualidad hoy en día.

Sin embargo, también se presentan en ocasiones visiones fundamentalistas y excluyentes de una determinada cultura, o incluso de una determinada raza, que pueden llevar a odiar al extranjero, aunque lleve varias generaciones residiendo en el lugar, o a los miembros de otras culturas y desembocar en fenómenos terroristas o en guerras civiles. La antigua Yugoslavia ha sido un claro ejemplo de hasta donde pueden llevar actitudes de este tipo. El holocausto judío es otra prueba más del peligro de las visiones racistas o del nacionalismo cuando es excluyente e incita al odio y a la intolerancia. El conflicto permanente entre árabes e israelíes, de tan lamentable actualidad, ha dado también periódicas muestras de las consecuencias de este tipo de actitudes.

EL LLAMADO “CHOQUE DE CIVILIZACIONES”

Las teorías del profesor Huntington

El profesor de ciencias políticas Samuel P. Huntington, director del Instituto M. Olin de Estudios Estratégicos de la Universidad de Harvard, publicó en 1993 un artículo con el título ¿Choque de Civilizaciones?, que ha suscitado innumerables debates desde entonces. Sus teorías comenzaron a conocerse un año antes y se fueron consolidando durante algún tiempo hasta que en 1996 publicó un libro con el mismo título,

esta vez sin los símbolos de interrogación, en el que expone, en síntesis, lo siguiente:

- En el mundo de la posguerra fría, la política global se ha vuelto multipolar y multicivilizacional. En él las distinciones más importantes entre los pueblos no son ideológicas, políticas ni económicas: son culturales. Los Estados-Nación siguen siendo los actores principales en los asuntos mundiales, pero los agrupamientos más importantes entre ellos ya no son los tres bloques de la Guerra Fría, sino más bien las siete u ocho civilizaciones principales del mundo: Occidental, Latinoamericana, Islámica, Sinica (china), Hindú, Ortodoxa, Budista, Japonesa y Africana. En este nuevo mundo, los conflictos más generalizados, importantes y peligrosos no serán los que se produzcan entre clases sociales u otros grupos definidos por criterios económicos, sino los que afecten a pueblos pertenecientes a diferentes entidades culturales. En él los choques sangrientos entre civilizaciones en Bosnia, el Cáucaso, Asia Central o Cachemira se podrían convertir en grandes guerras.
- Como muestra de ello, en los conflictos yugoslavos, Rusia proporcionó apoyo diplomático a los serbios, mientras que Arabia Saudí, Turquía, Irán y Libia aportaron dinero y armas a los bosnios, no por razones ideológicas, de política de influencia o de interés económico, sino debido a su parentesco cultural.
- Los países con afinidades culturales colaboran económica y políticamente. Las organizaciones internacionales formadas por Estados culturalmente coincidentes, tales como la Unión Europea, tienen mucho más éxito que las que intentan ir más allá de las culturas. Así mismo, considera que en Europa, el *telón de acero* se ha desplazado varios cientos de kilómetros al este hasta la línea que separa a los pueblos cristianos, por un lado, de los pueblos musulmanes y ortodoxos, por el otro.
- De todos los elementos objetivos que definen las civilizaciones, el más importante suele ser la religión. De hecho, en una medida muy amplia, las principales civilizaciones de la historia se han identificado estrechamente con las grandes religiones del mundo. Incluso personas que comparten etnicidad y lengua pueden, como en el Líbano, la antigua Yugoslavia y el subcontinente asiático, matarse brutalmente unas a otras porque creen en dioses diferentes. En particular, todos los investigadores importantes reconocen la existencia de una civilización islámica inconfundible, aunque dentro de

ella existan muchas subculturas o subcivilizaciones, como la árabe, la turca, la persa o la malaya.

- Según el profesor Huntington, durante cuatrocientos años las relaciones entre civilizaciones consistieron en la subordinación de las demás sociedades a la civilización occidental, de tal forma que Occidente conquistó el mundo, no por la superioridad de sus ideas, valores o religión, sino por su superioridad en la aplicación de *la violencia organizada*, hecho éste que, según afirma, no es olvidado por las demás civilizaciones. De ahí que exista un cierto grado de conflictividad general entre la civilización occidental y las restantes.
- Aunque Occidente continuará teniendo una ventaja importante en talento, investigación y progreso científicos, su control sobre los demás recursos generadores de poder está disminuyendo cada vez más (15).
- Se está produciendo un notable renacimiento religioso. Cristianismo, islam, judaísmo, hinduismo, budismo, ortodoxia, todas estas religiones han experimentado nuevas oleadas de adhesión, actualización y práctica por parte de personas que antes eran creyentes despreocupados (16). En todas las religiones han surgido además movimientos fundamentalistas empeñados en una extrema pureza de las doctrinas y en la remodelación de la conducta personal, social y pública. Estos movimientos pueden tener una influencia política importante.
- Finalmente, manifiesta que entre las diferentes civilizaciones, asiáticas y musulmanes subrayan la superioridad de sus culturas frente a Occidente, mientras que las demás, en general, se limitan a afirmar el carácter distintivo de sus culturas.

El artículo inicial del profesor Huntington, publicado en 1993, fue motivo de fuertes discusiones en múltiples foros. Sin embargo, en su libro aparece la teoría que acaba de ser sintetizada, más elaborada que el citado artículo y que, en líneas generales, se considera coherente y bien estructurada, adaptándose en gran manera a cuanto está sucediendo en el mundo desde la caída del Muro de Berlín.

(15) Según datos aportado por el profesor Huntington, en el siglo XX Occidente ha pasado de controlar el 49% del territorio mundial a sólo un 24%, del 48% de la población mundial a un 10% y del 70% de la producción económica del mundo al 30%.

(16) A modo de ejemplo, el profesor Huntington cita que en 1993, cuatro años después de la caída del Muro, existían en Asia Central 10.000 mezquitas frente a sólo 160 cuatro años antes.

Tal vez el aspecto más crítico de su teoría lo constituya su apreciación de que existe un conflicto permanente entre civilizaciones y su tesis según la cual las próximas guerras serán precisamente guerras entre ellas, algo que, aún siendo un peligro, no tiene porqué ser así, si se da un diálogo sincero y constructivo, tal y como se viene intentando desde diferentes ámbitos. Además, para muchos analistas el grado de "occidentalización" del mundo es enorme y la influencia cultural de Occidente es, sin duda alguna, arrolladora (17).

Otro aspecto criticable de las teorías de Huntington es su peculiar visión del concepto de "civilización", el cual no es suficientemente explicado, olvidando a menudo el hecho de que existen enormes diferencias y tensiones internas en cada una de ellas. Por el contrario, muchos autores discuten su particular división del mundo en las ocho culturas citadas.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que los principales focos de conflicto en el mundo han tenido y seguirán teniendo, muy frecuentemente, un fuerte componente económico, dada la escasez creciente de recursos vitales, como el petróleo y el agua, a la que nos vemos sometidos.

Por otra parte, es evidente que todas las culturas aspiran a un desarrollo económico que pasa inevitablemente por las leyes propias de las economías de mercado, lo que a su vez obliga a un cierto grado de democratización política y, por tanto, a la aceptación de conceptos "occidentales", lo que parece constituir un proceso irreversible para muchos autores (18).

Así pues, aunque el 11 de Septiembre y la actual situación en Oriente Próximo nos hagan plantearnos si no estaremos frente al inicio de un auténtico conflicto entre civilizaciones, en particular entre la Occidental y la Islámica, no existe suficiente base para concluir que así sea. En cualquier caso, es evidente la necesidad de un diálogo sincero y constructivo entre todos, que evite posibles enfrentamientos que a nadie benefician.

(17) OJEDA, JAIME DE. "¿Guerra entre civilizaciones?, Críticas a las tesis de Huntington", Política Exterior núm. 42.

(18) En este sentido es de destacar la publicación reciente de los resultados de una encuesta mundial sobre los principales "valores" que existen en las diferentes culturas, según los cuales la "democracia" y otros valores occidentales tienen una amplia aceptación universal, lo que ha llevado a algunos analistas a concluir que Huntington está equivocado. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la encuesta ha sido realizada entre personas con un nivel cultural alto, por lo que no representan la opinión mayoritaria en países poco desarrollados, y que el concepto de *democracia* es susceptible de interpretaciones distintas, por lo que sus resultados no se consideran concluyentes.

Entre los intentos habidos en este sentido, se puede destacar una reunión que tuvo lugar en Estambul entre la Unión Europea y la Organización de Países Islámicos, en febrero de 2002, cuando el mundo estaba todavía fuertemente conmocionado por los sucesos del 11 de Septiembre, en la que se abogó con insistencia por un mayor diálogo entre las dos culturas citadas. En aquella conferencia, el responsable de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Sr. Solana, manifestó que la cultura que se está desarrollando en Europa *“abarca diferentes civilizaciones”*, que, *“en Europa existen millones de ciudadanos que reconocen tanto los más tradicionales valores de Europa como los del Islam”* y que había que *“permanecer unidos en la lucha contra el ostracismo de un determinado grupo a causa de su raza o religión y combatir mutuamente las actividades terroristas, rechazando cualquier asociación de Islam con Terrorismo”*.

Así mismo, en el comunicado final de la conferencia, todos los países suscribieron que los trágicos acontecimientos de Septiembre *“habían mostrado la necesidad de potenciar la tolerancia y la comprensión entre las diferentes culturas”* y se reafirmaron en su *“fuerte creencia en que las culturas, en su diversidad, se complementan y refuerzan mutuamente”* y en que *“el terrorismo no puede ser justificado por razón alguna”*.

Sin duda, este es el camino que el mundo debe fomentar: el del diálogo y la tolerancia entre culturas, al tiempo que se ensalzan los valores comunes, se buscan nuevos puntos de entendimiento y se respetan las diferencias.

El Fundamentalismo Islámico

Es fácil estar de acuerdo con el profesor Huntington en su visión de la religión como uno de los principales factores que definen una cultura, en el auge religioso de los últimos años y en el peligro que suponen los movimientos fundamentalistas exacerbados. También es cierto que, si bien éstos pueden darse en cualquier cultura, en los últimos años han proliferado especialmente en el mundo islámico.

Ahora bien, en lo que no se está de acuerdo con él es en su visión extremadamente crítica del islamismo, del que llega a afirmar que *“sustituirá al marxismo como ideología enemiga de Occidente”* y al que se refiere de la siguiente forma: *“textos escritos sagrados, una visión de la sociedad perfecta, interés en un cambio fundamental, rechazo de las potencias que existen y del Estado nacional, y una diversidad doctrinal que va del*

reformista moderado al revolucionario violento". Huntington afirma incluso, que la cultura islámica es una cultura "agresiva", que "se considera superior a las demás" y que "está obsesionada con la inferioridad de su poder frente a Occidente", cuya civilización considera "materialista, corrupta y decadente" (19).

Todo ello no se considera correcto, aunque indudablemente exista un peligro de enfrentamiento entre culturas si se adoptan posturas radicales. En cualquier caso, se considera más acertado afirmar que el verdadero problema no lo constituye el Islam, sino las interpretaciones extremas de los fundamentalistas islámicos, las cuales han sido capaces de alentar acciones tan demenciales como las que se vivieron en Nueva York y Washington.

Ahora bien, también existen algunos hechos preocupantes que afectan al Islam en general: mientras en 1980 los musulmanes constituían el 18% de la población mundial, en 2025 llegarán al 30% y en los años venideros las poblaciones musulmanas serán desproporcionadamente jóvenes y estarán en muchos casos sumidas en la pobreza siendo, por tanto, fácil caldo de cultivo para movimientos revolucionarios. Por otra parte, la civilización islámica no rinde el mismo culto que Occidente a los derechos humanos y, a menudo, da a la mujer un trato que choca frontalmente con los valores occidentales. Además el islamismo mantiene una fuerte unión entre religión, sociedad y política, que recuerda a la que existía en el cristianismo en un pasado, y que le lleva a mirar a Occidente con recelo, lo que hace especialmente peligrosa cualquier radicalización de su pensamiento.

Por todo ello, se estima que Occidente debe ayudar al Islam a modernizarse y que debe mantener unas relaciones privilegiadas con aquellos países con una interpretación más moderada de su credo religioso, tales como Turquía, Marruecos, Túnez o Egipto, ayudándoles a desarrollarse económicamente y reforzando sus lazos con Europa. En particular, el caso de Turquía, fiel aliado en la OTAN y frontera de contención de múltiples peligros para Occidente, con su clara separación entre política y religión y con su importante vocación europeísta, debería ser muy tenido en cuenta por la Unión Europea y buscar fórmulas para una mayor integración de este país en su seno.

(19) HUNTINGTON, SAMUEL. "El Choque de Civilizaciones", Paidós 1997, pag. 249 y siguientes.

En lo que respecta al fundamentalismo islámico, el primer movimiento importante que preocupó a Occidente fue probablemente el que se produjo en el islam chiita, hace más de dos décadas, al prosperar la revolución iraní y declarar a EE.UU. su enemigo principal. Sin embargo, hoy en día se han moderado apreciablemente los planteamientos de sus líderes. Al mismo tiempo, también han ido surgiendo en los años siguientes movimientos fundamentalistas de corte sunita prácticamente en todo el Islam (Egipto, Pakistán, Afganistán, Arabia Saudí, etc), de los que el grupo AL QAEDA es su expresión más reciente. En estos movimientos radicales, existen muchos jóvenes entre sus adeptos, algunos con un buen nivel cultural. Además, existen movimientos fundamentalistas islámicos que dominan los grupos de oposición en algunos países siendo, por el contrario, muy pocos, aquellos en los que han llegado a instalarse en el poder como en Irán y Afganistán.

El movimiento fundamentalistas más famoso ha sido, probablemente, el de los "taliban" y, dentro de su entorno, la organización terrorista AL QAEDA. Este movimiento nació durante la ocupación soviética de Afganistán, cuando EE.UU. apoyó a los *muyahidines* afganos que se enfrentaban a las tropas soviéticas y los armó fuertemente. A continuación se generó un flujo de mercenarios árabes, o islámicos en general, que se sentían fuertemente unidos en la fe y en su lucha contra un enemigo común, que terminó siendo victoriosa. Ello les dio una gran moral, los adiestró en el combate y cuando vencieron a su enemigo, se encontraron con fuerzas para presentar batalla a otros nuevos. En este ambiente surgió Osama Bin Laden, que llegó a Afganistán en 1984 a un campo de entrenamiento fuertemente apoyado por la inteligencia pakistaní y por la CIA. Posteriormente, Bin Laden se convirtió en el principal oponente islámico de EE.UU., al que censuraba su apoyo al régimen "*corrupto*" de Arabia Saudí (curiosamente el principal financiero de los movimientos islámicos en todo el mundo) y a Israel, país al que "*se le permitía ocupar Jerusalén Este y subyugar al pueblo palestino, invadiendo sus tierras e impidiendo su desarrollo*".

Otros grupos fundamentalistas han surgido precisamente del conflicto palestino-israelí, tales como Hamas, y la Yihad Islámica, de carácter sunita, o el grupo libanés Hezbolla, de naturaleza chiita. Además, existen otros grupos importantes tales como los "Hermanos Musulmanes" en Egipto, Sudán y Jordania, el FIS y el GIA en Argelia, etc.

Finalmente, hay que decir que a menudo también se dan casos de actos extremadamente violentos por parte de grupos radicales islámicos

poco conocidos, en particular en aquellas zonas en las que existen viejos litigios, como el de la región de Cachemira entre Pakistán y la India. A modo de ejemplo, pueden citarse algunos casos aislados que se produjeron a comienzos de 2002, en diversas zonas de Pakistán y La India:

- El 27 de febrero, en Islamabad, tres fundamentalistas *sunitas* perrechados con *armas automáticas* penetraron en una mezquita *chii-ta* y dispararon contra los fieles que se encontraban dentro, causando la muerte a diez de ellos.
- En las mismas fechas, en el estado hindú de Gujarat fueron quemados cuatro vagones de un tren repletos de hindúes con el resultado de 58 personas muertas, iniciándose posteriormente una espiral de violencia en la que murieron otras 300 personas entre *musulmanes e hindúes*.
- El 18 de marzo dos fundamentalistas islámicos atacaron con *granadas* una iglesia *protestante* en Islamabad, asesinando a cinco personas e hiriendo a otras cuarenta y cinco.

¿Qué es pues el fundamentalismo islámico y contra quién va dirigido? Ante todo, no existe un movimiento único, como se ha visto. No obstante, puede decirse que consiste en una interpretación extrema del Corán, capaz de desembocar en el odio a otras culturas o pueblos y que, a menudo, pretende subvertir el orden reinante en los propios países musulmanes.

Debe tenerse presente, además, que el fundamentalismo puede manifestarse en grados muy diversos, y que el verdadero problema surge cuando identifica a otras culturas como enemigas y eleva el tono hasta adoptar actitudes propias de lo que anteriormente se definió como *fanatismo*, capaces de llevar al desprecio por la vida humana y al terrorismo, lo que no siempre es el caso. Así, por ejemplo, uno de los países con una interpretación del Islam más fundamentalista es, sin duda alguna, Arabia Saudí y, sin embargo, su interpretación del Corán nunca le ha llevado a defender acciones terroristas, con independencia de que haya podido provocarlas, sin desearlo, con su política de apoyo a movimientos islámicos (20). Lo mismo puede decirse de Pakistán que, con sus famosas "*madrasas*" (21) y con su errónea política en Afganistán, provocó el creci-

(20) En particular, los movimientos asociados al "wahhabismo", interpretación integrista del Corán, partidaria de establecer regímenes teocráticos, de fuerte implantación en Arabia Saudí y que ha contado con fuertes apoyos de diversas instituciones de este país.

(21) Escuelas de formación religiosa, en algunos casos con un carácter marcadamente integrista.

miento del monstruo talibán y que, sin embargo, ha sido el principal aliado de EE.UU. en su lucha contra dicho régimen y la organización AL QAEDA. Además, debe tenerse presente que existen muchos países islámicos moderados, que tratan de mantener unas buenas relaciones con Occidente y que muchas veces sus líderes son los principales interesados en que no prosperen en su seno unos movimientos radicales religiosos que los expulsarían del poder si pudieran.

Oriente Próximo, Centro de Gravedad de la Seguridad Mundial

En una época en la que el Islam se radicaliza, en la que la situación del pueblo palestino empeora gravemente y el mundo islámico acepta el terrorismo como arma contra Israel, cuyo gobierno no duda en emprender acciones de represalia a menudo desproporcionadas, y en la que gran parte de los países islámicos ven a EE.UU. como un aliado incondicional de Israel, Oriente Próximo se ha convertido en el verdadero Centro de Gravedad de la estabilidad mundial. Ello se ve reforzado con el precedente de destrucción que han sentado los atentados del 11 de Septiembre, con la gran concentración de yacimientos petrolíferos en los países del Golfo Pérsico, la desafiante actitud de Irak, su afán por conseguir armas de destrucción masiva y la influencia que tiene cuanto suceda en Palestina en el conjunto del mundo árabe.

Históricamente esta región ya ha sido muy conflictiva desde la creación del estado de Israel, lo que supuso un hecho muy grave para las naciones árabes y provocó dos guerras entre árabes e israelíes, así como dos aumentos en los precios del petróleo que desembocaron en importantes crisis económicas de alcance mundial. De hecho, gran parte de los movimientos fundamentalistas islámicos han nacido en dichas tierras.

Hoy en día, cuando el permanente conflicto palestino-israelí parecía superado con el Proceso de Paz, éste ha saltado por los aires y se corre un serio riesgo de que la ira del mundo árabe, que se está dirigiendo fundamentalmente contra Israel, se desvíe hacia EE.UU. y tal vez hacia algún país europeo. De hecho, la presión popular contra EE.UU. en estos países es muy fuerte (22) y no faltan, incluso, encuestas que dan un importante

(22) A modo de ejemplo, Marruecos conoció en Abril de 2002 la mayor manifestación que se recuerda en este país (1.000.000 de personas), cuando Israel invadió por primera vez las principales ciudades palestinas, en la que pudieron leerse muchas pancartas contra EE.UU. y se quemaron banderas norteamericanas.

respaldo a Bin Laden. La situación es altamente preocupante, pues existe una gran concatenación de causas y efectos en el seno de una espiral de violencia, en la que no es fácil establecer quién es el culpable, debido a los importantes errores que se han cometido por ambas partes. Todo ello se presta a interpretaciones radicales y encontradas, que hacen muy difícil salir del punto actual.

La situación de este conflicto se ha agravado de forma notable tras el 11 de Septiembre debido, en opinión de muchos analistas (23), a la intransigencia de algunos líderes de Israel, los cuales, cuando la actual Intifada había alcanzado cotas de violencia muy inferiores a las que después se conocieron, compararon a Yasir Arafat con Bin Laden, a pesar de que había condenado claramente la barbarie de aquel día, y continuaron provocando una escalada de violencia, con una particular interpretación del ojo por ojo que ha provocado entre tres y cuatro veces más muertos del lado palestino que del israelí, sin que ninguna de ellas esté justificada, desde luego.

En este sentido, con ser cierto que un atentado terrorista nunca está justificado, también lo es que la opresión ejercida contra los palestinos ha sido muy fuerte, pues incluso antes de la actual Intifada, Israel, al tiempo que negociaba la paz, procedió a doblar su población de colonos en Cisjordania hasta llegar a 400.000 personas, construyó 30 nuevos asentamientos, arrancó entre 80.000 y 250.000 olivos, según las diversas fuentes consultadas (24) y tejió una tupida red de autopistas que fue convirtiendo los enclaves palestinos en Gaza y Cisjordania en pequeñas isletas que hacían, de facto, inviable un Estado Palestino, ante la ignorancia o la pasividad de un mundo que dice reconocer dicho Estado (25).

Posteriormente, durante la Intifada, la sistemática destrucción por parte de Israel de las infraestructuras de las ciudades palestinas y otras acciones han llegado a extremos tales que están siendo rechazada por

(23) Hermann Tertsch, Menéndez del Valle y Vargas Llosa entre otros muchos. Este último afirma: "la insensata política de Sharon está propiciando un incremento sin precedentes del terrorismo que se encarna salvajemente con la inerte población civil israelí". "A diferencia de hace unos meses, cuando la Yihad Islámica y Hamás debían buscar a sus kamikazes en los márgenes ultraradicales y fundamentalistas, luego del advenimiento de Sharon y de su política de mano dura, los terroristas palestinos proceden de los sectores medios y tradicionalmente moderados de la sociedad palestina".

(24) Diario El País, 17 de marzo de 2002. Gema Martín Muñoz, Política Exterior núm. 84 (DIC 2001).

(25) La creación de un Estado Palestino ha sido reconocida internacionalmente muchas veces, como un derecho de dicho pueblo y como fórmula de salida al conflicto, la última de ellas por la Resolución 1397 de la ONU, que contó con el respaldo de EE.UU., de fecha 14 de marzo de 2002.

importantes líderes del partido laborista (26) y por una parte importante de la población de Israel, como quedó claro durante una manifestación de 100.000 pacifistas que tuvo lugar el pasado 11 de mayo de 2002 en Tel Aviv, bajo el lema de “devolver los territorios ocupados”. Del mismo modo, existen también diversas organizaciones israelíes que alzan la voz contra la política de su gobierno, como la Asociación de Derechos del Hombre, que rechaza la expulsión de sus domicilios de los familiares de los terroristas, aduciendo que estas medidas vulnerarían la Convención de Ginebra (27) o el Comité Israelí contra la Demolición de Casas Palestinas que denuncia estas acciones e intenta impedir lo que califica como “derribos masivos y programados” en Jerusalén Este, Cisjordania y Gaza.

Como consecuencia de todo ello, Palestina está viviendo hoy una situación que indigna al mundo árabe y que es un caldo de cultivo de odio, cuando menos hacia Israel y los EE.UU, de la que es imprescindible salir con sentido común, con cordura y con objetividad, algo que probablemente sólo Europa puede aportar.

VISIONES NORTEAMERICANA Y EUROPEA DEL MOMENTO ACTUAL

Punto de vista Norteamericano

Desde el 11 de septiembre de 2001 el mundo ha cambiado: EE.UU, única superpotencia mundial, se ha convertido en vulnerable, incluso frente a ataques masivos llevados a cabo en su propio territorio (28). Como consecuencia, nuestro aliado se siente amenazado no sólo frente a Estados capaces de utilizar contra él armas de destrucción masiva, sino también por el terrorismo internacional, y ha reaccionado con la natural rabia e indignación. Así mismo, no quiere mostrar debilidad alguna, pues es evidente que nunca se debe ceder ante un chantaje y, menos aún, ante un chantaje terrorista. Pero, como consecuencia, Israel se ha considerado hasta ahora con derecho a llevar a cabo toda clase de acciones contra cualquier palestino sospechoso de apoyar a terroristas suicidas y acciones tales como autorizar el empleo de bombas de aviación en zonas

(26) Entre ellos el Presidente del Parlamento israelí, Abraham Burg, y el anterior ministro laborista y ex embajador en España, Shlomo Ben Ami.

(27) IV Convención de Ginebra, de la que Israel es estado firmante.

(28) Algo prácticamente desconocido hasta ahora, si se excluye el ataque japonés a Pearl Harbour, situado de todos modos a muchas millas del continente americano.

densamente pobladas y otras ya descritas, que levantan una gran indignación internacional.

Además, EE.UU. ha emprendido la natural cruzada internacional contra el terrorismo, si bien ha adoptado una visión simplificada y maniqueísta del mundo, según la cual, en palabras de su Presidente, o se está con él o se está contra él, lo que, paradójicamente, puede hacer las cosas más complejas de lo que ya son.

Así pues, tras la desaparición del enemigo tradicional de Occidente y de unos años de indefinición, es evidente que nos encontramos frente a una nueva situación estratégica y frente a dos nuevos enemigos: los Estados capaces de emplear armas de destrucción masiva o de apoyar a movimientos terroristas (a los que el presidente Bush se refiere como el “Eje del Mal”) y los propios movimientos terroristas, igualmente dispuestos a utilizarlas.

Así mismo, EE.UU. se ve en posesión de nuevas armas, fruto de las nuevas tecnologías, las cuales permiten un eficaz empleo combinado de combatientes a pie (capaces de señalar con precisión los blancos a batir) con aviones fuertemente equipados con armamento inteligente, todo lo cual permite destruir nidos de terroristas en una forma antes impensable, como ha quedado demostrado en Afganistán. Ello, unido a una potenciación de los servicios de inteligencia y al apoyo de sus aliados, considera que le permitirá combatir eficazmente al terrorismo internacional en cualquier parte.

Por otra parte, EE.UU. considera vital controlar la posible expansión del integrismo islámico a las regiones de Asia Central y del Cáucaso, donde hay importantes yacimientos petrolíferos, lo que le ha llevado a firmar importantes acuerdos de colaboración militar con Rusia para controlar una zona que considera de gran valor estratégico.

Todo ello coincide además con una política norteamericana, anteriormente iniciada por la Administración Bush, de no aceptar compromisos internacionales que pudieran ser contrarios a sus intereses, tales como el Protocolo de Kioto (29) o el Tratado por el que se crea la Corte Penal Internacional, anteriormente citado, entre otros (30).

(29) Acuerdo internacional, actualmente ratificado por 69 países, por el que se pretende reducir las emisiones de CO₂ a la atmósfera en los próximos años, las cuales amenazan seriamente con cambiar el clima mundial, y que obligará a importantes inversiones.

(30) Así, por ejemplo, el 24 de julio de 2002 la ONU inició la aprobación de un Protocolo adicional al Tratado sobre la Tortura de 1989, defendido por la Unión Europea, que permitirá a los países firmantes la inspección mutua de sus cárceles, a lo que EE.UU. se opuso.

En cualquier caso, no toda la clase política norteamericana opina igual. De hecho, el presidente Bush está teniendo importantes críticas dentro de su propio partido y la oposición a su política del anterior vicepresidente, y ex candidato demócrata a la Presidencia, está siendo muy fuerte (31).

Punto de vista Europeo

La visión de los países europeos acerca del momento actual coincide en gran parte con la visión norteamericana, aunque no tanto en lo relativo a la estrategia a seguir frente a ella. En cualquier caso, se considera que nuestra condición de aliados debe estar siempre por encima de cualquier diferencia.

Los principales puntos de discrepancia no son ningún secreto, se pueden leer en la prensa a menudo y son básicamente tres. En primer lugar, la actitud frente a los problemas mundiales, tales como el cambio climático y la conveniencia o no de contar con una Corte Internacional permanente para juzgar los Crímenes de Guerra y contra la Humanidad. En ambos casos, Europa ha apostado claramente a favor de las soluciones internacionales, de las que además se ha convertido en su principal abandonado.

En segundo lugar, el conflicto palestino-israelí, pues si bien es cierto que no existe al respecto una postura unánime en todos los países de la Unión Europea, también lo es que éstas son lo suficientemente próximas entre sí como para poder afirmar que la percepción del conflicto es distinta a este lado del Atlántico.

Sobre ello ya se ha hablado en las páginas precedentes y no se va a insistir más, pero sí se considera conveniente exponer que se tiene la sensación de que la opinión pública norteamericana no está objetivamente informada sobre este conflicto, como consecuencia de la gran influencia que determinados grupos de presión tienen sobre la política y la prensa, lo que sería muy preocupante. Por otra parte, ante la natural preocupación norteamericana por no mostrarse “débil” en ningún momento, hay que decir que el pueblo palestino o sus líderes no son enemigos de EE.UU. y

(31) En unas declaraciones, de fecha 24 de septiembre de 2002, Al Gore acusó al presidente Bush de “recortar las libertades, avasallar al resto del mundo, apostar por el imperialismo, acabar con la legalidad internacional y lanzarse de forma precipitada a la guerra contra Irak”, lo que demuestra que existe una importante división en la sociedad americana sobre la forma de hacer frente a los nuevos retos.

que peor que ser visto como “débil” por el mundo árabe, puede ser el hecho de ser visto como “injusto”. Ello debería ser seriamente evaluado, pues podría alimentar nuevos y peligrosos caldos de cultivo del odio entre culturas.

Por otra parte, la división entre países amigos y enemigos es, sin duda alguna, una simplificación de una realidad mucho más compleja, en la que probablemente Europa sea un amigo más leal que otros que presumen de ello y que anteponen su interés particular al de la estabilidad mundial. En este sentido, deberían tenerse en cuenta las siguientes palabras de Carlos Alonso Zaldívar (32):

En la guerra contra el terrorismo EE.UU. e Israel tienen prioridades diferentes. Si Washington quiere impedir que se convierta en una guerra entre religiones, su prioridad debe consistir en poner de su lado a los gobiernos árabes moderados. Por el contrario, la prioridad del gobierno israelí en estos momentos es aprovechar la oportunidad del conflicto para dar golpes demoledores a los palestinos. Ambas cosas son incompatibles.

Dentro de esta complejidad, pueden enmarcarse también las siguientes declaraciones del responsable de la Política Exterior Europea, Sr. Solana (33) en las que llegaba incluso a cuestionarse la conveniencia de que el aparato militar se convierta en el centro de la batalla contra el terrorismo:

El terrorismo tiene mucho que ver con un mundo injusto que hay que cambiar. Los países más desarrollados deberían ponerse a la cabeza de un proceso encaminado a hacer frente a los yacimientos del odio.

En tercer lugar existen, en el momento de escribir este trabajo, importantes divergencias, por parte de algunos países europeos, acerca de la conveniencia de llevar a cabo un ataque preventivo contra Irak. En este sentido, se estima que estas diferencias irán desapareciendo ante la evidente obsesión de Sadam Hussein por obtener armas de destrucción masiva y por provocar un choque entre culturas (34). Sin embargo, a fin de aunar posturas y atraerse el respaldo o, cuando menos, la aceptación internacional de una guerra, debería hacerse partícipe a la ONU de un proceso de imposición del desarme de este país que, finalmente, autorice llevarlo a cabo por la fuerza, en caso necesario.

(32) Política Exterior núm. 84 (DIC 2001).

(33) Diario ABC, 7 de junio de 2002.

(34) Por ejemplo, mezclando a Israel en un conflicto con el que nada tiene que ver.

En cualquier caso, es evidente que el sitio de Europa siempre estará junto a sus aliados norteamericanos, a los que estamos unidos por fortísimos lazos. Sin embargo, ello no es óbice para mantener un diálogo que siempre será enriquecedor, en el que se exponga la percepción europea de los problemas.

ALGUNAS SOLUCIONES

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora, hay que decir que, para combatir con éxito el fenómeno del terrorismo, es importante aplicar las siguientes fórmulas:

- Debe promoverse una definición internacionalmente aceptada de *terrorismo* y *acto terrorista*, tomando como base para ello la empleada en la Resolución 1269 de las Naciones Unidas, anteriormente citada, con objeto de evitar confusiones y permitir una mayor colaboración internacional.
- No debe permitirse, en ningún caso, que un Estado ejerza la violencia contra una población civil y sí, por el contrario, exigirse un escrupuloso respeto a las normas internacionales de convivencia acudiendo, en caso necesario, a la Corte Penal Internacional, recientemente creada.
- No debe aceptarse jamás un acto terrorista, ni explícita ni implícitamente, cualquiera que sea la ideología con la que pretenda “justificar” sus acciones.
- No se debe negociar nunca con una Organización Terrorista, salvo si existe arrepentimiento de sus acciones (35) y una clara voluntad de abandonar las armas.
- No se debe olvidar que el Islam, los nacionalismos, el marxismo o cualquier otra ideología o creencia no constituyen un problema en sí mismo; el fanatismo sustentado en cualquiera de ellas sí.
- Debe mejorarse la Seguridad Internacional en la investigación, producción y almacenamiento de cualquier arma de destrucción masiva, promoviendo cuantos Acuerdos sean necesarios a tal fin. Así mismo, el país que no los acepte debería ser severamente castigado por la comunidad internacional.
- Es necesario mejorar la Seguridad del Transporte Aéreo para prevenir posibles atentados suicidas similares a los del 11 de sep-

(35) En este sentido, es enormemente positiva la declaración que efectuó el IRA el 16 de julio de 2002, en la que pedía perdón por “todas las víctimas civiles” de sus atentados.

tiembre de 2001, en particular contra edificios e infraestructuras emblemáticas o instalaciones especialmente peligrosas.

- Debe buscarse una solución al problema de Oriente Próximo, que permita la creación de un Estado Palestino viable, de acuerdo con las resoluciones de la ONU. Para ello EE.UU, apoyado por la Unión Europea, debería adoptar una postura objetiva y firme con ambas partes, lo que le aseguraría su respeto por el mundo árabe y dejaría de alimentar peligrosos caldos de cultivo.
- Deben controlarse las zonas de gran valor estratégico, en particular las regiones del Cáucaso y Asia Central, muy ricas en petróleo, donde unas poblaciones musulmanas en su mayoría, sumidas en la pobreza y en el desorden que siguió a la desaparición de la URSS, podrían ser pasto de mareas de fanatismo integrista islámico y, bajo ningún concepto, permitir que se desarrolle en esta zona otro Afganistán.
- Debe mejorarse la colaboración policial y judicial internacional, así como entre los servicios de inteligencia de los diferentes países.
- En el ámbito interno, los Estados deben mejorar la coordinación entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, cuyas misiones y ámbitos de actuación frente al terrorismo tienden a una mayor convergencia.
- En el ámbito militar, el nuevo entorno estratégico mundial aconseja potenciar las nuevas tecnologías, las armas de gran precisión y las unidades de operaciones especiales.

LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA (DTO)

Conceptos Básicos

La Delincuencia Transnacional Organizada (DTO) está formada por grupos diversos de delincuentes que cuentan con una estructura interna jerarquizada y que operan con relativa facilidad en varios Estados simultáneamente, haciéndolo en diferentes campos del delito, generalmente organizados alrededor del narcotráfico. Actualmente la DTO controla importantes imperios económicos repartidos por múltiples Estados.

La DTO carece de ideología, aunque ocasionalmente pueda asociarse con grupos guerrilleros o terroristas más o menos ligados a alguna ideología motriz. Su objetivo es siempre conseguir el mayor lucro económico y utiliza para ello toda clase de métodos violentos, incluyendo el asesinato y los intentos de soborno del poder de los Estados.

Situación actual de la DTO en el mundo

La Delincuencia Transnacional Organizada constituye un fenómeno claramente en aumento. Ello es consecuencia del proceso de globalización que se está sufriendo en todos los órdenes y de las ingentes cantidades de dinero que manejan las llamadas “mafias” internacionales, todo lo cual está atrayendo a nuevos acólitos y provocando su implantación creciente en muchos Estados. Ello sucede tanto en los llamados Estados Fallidos (generalmente en forma asociada a la producción de estupefacientes), como en otros más ricos y poderosos, en unos casos campo tradicional de sus actuaciones —EE.UU, Italia, China, etc.— y, en otros, de nuevo arraigo, entre los que se encuentra España (36), todos ellos más propicios para el establecimiento de negocios ligados al lujo y al capital que los primeros. A esta situación colabora en una medida no despreciable la descomposición del imperio de la antigua URSS (37).

Si bien no existe un único cártel de la DTO que tenga carácter mundial o global, existen síntomas inequívocos de que se está dando una interdependencia creciente entre los grandes grupos mafiosos mundiales, los cuales siguen una orientación cada vez más transnacional, de forma que se están tejiendo grandes y poderosas redes planetarias. Estas mafias se dedican fundamentalmente al narcotráfico —su principal fuente de ingresos—, pero también al contrabando de armas, al tráfico clandestino de inmigrantes, la prostitución, el juego, el blanqueo de dinero, el tráfico de especies en peligro de extinción o de productos prohibidos, el fraude bancario, la manipulación de los mercados financieros o al espionaje industrial. Así mismo, se han producido intentos de traficar con material nuclear de desecho, lo que supone un gravísimo riesgo que habrá que vigilar estrictamente durante los próximos años.

En su afán de crecimiento y de alcanzar mayores cotas de negocio, las mafias han conseguido introducirse seriamente en la estructura política y económica de muchos países, entre los que se suelen citar los casos de

-
- (36) Según datos hechos públicos por el Ministerio del Interior en agosto de 2002, en nuestro país se conoce la presencia de más de 200 grupos mafiosos internacionales, donde cuentan con un patrimonio de un billón de pts. Su zona favorita de asentamiento es el litoral mediterráneo y las nacionalidades principales de sus miembros son la colombiana, la rusa, la italiana, la marroquí y también otras pertenecientes a diversos países europeos o de la antigua URSS.
- (37) El problema de la corrupción en los organismos estatales responsables de aplicar la ley está siendo cada vez más grave en los países excomunistas, cuyas mafias, por lo demás, se están extendiendo por toda Europa.

Rusia, Colombia o Italia (38), pero lo cierto es que también se han dado casos importantes de corrupción por grupos mafiosos en otros muchos países tales como Méjico, Panamá, Guatemala, Perú, Tailandia, Laos o Japón, entre otros.

Hoy en día el poder de la DTO puede considerarse que ha alcanzado cotas muy peligrosas, para las que es necesario adoptar respuestas fuertes e internacionalmente coordinadas. Sus ingresos anuales alcanzan la cifra de 500.000 millones de dólares (39), esto es, una cifra comparable al PIB de España, a pesar de ser nuestro país la novena potencia mundial, y muy superior al PIB de la mayoría de las naciones que componen la Comunidad Internacional. La mayoría de estos beneficios proceden, como ha sido dicho, del narcotráfico (40).

Otras muestras del enorme poder conseguido por la DTO y de la importancia creciente del problema del narcotráfico son, sin duda, la gravísima situación alcanzada en Colombia, país que se enfrenta a un verdadero riesgo de desintegrarse como Estado, o el hecho de que en EE.UU. el número de detenciones anuales por narcotráfico haya pasado de 30.000 a más de un millón en sólo unas décadas (41).

En cuanto a la evolución previsible del problema de la DTO en el mundo, ésta no es nada halagüeña, pues según el conocido informe *Global Trends 2015* de la CIA, con el que se coincide en su análisis, en los próximos años estos grupos “ampliarán la escala y el ámbito de sus actuaciones, explotando las nuevas redes de difusión de la información, financieras y de transporte”. Así mismo “aumentarán las alianzas entre ellos y su dominio de los Estados Fallidos, en los que la corrupción y la inestabilidad serán mayores”. Tal es la previsión.

Pues bien, en este proceso de crecimiento y acaparamiento de poder, existen dos riesgos asociados especialmente peligrosos. En primer lugar, la extensión de la corrupción a los órganos gubernamentales, judiciales o policiales de los Estados, lo que a su vez dará más poder a la DTO y, por

(38) “*Strategic Assessment 2000*” del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de EE.UU. (INSS).

(39) “*Strategic Assessment 2000*” (INSS).

(40) Los beneficios de algunos traficantes de droga son tan inmensos que éstos miden los billetes por su peso en lugar de contar el dinero. Su transporte se lleva a cabo a menudo en contenedores y llega a constituir un importante problema logístico. Todo ello les obliga a una búsqueda constante de banqueros y bancos “discretos”, sobre los que ejercen un enorme control.

(41) SULLIVAN, BRIAN. “*International Organized Crime*”, 1996.

tanto, más capacidad de extorsión y amenaza, generando una peligrosa espiral destructora. En segundo lugar, el contrabando de material nuclear, anteriormente comentado, que podría caer en manos de organizaciones terroristas o de Estados dispuestos a utilizarlos, lo que probablemente constituye la amenaza más grave a la que hoy en día nos enfrentamos.

Principales grupos de la DTO

Son los siguientes:

- EE.UU: Hasta fechas recientes el crimen organizado ha estado dominado por la Mafia italiana. Posteriormente se han unido a ellas grupos mafiosos procedentes de Rusia, América Latina y del Este Asiático.
- MÉJICO: El crimen organizado se encuentra en manos de cuatro grandes cárteles relacionados con el mundo de la droga, los cuales introducen en EE.UU cantidades ingentes de heroína, cocaína, anfetaminas y marihuana. Estos grupos han conseguido corromper a muchos políticos e incluso a jueces y policías (42) y han llevado a cabo numerosos asesinatos.
- COLOMBIA: Los cárteles de Medellín y Cali controlan la mayor parte de la producción de cocaína, gran parte de la cual es introducida en EE.UU, siendo el resto destinada a otros países, especialmente a Europa. Actualmente también producen heroína y otras drogas. Desde hace años se está dando un grave problema de violencia, corrupción e inacción política/judicial conseguidas mediante la extorsión y el asesinato, así como una mezcla entre guerrilla y narcotráfico, que está llevando al país al borde de su desaparición.
- ITALIA: El crimen organizado está dominado por la Mafia siciliana y la Camorra. La primera se tiene constancia de que opera en más de 40 países y mantiene muy fuertes conexiones con otras organizaciones de delincuencia internacional.
- RUSIA: La mafia rusa no ha cesado de crecer desde la desintegración de la Unión Soviética. Controla la producción de opio en Asia Central, la cual constituye la principal fuente de suministro para el mundo entero. En este país existen 8.000 organizaciones criminales, de las que sólo unas pocas, de momento, operan internacio-

(42) SULLIVAN, BRIAN. *"International Organized Crime"*, 1996.

nalmente. En ellas se encuentran implicados numerosos hombres de negocios y antiguos miembros del KGB. La mafia rusa controla gran parte de la Banca de su país.

- CHINA: Las llamadas Tríadas constituyen el mayor grupo de DTO del mundo, con más de 100.000 miembros, repartidos por numerosos países. En opinión de algunos analistas, la mafia china podría convertirse en el grupo del crimen organizado más peligroso en este siglo.
- JAPÓN: El grupo conocido como Yakuza es el más importante. Cuenta con 60.000 miembros y opera fundamentalmente en el Este Asiático y Australia.

El caso de Colombia

La situación que vive Colombia es extremadamente grave. Además de los tradicionales cárteles de narcotraficantes, extremadamente violentos y con un poder creciente, existen las siguientes organizaciones: FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), con más de 17.000 combatientes armados, ELN (Ejército de Liberación Nacional), con unos 4.000 guerrilleros y las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia, conocidas como los *paramilitares*. Esta última es una organización de extrema derecha que cuenta con 10.000 hombres armados y que combate a las anteriores —de ideología marxista— en una feroz disputa por controlar el territorio y el narcotráfico. Además, las tres han evolucionado desde ser unas *guerrillas*, con una determinada ideología, hasta convertirse en una mezcla de movimientos *terroristas* —que atentan de forma salvaje e indiscriminada contra la población civil— y de *narcotraficantes* que han encontrado en la droga la forma de hacerse ricos y de acrecentar su poder.

La brutalidad de sus actuaciones ha hecho que actualmente las tres organizaciones citadas se encuentren incluidas en los listados de organizaciones terroristas que elaboran tanto el Departamento de Estado Norteamericano como la Unión Europea. Para hacerse una idea de la naturaleza y gravedad de estas acciones, se exponen a continuación las siguientes cifras:

- En el primer semestre de 2002, las guerrillas dinamitaron en Colombia 134 torres de energía y 25 puentes, detonaron 15 coches-bomba, asesinaron a 8 alcaldes y perpetraron 12 asaltos a poblaciones y 44 a instalaciones policiales.

- El 2 de mayo del mismo año las FARC lanzaron un despiadado ataque contra la ciudad de Bojayá, en el que dispararon indiscriminadamente contra la población civil y asesinaron a 118 personas, entre ellas 41 niños. Este ataque conmovió al mundo y fue el motivo de su inclusión en el listado de organizaciones terroristas elaborado por la Unión Europea, en discusión hasta ese momento.
- 500 alcaldes y 4.000 concejales están amenazados de muerte. Además, la independencia del poder judicial se encuentra muy gravemente dañada (43).

En relación con el carácter terrorista de estas organizaciones y con el apoyo internacional que se prestan unas y otras, es de destacar que existen pruebas (44) de que terroristas del IRA y de la ETA han adiestrado a las FARC en la colocación de coches bomba en núcleos urbanos.

Así pues, los tres grandes males del país —guerrillas, paramilitares y narcotraficantes— se nutren de la misma fuente de ingresos —la droga— y los dos primeros movimientos se han convertido, en opinión de muchos analistas, en bandidos que han abandonado su inicial ideología motriz. Por su parte, las bandas de narcotraficantes disponen de barcos, aviones, helicópteros y hasta han contado con algún submarino procedente de la antigua URSS, practican un inusitado salvajismo y se ha instalado en ellos, desde hace años, la cultura de la muerte y del terror. Todas estas organizaciones están tan poderosamente armadas que amenazan seriamente a las instituciones del Estado y su propia existencia como nación.

La gravedad de la situación descrita va en aumento y es hoy mayor que nunca, siendo evidente que el gobierno colombiano necesita de todo el apoyo, económico y militar, de EE.UU, único país que puede ayudarle de forma decisiva en esta empresa, para conseguir enfrentarse con éxito al grave reto que amenaza a este país hermano (45).

(43) Según el informe Strategic Assessment del INSS, desde mediados de los ochenta han sido asesinadas 350 personas de la Administración de Justicia, incluyendo Ministros de Justicia y Fiscales Generales del Estado, dándose el caso además de que la mayoría de los jueces y fiscales que instruyen expedientes sobre droga están amenazados de muerte junto con sus familias.

(44) Según una investigación de la Cámara de Representantes de EE.UU, dada a conocer en abril de 2002.

(45) Durante el acto de toma de posesión del presidente Uribe se intentó estrellar contra él un avión suicida cargado con explosivos, lo que pudo ser evitado, no así un ataque con cohetes que ocasionó 19 muertes y pudo haber ocasionado muchos más. Posteriormente, el número de atentados terroristas obligó a decretar medidas excepcionales (Estado de Conmoción Interior).

De hecho, EE.UU no puede consentir que la situación siga deteriorándose y está obligado a apoyar militarmente (46) a las autoridades colombianas en su defensa del país. De otro modo se corre el riesgo de que termine por crearse un Narco-Estado operado por una mezcla de fanáticos de corte marxista, mafioso o de cualquier otra índole, así como de que el país se fragmente en pequeñas regiones anárquicas sin un gobierno reconocible.

Algunas Soluciones

Con carácter general, para frenar y combatir el poder creciente de la DTO en el mundo, se considera necesario adoptar las siguientes medidas:

- Desarrollar una infraestructura legal internacional coherente y compatible que unifique la definición de los delitos y su tratamiento penal.
- Facilitar la cooperación internacional entre las principales policías encargadas de combatir el crimen organizado, tanto en el intercambio de información, acceso a bases de datos comunes, etc., como en las acciones de seguimiento y captura de los delincuentes (47).
- Firma de Tratados de Extradición entre países.
- Rapidez de reacción y máxima dureza legal frente a los intentos de implantación de grupos de DTO en un determinado país, en particular frente a sus primeros éxitos en corromper el normal funcionamiento de sus instituciones de derecho. En caso necesario, deben modificarse las leyes para hacerlas más eficaces, de forma que se disuada el carácter extremadamente violento de estas bandas.
- Cooperación de las FAS con los Cuerpos de Policía, aportando información, colaborando en la detección y seguimiento de buques o aviones cargados con contrabando o incluso en su apresamiento, en caso necesario (48).

(46) La gravedad de la situación, la naturaleza del terreno y el armamento con que cuentan las diferentes organizaciones guerrilleras, terroristas o narcotraficantes, hace imprescindible que Colombia se dote de un ejército profesional y perfectamente equipado, única forma de derrotarlas.

(47) No obstante, en este caso debe preverse la posibilidad de encontrarse con Estados prácticamente gobernados por la delincuencia o con un grave índice de corrupción, con los que apenas podría compartirse información o contar con ellos.

(48) Esta medida se considera necesaria en cualquier país como forma de apoyo a los cuerpos policiales, a los que corresponde llevar el control de la lucha contra la delincuencia. No obstante, pueden darse casos de un deterioro de la situación tan grave como el que se vive en Colombia, que exija una participación mucho mayor de sus Fuerzas Armadas.

- Equipamiento y adiestramiento de las policías que combaten la DTO en los países menos avanzados por parte de los más desarrollados.

BIBLIOGRAFÍA

- HUNTINGTON, SAMUEL. *"El Choque de Civilizaciones"*. Paidós, 1997.
- REINARES, FERNANDO. *"Terrorismo y Antiterrorismo"*. Paidós, 1998.
- ARMACOST, MICHAEL H. *"El resurgimiento del destino manifiesto"*. Política Exterior núm. 86, Abril 2002.
- WALDMANN, PETER y REINARES, FERNANDO. *"Sociedades en Guerra Civil"*. Paidós, 1999.
- CUERDA ORTEGA, ALEJANDRO. *"Los riesgos y las amenazas"*. Cuaderno de Estrategia núm. 108, Junio 2000.
- SAIKAL, AMAIN. *"Islam and the West, Contending Images of World Politics"*. Greg Fry, 2000.
- ESPOSITO, JOHN L. *"Joint Force Quarterly"*. 2000.
- ALGORA WEBER, M. DOLORES. *"El fundamentalismo islámico en Europa en las últimas décadas del siglo XX"*. Boletín CESEDEN núm. 270.
- ALONSO ZALDIVAR, CARLOS. *"No se equivoquen"*. Política Exterior núm. 84, Diciembre 2001.
- SULLIVAN, BRIAN. *"International Organized Crime"*. 1996.
- AVILÉS FARRÉ, JUAN. *"¿Es posible y necesario definir el Terrorismo?"*. Granada, Abril 2002.
- RUIZ AYUSO, RAMÓN. *"El concepto estratégico de la Alianza. Los Riesgos"*. Cuaderno de Estrategia. 110, Septiembre 2000.
- DE OJEDA, JAIME. *"¿Guerra de Civilizaciones? Crítica a las tesis de Huntington"*. Política Exterior núm. 42.
- WHITBECK, JOHN V. *"Terrorismo. Hasta el propio término es peligroso"*. Política Exterior núm. 86, Marzo/Abril 2002.
- YAPHE, JUDITH S. *"Islamic radicalism"*. INSS, 1997.

"Global Trends 2015. A dialogue about the future with nongovernment experts". Diciembre 2000.

Página WEB del Institute for National Strategic Studies (INSS) norteamericano.

Páginas WEB de la Comisión y del Parlamento Europeo.

CAPÍTULO SEGUNDO

RIESGOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES

RIESGOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES

Por JOSÉ ANTONIO ALONSO RODRIGUEZ

INTRODUCCIÓN

No es fácil en las limitadas páginas de un capítulo acometer un análisis que resulte, a la vez, convincente y comprensivo de la diversidad de riesgos económicos que atañen, en el presente, a la comunidad internacional. Es más, la propia frontera de “lo económico” resulta difícil de precisar en un mundo en el que los diversos aspectos de la realidad social se encuentran inextricablemente entrelazados; y donde el dominio de lo económico parece sobredeterminar todos los ámbitos de la estructura social.

Por lo demás, el proceso de globalización en curso no ha hecho sino amplificar el espectro de estos potenciales factores de riesgo, ya sea como consecuencia de haber elevado a rango internacional —o global— amenazas antes confinadas en el escenario de lo estrictamente doméstico, ya sea por haber hecho aflorar nuevos riesgos derivados de la limitada capacidad de gobierno que el sistema internacional tiene para controlar las nuevas interdependencias generadas.

Tal vez sea éste último el factor más relevante y novedoso de la situación internacional: la asimetría existente entre los elevados niveles de integración de mercados, por encima de las fronteras nacionales, y el limitado marco normativo y regulador existente a escala internacional. Se ha avanzado en los grados de comunicación e interdependencia entre países sin que se hayan generado las instituciones de coordinación necesarias para gobernar el proceso. Esta asimetría está en la base del incrementa-

do nivel de riesgo e inestabilidad que caracteriza al sistema internacional; al tiempo que dificulta el más pleno y compartido aprovechamiento de las posibilidades de progreso que brinda la integración internacional.

La diversidad de amenazas que se derivan de este mundo más integrado, pero también más desigual y complejo, se resiste a una presentación simple y abarcadora. El propósito de las páginas que siguen es mucho más modesto: se trata de comentar aquellos riesgos relacionados con el ámbito de lo económico que resultan, a la vez, más relevantes y de mayor cobertura internacional. Se abandona, de este modo, toda pretensión de exhaustividad, centrando la atención sobre cinco fuentes de inseguridad de naturaleza global: la inestabilidad financiera internacional, la desigualdad y la pobreza extrema en el mundo, los riesgos ambientales globales asociados al desarrollo de la sociedad industrial, los problemas asociados a la gestión de recursos escasos de valor estratégico y la incidencia de las redes de economía ilegal. A cada uno de estos aspectos se dedicará un epígrafe, de extensión variable según los casos, reservando un apartado final para volver la vista a un riesgo de naturaleza doméstica asociado a las mayores exigencias que impone la gobernabilidad económica en un entorno crecientemente global.

INESTABILIDAD FINANCIERA INTERNACIONAL

Las bases de la inseguridad

La trayectoria seguida por la economía mundial en las dos últimas décadas aparece perturbada por la reiterada emergencia de crisis financieras que, iniciadas en mercados emergentes del mundo en desarrollo, tuvieron un alcance que fue más allá de las fronteras del país inicialmente afectado. Además del coste que los riesgos asociados a este comportamiento errático incorpora en las previsiones de los agentes económicos, sembrando de incertidumbre sus decisiones inversoras, las crisis financieras afecta seriamente a las posibilidades de crecimiento de los países más directamente afectados por las perturbaciones. Estimaciones recientes del FMI sitúan los costes acumulativos de las crisis cambiarias de las dos últimas décadas en un entorno de entre el 5% y el 8% respecto de la tendencia precedente del PIB; en el caso de las crisis bancarias los costes estimados se sitúan entre 10% y el 12%; y se llega a cuotas del 13% al 17% cuando —como en la reciente asiática— se combinan la crisis cambiaria con la quiebra del sistema financiero nacional. En concreto,

esta última crisis financiera, desarrollada entre 1997-98, significó un coste para los países más directamente afectados —Corea, Tailandia, Indonesia y Malasia— de entre el 10% y 20% respecto a la tendencia precedente del PIB, según los casos.

Pero, además, las tormentas financieras de las dos pasadas décadas pusieron en evidencia el limitado marco normativo e institucional de que se disponía para acometer la prevención o, en su caso, el tratamiento de los episodios de crisis y de sus efectos de contagio a escala mundial. Frente a unos mercados de capital cada vez más poderosos, interdependientes y sofisticados existía un poder regulador minúsculo, notablemente tosco y limitado, a escala internacional.

La generalizada liberalización de los movimientos de capital, el intenso proceso de innovación financiera, a través del despliegue de nuevos productos para la traslación y cobertura del riesgo, el desarrollo de la informática y de las telecomunicaciones, con su capacidad para consumir órdenes en tiempo real y, en fin, la acción de poderosos inversores institucionales —como compañías de seguros o fondos de pensiones— son factores que han contribuido a expandir las transacciones internacionales de capital y a diluir las fronteras nacionales hasta convertir a los mercados financieros en un espacio crecientemente diáfano e integrado a escala internacional. Como resultado de este proceso, a finales de la década de los noventa, las transacciones financieras diarias en los mercados internacionales alcanzaban un volumen equivalente a los 1,6 billones de dólares, lo que quiere decir que sólo en cuatro días se movilizaban recursos equivalentes a lo que suponía el comercio mundial de todo un año. Del conjunto de estas transacciones, en torno al 80% son operaciones financieras con vencimiento inferior a los siete días. Son, por tanto, capitales que se mueven a gran velocidad entre los distintos centros monetarios, buscando pequeñas diferencias en los tipos de interés, en los tipos de cambio o en las expectativas que afectan a estas dos variables. Estos flujos, si por una parte garantizan la eficiencia del mercado, conectando más ágilmente la oferta con la demanda de fondos prestables, por otras constituyen una amenaza para la estabilidad del sistema financiero internacional.

Una amenaza que aparece asociada a la limitada capacidad reguladora existente en este ámbito a escala internacional, a la ausencia de un marco normativo que reproduzca, aunque sea a mínima escala, los mecanismos de regulación prudencial, de supervisión y de intervención que

rigen en el seno de las fronteras nacionales. Se da así la paradoja de que son los mercados más exigentemente regulados en el interior de las fronteras los que disponen de menor control en el marco internacional. Como consecuencia, los capitales operan, con una libertad notable, en los intersticios de las respectivas regulaciones nacionales. Esta asimetría reguladora si, por una parte, potencia el rápido desarrollo de las transacciones internacionales, por otra, incrementa los riesgos de inestabilidad y contagio asociados a la creciente interdependencia de mercados.

Como respuesta a estos problemas surgieron, en el entorno de finales de los noventa, diversas propuestas para la reforma de la arquitectura financiera internacional. Informes como el que resulta de la Comisión Meltzer, creada a instancias del Congreso de los Estados Unidos, el promovido por el Consejo de Relaciones Internacionales de Estados Unidos, el elaborado por el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas o el que desarrolló el FMI son algunos de los más expresivos esfuerzos en esta línea. Ni el tono ni las recomendaciones de estos informes son coincidentes, lo que sugiere la necesidad de seguir profundizando en estos aspectos al objeto de ensanchar las áreas de consenso, tanto en el diagnóstico —donde las coincidencias son más nítidas— como en las propuestas.

No obstante, si el debate sobre la nueva arquitectura financiera internacional se manifestó con pujanza en el final de la década de los noventa, parece haber perdido fuerza a medida que la economía mundial se ha ido distanciando de los efectos de la última crisis financiera. De hecho, lo que se presentaba como un ambicioso debate re-fundacional ha ido bajando su tono con el tiempo, hasta transformarse en una discusión en torno a las medidas técnicas requeridas para mejorar la información y los niveles de regulación prudencial y de supervisión de los mercados. Se trata, sin duda, de ámbitos relevantes, que pueden mejorar la eficiencia de los mercados, pero es dudoso que logren reducir alguno de los riesgos —como la volatilidad y el contagio— de carácter sistémico que caracterizan al espacio financiero internacional.

De este modo, otros factores que antaño ocupaban la preocupación de los analistas —como la variabilidad de los precios de las materias primas o el comportamiento cíclico de la economía real—, sin haber desaparecido, parecen haber cedido protagonismo como factores de riesgo frente a la volatilidad de los mercados financieros. Una volatilidad que sólo en parte puede ser corregida, ya que responde a rasgos que derivan de la

propia naturaleza de las transacciones de capital y que se manifiestan como imperfecciones de mercado asociadas al carácter asimétrico e imperfecto de la información disponible.

La seguridad financiera internacional

Caracteriza a los mercados financieros la existencia de una asimetría básica en la información disponible entre prestamista y prestatario y la vigencia de una irreductible incertidumbre en el resultado de la operación. El fundamento último de estos rasgos está relacionado con la naturaleza intertemporal de las transacciones que se realizan en el seno de los mercados de capital, ya que lo que se intercambia es capacidad de gasto presente (acreedor) frente a promesa de pago futura (deudor). Pero el futuro por definición es impredecible: ni el prestamista ni el prestatario son capaces de anticipar de forma plena las condiciones en las que se desenvolverá una transacción en el futuro. En semejante contexto, la estimación del riesgo de impago no es sino una aproximación imperfecta al fenómeno que se quiere medir, ya que no logra eliminar el contenido de incertidumbre que rodea cualquier proyección desplazada en el tiempo, simplemente porque se desconoce el conjunto de los escenarios posibles.

Estos son fallos inherentes a los mercados de capital, cualquiera que sea el ámbito en el que éste opere: local, nacional o internacional; y son problemas asociados al tipo de transacciones que se realizan en ese mercado, por lo que no tienen fácil solución. Cabría pensar, por ejemplo, en incrementar la capacidad técnica y operativa de las agencias que estiman el riesgo, mediante una mayor inversión en cantidad y calidad de la información disponible. Pero semejante proceder tiene limitada eficacia, ya que cualquiera que sea el esfuerzo de análisis existe un factor inaprehensible que se refiere al contenido de novedad que incorpora la dinámica temporal (el futuro es, por definición, impredecible). De hecho, la reciente experiencia está plagada de comportamientos fallidos por parte de agentes a los que se atribuía una poderosa y sofisticada información sobre los mercados: la incapacidad de predecir la crisis de la deuda externa de América Latina a comienzos de los ochenta, la quiebra financiera de México a comienzos de los noventa —el famoso “tequilazo”— o la crisis financiera asiática de finales de los noventa revelan cuanto se quiere decir. Pero, además, la más exigente demanda de información tiene rendimientos limitados, ya que la disminución de riesgos que tal proceder provoca

podría obtenerlo el inversor, y a menores costes, simplemente diversificando su cartera de activos. Por ello, ante la ausencia —o limitada relevancia— de los datos disponibles, los agentes otorgan obligado peso a las opiniones: cabría decir que son mercados en los que operan los juicios valorativos y las expectativas más que la información contrastada.

Semejante proceder tiene otra consecuencia relevante para el comportamiento del mercado: las opiniones acerca del riesgo de un determinado activo, se transmiten al resto de los agentes en forma de comportamiento en rebaño —*herding behaviour*. Al fin, son mercados cuya operativa descansa sobre un ejercicio de confianza (en la rentabilidad esperada de un activo); de este modo, una vez que se quiebra esa confianza y surgen las dudas sobre la rentabilidad de un activo, todos los inversores tratan de desplazarse cuanto antes a activos alternativos, lo que termina por confirmar la pérdida de valor en el mercado del activo abandonado. A pesar de su apariencia gregaria, se trata de una respuesta enteramente racional, ya que ante la ausencia de información fiable, el mejor modo de evitar el riesgo es alterar la composición de la cartera, desplazándose hacia activos más seguros a la menor señal de peligro. Todos pretenden anticiparse a la tendencia del mercado, al objeto de minimizar las pérdidas o maximizar los posibles beneficios, el problema es que cuando todos los agentes proceden del mismo modo, la resultante es un comportamiento altamente volátil de los mercados, que acaba por hacer realidad la expectativa sembrada.

El comportamiento descrito se acentúa si se tiene en cuenta el alto nivel de centralización de la opinión relevante sobre los mercados, al ser ésta dependiente de la información que proporcionan un número reducido de grandes instituciones inversoras o de agencias de *rating* internacional; y si se considera que el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación no ha hecho sino acentuar la celeridad y el alcance con la que se manifiestan estos movimientos de contagio. Como consecuencia, es característico de estos mercados combinar fases de euforia con fases de pánico, aun cuando en ocasiones parezca que no existen fundamentos económicos para semejante comportamiento.

Hacer frente a esta volatilidad de los mercados, tratando de contener sus manifestaciones más gravosas, no es el resultado de una única medida, sino más bien de avances y decisiones en muy diversos ámbitos. Sin agotar el repertorio de las posibles líneas de acción, cinco parecen de especial relevancia:

— *Mejorar el respaldo internacional frente a contingencias*

Las crisis financieras más recientes revelan la importancia que tiene disponer de instituciones con capacidad para inyectar liquidez a las economías que, sin problemas estructurales graves, padecen una situación de aguda inestabilidad. El repertorio de posibilidades de actuación del FMI, con el recurso a la *Supplemental Reserve Facility* o a la *Contingent Credit Line* del FMI, aunque en la dirección adecuada, no parece suficiente para afrontar el problema al que se alude. En primer lugar, porque es necesario que la respuesta sea lo suficientemente ágil como para actuar en el seno de la crisis, antes del vaciamiento de reservas del país: una experiencia dolorosamente aprendida en el episodio mexicano, en la crisis asiática y entiendo que, con sus peculiaridades, también en el caso argentino. Y, en segundo lugar, porque se debe operar con fondos suficientes como para vencer las presiones especulativas, un ámbito en el que existen claras discontinuidades que hacen ineficaz las respuestas excesivamente dosificadas. Ambos objetivos se enfrentan al papel que hasta ahora ha asumido el FMI como mero “catalizador” o “coordinador” de otras fuentes de financiación. Semejante papel si puede ser adecuado en momento de estabilidad, resulta claramente insuficiente en los episodios de crisis. De ahí la importancia de disponer de un ágil y bien dotado financiador de contingencias.

— *Afrontar los problemas de riesgo moral*

La acción de una institución que, como el FMI, actúe como financiador de última instancia se enfrenta, sin embargo, a un problema de *riesgo moral*, relacionado con el efecto adverso que los mecanismos de rescate puede tener sobre la prudencia de los agentes. Pues, en efecto, las operaciones de rescate del FMI constituyen un cierto mecanismo de aseguramiento frente a las crisis, lo que puede ayudar a estimular, más que a prevenir, los comportamientos irresponsables. Este problema se plantea más agudamente en el caso de las crisis recientes, en las que tuvieron una participación destacada los agentes privados. Para evitar este problema es necesario desplazar los costes a los agentes implicados, de modo que también los acreedores evalúen de forma adecuada los niveles de riesgo en los que incurren. Todo ello sugiere que el FMI debe buscar un difícil equilibrio entre su función aseguradora, limitando

el riesgo sistémico, y su actividad como garante de la disciplina del mercado, evitando comportamientos oportunistas.

— *La necesidad de coordinación económica internacional*

El nivel de riesgo financiero en un mundo de creciente libertad para los movimientos de capital está altamente condicionado por las políticas económicas aplicadas por los Estados: por ello, propiciar la coordinación macroeconómica, especialmente entre los países con más peso en los mercados internacionales, constituye una vía necesaria para reducir las posibilidades de crisis. No obstante, este proceso se enfrenta al diferente tipo de necesidades que deben afrontar en cada momento las diversas economías, lo que obliga a preservar un cierto grado de autonomía en la gestión macroeconómica nacional. Imponer soluciones uniformes a situaciones diferenciadas podría resultar no sólo difícil, sino inconveniente. Esta requerida autonomía nacional afecta a las posibilidades de coordinación macroeconómica, que no cabe plantearla como una estricta simetría de decisiones. Más bien de lo que se trata es de avanzar en procedimientos que garanticen la integración en los procesos de decisión de los efectos externos que, a escala internacional, tienen las diversas opciones macroeconómicas.

— *Potenciar las medidas de regulación prudencial en los países*

Es necesario fortalecer también las políticas de tipo preventivo en el seno de los países, en especial de los más frágiles, a través de la promoción de políticas macroeconómicas prudentes, del establecimiento de un marco adecuado de regulación prudencial y de supervisión por parte de las instituciones nacionales, de la fijación de unos códigos de conducta fiscal mínimos comunes y de la provisión de una más transparente información. En este ámbito es en el que existe mayor nivel de coincidencia entre los analistas; y es también en el que más se avanzó a lo largo de estos años. No obstante el consenso general señalado, hay aspectos que todavía son objeto de contraste de pareceres. Entre ellos, dos de los más sobresalientes se refieren a la diversa actitud que los analistas mantienen frente a la liberalización de la cuenta de capital y al manejo del tipo de cambio de los países en desarrollo. Son ámbitos de extraordinaria relevancia para la gestión económica de los países, en los que la opinión ha ido cambiando con el tiempo hacia

posiciones más flexibles y abiertas, abandonando las pretéritas apelaciones doctrinarias del FMI (más adelante se volverá sobre este tema).

— *Potenciar un marco internacional favorable*

Por último, es necesario desarrollar el marco normativo internacional para disminuir los niveles de riesgo e inestabilidad de los mercados. En este ámbito, alguna de las propuestas del FMI y del *Financial Stability Forum*, referidas al establecimiento de estándares mínimos y códigos de conducta, así como para el adecuado control de los fondos de inversión —*hedge funds*— y de los centros *off-shore* parecen pertinentes. Al tiempo que se avanza en el marco normativo, se discute acerca de la estructura institucional más adecuada para llevar a efecto las tareas de supervisión y control que se reclaman, bien sea sugiriendo cambios en el sistema ya existente, bien mediante la creación de instituciones nuevas y mejor adaptadas.

Ahora bien, los factores mencionados tendrán un efecto limitado si no se ofrece un tratamiento efectivo de las asimetrías y desigualdades que existen entre países y mercados a escala internacional. Aunque sólo sea porque en un mundo crecientemente globalizado, la fragilidad de una de sus partes afecta a la solidez de todo el sistema. Por ello, si se quiere avanzar en los niveles de seguridad financiera internacional, es necesario corregir las desigualdades internacionales, apoyando el progreso económico y el fortalecimiento institucional y técnico de los países en desarrollo, facilitando su capacidad de gestión económica. Sobre este aspecto se volverá al final de este capítulo, pero antes conviene detenerse a comentar la dimensión y los efectos de la desigualdad internacional como factor de riesgo.

DESIGUALDAD INTERNACIONAL Y POBREZA EXTREMA

Desigualdad internacional

Existe la opinión generalizada acerca de que el proceso de globalización en curso ha tendido a incrementar los niveles de desigualdad que rigen en la economía mundial. La evidencia histórica parece confirmar este juicio, al revelar el distinto ritmo de progreso seguido por las diversas regiones de la economía mundial. De acuerdo con la laboriosa recons-

trucción histórica realizada por Maddison, la relación que en 1820 existía entre las rentas per cápita de las regiones más rica y más pobre del mundo —Europa Occidental y África, respectivamente— era de 3 a 1: esa proporción se convierte en 19 a 1 en 1998, manteniéndose África como la región más pobre mientras el agregado de los llamados “nuevos países occidentales” —Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda— toma el relevo a Europa a la cabeza de la distribución de la renta mundial. Así pues, en apenas 180 años la relación entre las regiones que ocupan los extremos del arco de la distribución de la renta se ve multiplicado por más de seis veces.

Las diferencias serían todavía más acusadas si en lugar de referirlas al comportamiento agregado de las regiones, se aludiese a los países. Por ejemplo, sólo en el siglo XX la relación entre los respectivos PIB per cápita de Estados Unidos y de Ghana se duplica holgadamente (pasando el primero de ser 9 a 21 veces superior), en el caso de India se multiplica casi por tres (pasando de ser 6 a 17 veces superior) y en el de Bangladesh por 4 (pasando de 7 a 31 veces superior). Los anteriores datos no tienen más valor que el documentar una tendencia que caracteriza a buena parte del siglo XX: el incremento de la desigualdad en los niveles de desarrollo entre los países a escala internacional.

Semejante tendencia puede captarse a través de algún indicador sintético de la desigualdad. Así, por ejemplo, si se recurre al índice de Gini referido al conjunto de la economía mundial, los valores correspondientes pasan, entre 1820 y 1992, de 0,500 a 0,657, lo que expresa el inequívoco incremento de la desigualdad internacional. Similar conclusión se obtiene a partir de otros indicadores, como el índice de Theil, que pasa de 0,522 a 0,855, o de la desviación logarítmica, que pasa de 0,422 a 0,827. Incluso si se recurre a indicadores truncados de la desigualdad se confirma este juicio: por ejemplo, la cuota de ingresos correspondiente al 20% más pobre del mundo ha caído, entre 1910 y 1992, del 3% al 2,2%, mientras, por el contrario, la correspondiente al 10% más rico pasa del 50,9% al 53,4%, en similar período.

Cuando se aproxima la medición a través de fuentes e indicadores estadísticos apropiados es posible descomponer la desigualdad en sus dos elementos constituyentes: la desigualdad existente entre países y la desigualdad que rige en el interior de los países. La realización de semejante ejercicio, tal como hacen Bourguignon y Morrison, permite comprobar que mientras el primero —la desigualdad entre países— sigue una ten-

dencia creciente en la historia, desde 1820 hasta la actualidad, con un episódico retroceso en la década de los cincuenta del siglo XX, el segundo — la desigualdad en el interior de los países— sigue una evolución menos lineal, con un crecimiento entre 1820 y 1910, un retroceso significativo en el período de entreguerras y una estabilización en los años posteriores, con un ligero repunte a partir de los años ochenta. Como consecuencia de la evolución descrita, el agregado de estos dos componentes —la desigualdad total— ha seguido una tendencia manifiestamente creciente entre 1820 y finales del siglo XX; no obstante, el peso que en semejante resultado tienen los dos componentes aludidos cambia en el tiempo. Así, a comienzos del siglo XIX eran los niveles de desigualdad en el interior de las economías los que determinaban, en mayor medida la desigualdad existente a escala internacional; en 1820, los niveles de desarrollo de los países eran más semejantes, pero en su seno se incubaban mayúsculas desigualdades sociales. En la actualidad, se han corregido parte de las desigualdades sociales existentes en el seno de los países —especialmente de los países desarrollados—, pero se ha acrecentado de forma notable la distancia entre los países y regiones de la economía mundial. En suma, a lo largo del siglo XX el mundo se ha hecho más rico, pero también inequívocamente más desigual, especialmente porque se ha incrementado la diferencia entre los niveles de renta per cápita de los países.

La desigualdad aludida a escala internacional tiene su manifestación más extrema y gravosa en las situaciones de pobreza extrema que afectan a buena parte de la población del planeta.

Radiografía de la pobreza

En los últimos 50 años se han conseguido significativos progresos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mundial: la esperanza de vida media se prolongó en cerca de 20 años (de los 41 a los 62 años), la mortalidad se redujo en un 50% y similar descenso se produjo en la tasa de fecundidad, al tiempo que se duplicó el porcentaje de las personas con acceso al agua potable (del 35% al 70%) o aumentó la producción y el consumo alimentarios a un ritmo aproximadamente 20% superior al del crecimiento demográfico. Pese a ello, de los algo más de 6.000 millones de habitantes que pueblan el planeta al finalizar el siglo, 2.800 millones viven con menos de 2 dólares diarios y cerca de 1.200 millones lo hacen con menos de 1 dólar diario, siendo éste el umbral que, según el Banco Mundial, determina la línea de pobreza absoluta.

De esos 1.200 millones de personas pobres en términos absolutos, el 43,5% se concentra en Asia Meridional, el 24,3% en África Subsahariana y el 23,2% en Asia Oriental y el Pacífico, quedando un porcentaje menor para América Latina —6,5%—, Europa y Asia Central —2,0%— y Oriente medio y Norte de África —0,5%. Las cuotas comentadas se encuentran altamente condicionadas por la dimensión demográfica de las respectivas regiones, por ello resulta de interés conocer la intensidad de la pobreza, poniendo en relación la población que cae bajo el umbral de pobreza con el total de la existente en cada región. De esta observación se desprende que mientras el 1,9% de la población de Oriente Medio y Norte de África vive en situación de extrema pobreza, esta cifra se eleva a más del 15% en los casos de América Latina y el Caribe y Asia Oriental y Pacífico pero alcanza al 40% de la población total de Asia Meridional y al 46% de la de África Subsahariana. Es difícil que en esta situación —especialmente en el caso de las dos últimas regiones— pueda asentarse un orden institucional y económico sólido mientras no se logren resultados efectivos en materia de lucha contra la pobreza. Un objetivo al que debiera concurrir el conjunto de la comunidad internacional si quiere lograr grados crecientes de estabilidad.

En un mundo crecientemente integrado, no cabe concebir la pobreza como un problema exclusivo de quien directamente la padece, sino como una fuente de perturbaciones del conjunto del sistema internacional. Fenómenos como el deterioro ambiental, la presión sobre unos recursos escasos o vulnerables por parte de una población creciente, las tensiones migratorias descontroladas, la extensión de enfermedades para las que existe prevención o tratamiento, la inseguridad internacional asociada al narcotráfico y al terrorismo, las crisis humanitarias recurrentes o, en fin, los conflictos bélicos regionales, aun cuando no sean consecuencia exclusiva de la pobreza, están alimentados por la penuria en la que vive buena parte de la población del mundo en desarrollo. Como también se relaciona con esa misma penuria la fragilidad institucional y política de los países que la padecen.

Son todos ellos problemas que afectan al conjunto de la comunidad internacional; y cuya solución excede a las posibilidades de cualquier país en solitario —por poderoso que sea—, requiriendo de una acción concertada de la comunidad internacional dirigida a modificar las causas profundas de muchos de estos males que están enraizados en el subdesarrollo y en la pobreza. De no hacerse así, muchas de las manifestaciones de inseguridad internacional, tanto en el ámbito económico como político

o social, persistirán, más allá de las medidas preventivas o paliativas que se adopten, ya que tales medidas no alteran la quiebra de legitimidad que para el conjunto del sistema internacional supone la persistencia de la pobreza.

RIESGOS AMBIENTALES DE NATURALEZA GLOBAL: LOS PROBLEMAS DE LA ABUNDANCIA

El proceso de progresiva consolidación de la sociedad industrial —la llamada tecnosfera— ha tenido efectos perturbadores notables sobre el entorno físico y natural del planeta —la biosfera—, dando origen a problemas que afectan, de forma agregada —o global—, a los equilibrios básicos sobre los que se constituye la vida. De entre esos problemas, hay tres que sobresalen por sus potenciales consecuencias: los relacionados con la conservación de la biodiversidad, el agotamiento de la capa de ozono y el cambio climático. La gestión de los problemas mencionados requeriría de una acción coordinada a escala internacional, dado que ningún país en solitario puede alcanzar logros efectivos sin el concurso de los demás. Esta vía se ve dificultada, no obstante, por la presencia de múltiples participantes, por el desigual reparto del poder de negociación y por la asimétrica distribución de las potenciales pérdidas y ganancias esperadas.

El mantenimiento de la biodiversidad

El mantenimiento de la diversidad biológica es importante no sólo porque conforma el patrimonio vivo del planeta, contribuyendo a hacer sostenibles los diversos sistemas ecológicos, sino también porque puede ser fuente de aprovechamientos útiles para el ser humano. De ahí que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, se firmase un Convenio sobre la Diversidad Biológica, con la intención de preservar la diversidad biológica del planeta. Una biodiversidad en la que el mundo más rico es el peor dotado: de los 20 países con más de 10.000 especies vegetales superiores, 18 son países en desarrollo. Lo que revela la necesidad de compatibilizar las legítimas aspiraciones de desarrollo de estos pueblos con el despliegue de una política que sea capaz de preservar el patrimonio vivo de la humanidad. Un objetivo que sólo se puede lograr si los países desarrollados comparten los costes que para los países en desarrollo pueda suponer la preservación de la biodi-

versidad. Con ese objetivo se ha instituido el Fondo de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que trata de operar como mecanismo provisional de financiación.

Al tiempo, para el logro del objetivo propuesto, es necesario también abordar los problemas relacionados con la explotación comercial de aquellas especies que se encuentran amenazadas de extinción. Tal es lo que se propone la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES), que limita la rentabilización comercial de ciertas variedades y autoriza a imponer sanciones comerciales a quienes incumplan las restricciones.

Pese a estos avances normativos, se mantiene la amenaza que para la preservación de la biodiversidad suponen los incontenibles avances de la sociedad industrial y de los procesos de urbanización poco controlada. Un proceso que se percibe, de forma especialmente aguda, en los casos de deforestación y pérdida de masa arbórea, por una parte, y de degradación y pérdida de humedales, por la otra, habida cuenta del papel central que ambos sistemas ecológicos tienen como reservas de la biodiversidad. Más allá de estos procesos, el intento de rentabilización comercial monopolista de variedades y especies naturales por parte de algunas empresas de la farmacia o de la química, a través de su previa inscripción en los registros de la propiedad, constituye una amenaza adicional a la biodiversidad, por cuanto cuestiona el carácter de bien público que debiera tener el patrimonio vivo de la naturaleza. Al tiempo que el propio avance tecnológico, a través del desarrollo de productos transgénicos, incorpora un riesgo adicional para la biodiversidad de difícil estimación.

El agotamiento de la capa de ozono

Una segunda amenaza ambiental de carácter global es la que aparece asociada al efecto que la actividad industrial ha tenido sobre la capa de ozono. A comienzos de los setenta se planteó la hipótesis de que determinados productos químicos, como los derivados del clorofluorocarbono (CFC), podían tener un efecto perverso sobre la estratosfera, al degradarse y liberar cloro, dañando la capa de ozono que protege a la humanidad de la radiación ultravioleta. El agujero de ozono detectado en la Antártida, en 1985, sirvió para confirmar esta hipótesis, propiciando la suscripción, en 1987, del Protocolo de Montreal, derivado del Convenio Marco de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, firmado en 1985. Gracias

a dicho Protocolo y a las sucesivas reuniones que se celebraron para desarrollarlo, las concentraciones atmosféricas de las sustancias que agotan la capa de ozono comenzaron a disminuir a mediados de los años noventa. De hecho, la producción mundial de CFC ha disminuido fuertemente, con lo que se puede decir que, a pesar de que sigue habiendo cuestiones pendientes, la cooperación mundial en este campo ha tenido cierto grado de éxito.

Las razones que subyacen a este buen resultado —y que pueden ser de gran interés para futuras negociaciones internacionales— son las siguientes: en primer lugar, y tras el descubrimiento del agujero de ozono existente en la Antártida en 1985, hubo un gran consenso respecto a la gravedad del problema; en segundo lugar, se contaba con la tecnología necesaria para sustituir los productos dañinos por otros que, siendo inocuos para el medio ambiente, tuvieran un coste relativamente bajo; en tercer lugar, y en lo que a los costes de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos se refiere, éstos eran bajos, debido a que la producción de CFC estaba concentrada en pocas empresas y en pocos países y la amenaza de sanciones comerciales resultaba creíble.

Ahora bien, el acuerdo hubiese sido ineficaz si no se hubiese incluido, con un tratamiento comprensivo, a los países en desarrollo. Concretamente, la contribución de los países en desarrollo fue fundamental para que se lograran los objetivos, más severos, establecidos en la reunión de las Partes, celebrada en Londres en 1990. Así, en el caso de que Brasil, China, India e Indonesia hubieran aumentado su producción de CFC hasta los límites autorizados en el Protocolo de Montreal, la producción de dichos contaminantes se hubiera duplicado respecto a su volumen de referencia de 1986. En definitiva, la cooperación de los países en desarrollo fue esencial para el acuerdo. Y tal cooperación se vio favorecida por la flexibilización en el plazo otorgado para el logro de los objetivos acordados y por la garantía de acceso a un fondo establecido para financiar el ajuste.

Finalmente, es preciso resaltar que la importancia del Protocolo de Montreal radica, además de en sus resultados y en las lecciones que ha dado respecto a cómo lograr una buena cooperación internacional, en que fue el primer convenio importante en el que se aceptó el “principio de precaución”, según el cual la falta de certeza científica no debe ser una excusa para no poner en marcha aquellas medidas que, en el caso de no tomarse a tiempo, podrían llevar a daños irreversibles.

El cambio climático

Entre los riesgos ambientales de naturaleza global, es necesario mencionar el que deriva de los efectos que la actividad industrial tiene sobre el cambio climático, como consecuencia del efecto de calentamiento de la atmósfera. Este proceso, conocido como "efecto invernadero", está causado por la acumulación de gases, particularmente dióxido de carbono, que retienen el calor del sol, provocando la fundición de los casquetes polares, la elevación de los niveles de las aguas marinas y la perturbación de los ciclos de vientos y nubes, alterando severamente el clima. Pues bien, en 1992, las emisiones globales de dióxido de carbonos ascendieron a unos 26.400 millones de toneladas al año. De ellas, el 84% procedían de la actividad industrial, cuyas emisiones se incrementaron un 271% desde 1950 hasta 1992.

Los principales países productores de las emisiones de carácter industrial son Estados Unidos (el 22% del total), China (12%) y Rusia (10%). Los países de la Unión Europea aportan el 13% de las emisiones totales y los países desarrollados de la OCDE el 45%. En términos per cápita, en 1992 Estados Unidos ocupaba la primera posición con 19,1 toneladas al año (en el mismo año, la media de la OCDE era de 11,5 toneladas).

Dado que la quema de combustibles fósiles es la principal causa de las emisiones de dióxido de carbono (aporta el 80% del total) y como quiera que las previsiones existentes respecto al consumo de energía indican que los combustibles fósiles podrían aportar las tres cuartas partes de la energía comercial utilizada, se espera que las emisiones globales de dióxido de carbono aumenten en torno a un 30% a un 40% para el año 2010. En principio, cabe esperar que el aumento de las emisiones sea más rápido en los países en desarrollo, aun cuando partan de niveles inferiores, habida cuenta del esfuerzo que deben realizar en su proceso de industrialización. De hecho, se estima que los países en desarrollo (que en los años noventa sólo eran responsables de menos de una tercera parte de las emisiones) lleguen a aportar la mitad de las emisiones en el año 2010.

En todo caso, aun creciendo muy rápido, las emisiones per cápita de los países en desarrollo serán todavía inferiores a las del mundo desarrollado. Así, se estima que si el resto del mundo consumiera la misma energía per cápita que los países de la OCDE, las emisiones totales de dióxido de carbono que habría en el año 2010 serían el triple de las previstas sobre la base de los niveles de consumo actuales. En síntesis, la respon-

sabilidad sobre las emisiones sigue recayendo básicamente en los países desarrollados, que también son los principales responsables del volumen ya acumulado de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Conviene señalar que el mantenimiento de las emisiones actuales (un objetivo realmente ambicioso) no llevaría a la estabilización inmediata de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera: un objetivo que sólo se lograría pasados cientos de años. Concretamente, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático estima que la estabilización de los niveles actuales requeriría reducir las emisiones en un 60% y mantenerlas en dicho nivel durante el siglo XXI.

Dada la acumulación de evidencias acerca de la eficacia del "efecto invernadero", parece necesario avanzar en las negociaciones internacionales para contener las emisiones de dióxido de carbono. De ahí que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, se firmara el Convenio Marco sobre el Cambio Climático, cuyo objetivo era estabilizar la concentración atmosférica de los gases relacionados con el efecto invernadero. Pese a los avances registrados en las sucesivas reuniones de las Partes del Convenio, sigue sin ser fácil lograr ese objetivo, como demuestra el accidentado discurrir del Protocolo de Kyoto. El reciente respaldo otorgado al Protocolo de Kyoto por parte de China y Rusia, en la Cumbre de Johannesburgo, junto con su suscripción por parte de la Unión Europea, constituye un importante paso adelante para conseguir una acción cooperativa más eficaz. Resta, sin embargo, el compromiso de Estados Unidos, que constituye el principal emisor de gases invernadero.

En todo caso, es necesario reconocer que se trata de un ámbito en donde es difícil trazar una acción internacional coherente y disciplinada. Los problemas más graves se relacionan con la forma en la que se ha de repartir la carga entre los países más desarrollados y los países en desarrollo y con la asincronía existente entre los costes y beneficios del acuerdo, ya que si los primeros deben ser asumidos por la presente generación, los segundos afectarán principalmente a las generaciones venideras. Por lo demás, el avance en la negociación no es fácil debido a que la emisión de gases invernadero se relaciona con muchas actividades (energía, transporte, agricultura,...) que, en su conjunto, tienen un notable peso en el PIB. Es decir, la magnitud del problema es mucho mayor que en el caso del deterioro de la capa de ozono y, por si lo anterior no fuera suficiente,

la tecnología alternativa es costosa (la energía eólica y solar todavía no se plantean como sustitutivos de la de origen fósil). Por todo ello, es preciso fomentar la investigación relacionada con las energías alternativas y con las tecnologías ahorradoras de energía, al mismo tiempo que se incentiva su difusión y aplicación.

EL ACCESO A LOS RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS: LA GESTIÓN DE LA ESCASEZ

En el epígrafe anterior se aludió a los aspectos más centrales de la agenda internacional relacionada con problemas ambientales cuyo origen se vincula al despliegue de la actividad industrial: son problemas que derivan, si se quiere, de la abundancia, resultado del éxito industrializador. Los aspectos a los que se refiere el presente epígrafe son aquellos que se derivan de la gestión de la escasez: es decir, los problemas relacionados con el agotamiento de recursos que se consideran básicos o de alto valor estratégico.

Los recursos fósiles: el problema de la energía

En principio, es fácil entender que los recursos fósiles del planeta estén sometidos a un proceso de progresivo agotamiento dado que su dotación de partida está previamente delimitada. De hecho, ha de suponerse que el agotamiento físico esté directamente relacionado con el esfuerzo de extracción y explotación del recurso. No obstante, esto sólo es en parte cierto, ya que para cualquier recurso fósil hay una notable diferencia entre las *reservas* existentes, es decir, aquellas aptas para su explotación inmediata, y los *recursos* de base teóricamente disponibles en el planeta. Estos últimos son fijos, aunque de difícil cálculo, pero los primeros cambian de acuerdo con la identificación de nuevos yacimientos accesibles, el desarrollo de la tecnología para explotar los recursos o el cambio en la estructura de costes que convierte en rentable una explotación que antes no lo era. En función de todos estos factores, se alteran las reservas disponibles. Dicho de otro modo, aunque la oferta física de los recursos no renovables esté predeterminada, la oferta útil a los efectos económicos es variable (y generalmente creciente).

Una forma de medir el grado de escasez de estos recursos es observando la evolución de sus precios en el tiempo: ha de esperarse que la

condición de creciente escasez se traduzca en un incremento de la valoración del recurso en el mercado. No es ésta, sin embargo, la tendencia que se observa en la realidad al estudiar la evolución de los precios de muchos recursos fósiles: de hecho, en términos reales, el precio de la mayor parte de los minerales ha bajado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, lo que sugiere que, de momento, no existe percepción de agotamiento de los recursos, a pesar de ser limitados en términos absolutos. Esta tranquilizante constatación no puede ocultar, sin embargo, que existen problemas de gestión de la escasez, especialmente cuando se refieren a recursos que están muy concentrados en el planeta o que resultan altamente estratégicos para el crecimiento. Claramente, en esas circunstancias se encuentra la energía, que constituye un input universal para cualquier actividad productiva y humana, en general.

Pues bien, las pautas de producción y consumo de la energía son, de acuerdo con las fuentes primarias y secundarias utilizadas, muy variadas en el planeta. Dada la asociación existente entre consumo de energía y nivel de desarrollo de los países, no es extraño que sean los países de la OCDE, que apenas concentran el 15% de la población mundial, los que consuman el grueso —58%— de la energía mundial. Las diferencias se perciben más claramente en términos per cápita: así frente a los 13 petajulios de consumo per cápita de África y los 28 de Asia, Europa o Norteamérica alcanzan los 148 y 220 petajulios de consumo per cápita, respectivamente.

Desde el punto de vista de las fuentes de energía, es la procedente de minerales fósiles la que domina —en más de un 90%— la producción mundial. Dentro de este tipo de combustibles, el petróleo es la fuente primaria dominante, con una aportación cercana al 40% de la producción agregada de energía, a la que sigue el gas natural y el carbón con cuotas cercanas al 22%. Pese al protagonismo alcanzado por el petróleo en las fuentes de abastecimiento energético de los países —especialmente, de los países industriales—, la producción mundial de este combustible se encuentra no sólo limitada en el tiempo, sino también altamente concentrada en torno a un número muy reducido de países productores.

Por lo que respecta al primero de los problemas, las estimaciones más prudentes sitúan en cuarenta años la frontera temporal de una disponibilidad del petróleo. No obstante, no faltan quienes, desde una perspectiva menos optimista, sitúan en el final de la presente década el momento en que se comenzarán a percibir problemas graves de abastecimiento del

petróleo, manifestándose en un severo encarecimiento de los precios. Frente a ello, no parece ser una fuente alternativa el gas, habida cuenta de que sus existencias disponibles, a los ritmos actuales de crecimiento del consumo, se sitúa en el entorno del 2030, dando lugar para esas fechas a la posible emergencia de una crisis energética de gravedad difícil de precisar. Por lo que se refiere a la estructura del abastecimiento, tanto la extracción de gas como, sobre todo, del petróleo se encuentra notablemente concentrada a escala mundial. De hecho, apenas una docena de países —la mayor parte, países en desarrollo— concentra más del 80% de la producción mundial de petróleo, lo que origina un problema grave de naturaleza estratégica para aquellos países altamente dependientes del abastecimiento externo. Las tensiones internacionales existentes en torno a los grandes productores de Oriente Medio —como Arabia Saudí o Irak— son difíciles de entender sin referencia al papel que estos países ocupan en la estructura de abastecimiento internacional de petróleo.

Los recursos renovables

Los problemas de escasez no afectan exclusivamente a los recursos fósiles, de oferta limitada, sino también a diversos recursos renovables, que ven amenazadas sus condiciones de regeneración y sostenibilidad por la excesiva presión de la demanda. Especialmente, este tipo de problemas afecta a aquellos bienes que son de libre acceso, en los que los derechos de propiedad no están bien definidos y donde, por tanto, existe una falta de coincidencia entre el interés privado, que persigue la máxima explotación en beneficio propio, y el interés colectivo, que se asocia a la sostenibilidad del recurso. Cuando, además, se trata de un recurso compartido por varios países —es el caso de aguas continentales, ríos, bosques, etc.—, la gestión de ese recurso escaso obliga a la cooperación internacional, siendo una potencial fuente de conflicto entre los países afectados.

Dentro de los recursos renovables se pueden distinguir dos grandes agregados: el formado por aquellos que no son agotables (los denominados flujos de energía tales como la energía solar, la de las mareas o la del viento) y el formado por aquellos fondos que se pueden agotar si se explotan inadecuadamente. Dentro de estos últimos, se puede establecer una nueva diferenciación entre los denominados recursos biológicos (bosques, pesquerías, fauna, entre otros) y los recursos ambientales (suelo, aire, agua, atmósfera).

Entre los recursos de tipo biológico, los que parecen más claramente sometidos a un régimen de sobre-explotación que demanda una acción coordinada a escala internacional son las pesquerías y los bosques.

Por lo que se refiere a la pesca, se trata de una actividad importante, que da empleo, directa o indirectamente, a unos 200 millones de personas y es la fuente del 16% de la proteína animal consumida por la humanidad. Por las razones que se enunciaron más arriba, el sector se enfrenta al problema de la sobreexplotación de los recursos, que está llevando, entre otros efectos, a la pérdida de biodiversidad y a impactos económicos directos (ingresos, empleos), al disminuir las capturas e incrementarse los precios. Según las estimaciones de la FAO, en 1993 se estaban pescando, con un nivel de productividad máxima o, incluso, por encima de ese nivel, más de dos tercios de las reservas mundiales de peces. Entre las especies más afectadas están el bacalao, la merluza, el fletán y el atún.

La sobrepesca se ha producido a pesar de que durante los años setenta muchos países extendieron sus aguas jurisdiccionales hasta las 200 millas (322 kilómetros), con lo que, en cierta medida, se puso un límite al libre acceso. Pese a ello, al mismo tiempo que se establecían Zonas Económicas Exclusivas, se fomentaba por parte de los países costeros el desarrollo del sector, subvencionando la construcción de barcos e instalaciones, con lo que no se logró atenuar el efecto de sobreexplotación. Un efecto amplificado por el incremento en la eficacia de la flota, como consecuencia de la progresiva aplicación de innovaciones y avances técnicos tanto en las tareas de detección y extracción de los bancos como en la de conservación del pescado.

La solución a la sobrepesca pasa por una gestión de las pesquerías dirigida a su recuperación y a su sostenibilidad, lo que supone, según estimaciones prudentes, reducir el esfuerzo pesquero entre el 30% y el 50%. Entre las políticas adoptadas a este respecto se pueden resaltar las relacionadas con la fijación de límites a las capturas, la eliminación de las subvenciones a los pescadores, el pago de tasas por faenar, la gestión cooperativa de un territorio pesquero o las cuotas individuales transferibles.

En lo que respecta a la cooperación internacional en la gestión de las pesquerías, en 1982 se redacta el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que entra en vigor en 1994. Con dicho acuerdo se establece la soberanía nacional sobre los recursos marinos de las aguas costeras de cada país (12 millas), con lo que se incentiva la mejora en la gestión de dichos recursos. No obstante, más allá de esos límites, la

comunidad internacional tiene un importante papel en aquellos recursos que siguen siendo de propiedad común. Algo similar puede decirse de las poblaciones de peces transzonales y de las poblaciones de peces altamente migratorias, que, por tanto, no pertenecen a un único territorio nacional. En estos casos se acepta que la gestión debe ser conjunta y de ahí el acuerdo de las Naciones Unidas, de 1995, con el que, además de realizar un planteamiento conservacionista, se estableció un equilibrio entre los derechos de los países costeros y los de los países que pescan en aguas lejanas, al tiempo que se reforzó el papel de las organizaciones regionales en el control de la pesca en alta mar.

Pese a todos estos esfuerzos, permanecen buena parte de los riesgos que amenazan a una adecuada gestión internacional de estos recursos, no sólo por la amenaza cierta que se cierne sobre el agotamiento de la masa biológica marina en ciertos caladeros, sino también por el conflicto de intereses a que puede dar lugar el acceso a los mares entre los países propietarios de los caladeros —buena parte de ellos países en desarrollo— y los intereses consolidados de las viejas potencias pesqueras, en gran medida países desarrollados.

Aunque con sus peculiaridades, los bosques padecen problemas similares a los de las pesquerías. En general, tienden a considerarse los bosques como explotaciones multifuncionales, en el sentido de que, además de madera, producen otros bienes y servicios de notable relevancia, tales como la regulación de la calidad del aire, la sujeción del manto téreo o la preservación de la biodiversidad. Al igual que ocurre con las pesquerías, los bosques tropicales son, en términos prácticos, recursos de libre acceso y, por lo tanto, están sometidos a la misma lógica de sobreexplotación. De ahí que la deforestación haya avanzado rápidamente, tal y como lo muestra el hecho de que, según indican los estudios de la FAO, en sólo tres décadas (de 1960 a 1990) se haya perdido una quinta parte de toda la cubierta del bosque tropical del planeta. Las consecuencias de la desaparición de los bosques tropicales son, por lo demás, muy claras y entre ellas están el agravamiento del efecto invernadero y la reducción de la biodiversidad.

Se trata de un problema tratado en la denominada “Cumbre de la Tierra” (la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), celebrada en Río de Janeiro en 1992, que, pese a no haber llegado a ningún acuerdo, subrayó la importancia que tienen los bosques en el mantenimiento de la diversidad biológica y el clima. Al tiempo se ha avanzado en el establecimiento de criterios e indicadores para el logro de

una gestión sostenible de los bosques. Así, sobre la base de los criterios establecidos en 1990 por un organismo intergubernamental, la Organización Internacional de la Madera Tropical (OIMT), los países consumidores aceptaron el objetivo de que en el año 2000 todos los productos forestales debieran proceder de bosques gestionados de una manera sostenible. Tal acuerdo, sin embargo, no es vinculante, por lo que su importancia radica en la conducta que parece sugerir, más que en los resultados concretos que de él cabe esperar.

Por último, dentro de los recursos ambientales, tal vez sea el agua el que, por su alto valor estratégico, puede ser fuente de tensiones internacionales, no sólo por los problemas asociados a su escasez, sino también a su progresivo deterioro. Está este segundo problema muy estrechamente vinculado a la falta de control sobre los costes ambientales que provocan los procesos de industrialización y de urbanización, que dieron lugar, en muchas ocasiones, al vertido de desechos sobre los cauces. La ausencia de medidas regulatorias, fiscales o punitivas sobre los vertidos industriales y la falta de control sobre los procesos de asentamiento urbano tuvieron sus efectos en términos de disponibilidad y calidad de las aguas útiles para el consumo humano. El proceso afecta no sólo a las aguas superficiales, sino también a las aguas subterráneas, que acumulan materiales dañinos difíciles de eliminar.

Junto a la contaminación de las aguas, otro problema relevante es la escasez de agua. A escala mundial, la dotación de agua dulce es suficiente para las necesidades de la población del planeta, si se tienen en cuenta las disponibilidades de ríos, lagos y acuíferos. No obstante, se trata de un recurso que está notablemente mal distribuido, tanto por zonas como por épocas del año. Hay zonas del planeta, como buena parte de África y Oriente Medio, con escasez crónica en materia de agua, que obliga a costes notables en términos de horas de desplazamiento de las personas para abastecer las necesidades domésticas, o que motiva una sobre-explotación de las reservas existentes. UNICEF calculó que en África, cada año, las mujeres dedican 40.000 millones de horas a la tarea de acopio del agua para necesidades domésticas, lo que supone un importante coste de oportunidad. En otras regiones, como en zonas de Asia, se combinan etapas de sequía con períodos de intensas lluvias torrenciales, que afectan a cultivos y al patrimonio de las personas. Mientras esto sucede en ciertas zonas del planeta, en otras el agua se malgasta en usos poco eficientes, generándose notable despilfarro. Todavía en la actualidad, más del 60% del agua es empleada en usos agrí-

colas: no obstante, no siempre las condiciones en que tal actividad se despliega es conforme con criterios de eficiencia, tomando en cuenta el coste real del recurso.

Las dificultades para la gestión del agua, por lo demás, están llamadas a aumentarse en el futuro, en la medida en que la población siga expandiéndose y sigan reduciéndose los acuíferos. Según datos de Naciones Unidas, el número de países con escasez hídrica (menos de 1000 metros cúbicos disponibles por persona y año) afecta, en la actualidad, a unos 500 millones de personas; y en el año 2025 puede afectar a cincuenta países, incidiendo sobre 3.000 millones de personas. El hecho de que parte de las fuentes de provisión de agua sean compartidas entre países, hace de la gestión de este recurso —especialmente, en determinadas zonas— una potencial fuente de conflicto que conviene prever.

LOS RIESGOS DE LA ECONOMÍA ILEGAL

Un factor de riesgo adicional es el que se deriva de la consolidación y progresiva expansión de la capacidad operativa de redes internacionales que se asientan sobre la economía ilegal. Se trata de un amplio campo de actividades que se han visto fortalecidas por el juego simultáneo de la liberalización progresiva de los intercambios entre países y de la asimetría en los marcos normativos e institucionales que rigen en el ámbito internacional.

Bases de la economía ilegal

La existencia de una economía que se desarrolla más allá del marco legal —o incluso, en contra de ese marco— no es un fenómeno reciente: desde siempre han existido negocios cuyo beneficio aparecía asociado a la ruptura de los límites establecidos por la legalidad internacional. La práctica de la piratería, por poner un solo ejemplo, acompañó el desarrollo del tráfico comercial a lo largo de la historia, con beneficios suculentos para quienes lo llegaban a practicar con éxito. Lo que resulta novedoso en el momento actual es el alcance internacional adquirido por estas redes, el volumen de recursos que canalizan y los efectos que generan sobre las condiciones de gobernabilidad del sistema internacional.

Antes de proseguir, conviene advertir que por economía ilegal no se pretende aludir aquí a ese amplio sector de pequeña empresa no regula-

rizada que conforma, con diversas dimensiones y apariencias, la economía informal de muchos países, en especial del mundo en desarrollo. En ese caso, más que hablar de economía ilegal cabría hablar de economía paralegal —o alegal—, por cuanto si bien incumple algunas de las normativas que el sistema establece, especialmente en el ámbito fiscal, sanitario o laboral, la materia con la que opera el negocio es perfectamente legítima. A lo que se quiere aludir en este epígrafe es a la existencia de actividades que son fuente de importantes procesos de acumulación y enriquecimiento por operar en ámbitos —o con productos— que están expresamente prohibidos. De hecho, es la transgresión de la norma lo que determina, en gran medida, el objetivo y la rentabilidad del negocio, lo que, evidentemente, no sucede en el grueso de la economía informal.

Las precisiones conceptuales realizadas acerca de los contenidos de la economía ilegal no tienen más que un valor evocativo, sin llegar a definir de modo preciso los límites de este amplio, opaco y heterogéneo campo. Al objeto de avanzar en esa tarea, resulta conveniente señalar, sin ánimo de exhaustividad, sus componentes básicos. En concreto, hay tres grandes fuentes de actividad que nutren este campo:

- En primer lugar, aquellas actividades en las que la ilegalidad deriva de la propia materia sobre la que se opera: se trata de negocios que producen o comercializan bienes internacionalmente prohibidos. En este caso se encuentra, por ejemplo, las redes de narcotráfico, que operan distribuyendo y comercializando cocaína, opio, heroína o drogas sintéticas; y en este ámbito, también, cabe considerar el comercio ilegal de armas. Ha de advertirse que en este tipo de actividades ambas partes del negocio —el oferente y el demandante— son cómplices de una transacción que es reconocida como ilegal.
- En segundo lugar, aquellos negocios en los que la ilegalidad deriva no tanto de la materia en sí objeto de comercialización cuanto del modo en que se obtuvo o fabricó dicha materia. El caso más claro de este tipo de negocios son las redes de comercialización de productos robados, sean cuadros, joyas o cualquier otro tipo de bienes. En este mismo capítulo cabría incluir, también, aquellos bienes obtenidos a través de copia ilegal, como es el caso de la piratería del software o de la comercialización de copias ilegales de producciones artísticas. En buena parte de estas actividades, la transacción descansa sobre el fraude o engaño al demandante, que no siempre conoce la procedencia ilegal de la mercancía.

- Por último, hay un tercer componente de la economía ilegal que es la que deriva de la obtención de recursos derivados, no de una actividad mercantil, sino del propio y directo ejercicio de una actividad delictiva. En este ámbito se acogen aquellas actividades de acumulación obtenida a través del recurso a la violencia, sea a través de las actividades de pillaje, expolio de la población o secuestros que realizan bandas de delincuencia internacional, así como guerrillas y grupos paramilitares en ciertos escenarios de conflicto. Igualmente, cabría incluir en este ámbito los recursos derivados de actividades relacionadas con el fraude y la evasión fiscal y la ilegal salida de capitales. En este caso, las rentas obtenidas no derivan de transacción comercial alguna, sino de la directa transgresión de la legalidad, sea por la unilateral imposición de la fuerza, sea por el oculto incumplimiento de las obligaciones legales.

La clasificación realizada no pretende agotar un campo que, por lo demás, es notablemente amplio y difuso en sus fronteras, sino ofrecer una taxonomía que ayude a identificar alguno de sus principales componentes. Es común a todos ellos operar en un entorno que está expresamente prohibido y que resulta, por tanto, perseguido —aunque con desigual eficacia— a escala internacional. Esto hace que a estas actividades afecte un nivel de riesgo que es, por lo general, muy superior al que caracteriza a una actividad mercantil normal: no sólo recae sobre ellas el riesgo del quebranto económico propio de cualquier negocio, sino también el que deriva de la amenaza de persecución penal. Por ello, como compensación a ese más elevado nivel de riesgo, se trata de actividades que proporcionan anómalos beneficios a quienes las practican con éxito. Beneficios extraordinarios que derivan, además, de la limitada capacidad de competencia que se produce en este tipo de actividades. En definitiva, lo característico de la economía ilegal es operar en un entorno de monopolio, de reserva frente a la competencia, dadas las barreras de entrada que la propia interdicción legal supone para potenciales competidores.

Efectos de la economía legal

Más allá de las razones que explican los beneficios extraordinarios asociados a la economía ilegal, es conveniente preguntarse por las razones que están detrás de la expansión más reciente de este campo de actividad y los efectos que genera para la estabilidad de la comunidad internacional.

Por lo que se refiere al primero de los aspectos señalados, dos rasgos de la situación internacional emergen como principales explicaciones de la expansión de la economía ilegal. En primer lugar, la contradictoria combinación entre la creciente permeabilidad de las fronteras, especialmente en el ámbito económico, y la disímil exigencia jurídica de los países. La primera de las vertientes apenas necesita argumentación, habida cuenta del poderoso efecto que sobre las transacciones internacionales ha tenido la desregulación de mercados, la aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación y la creciente densidad de las redes de transporte entre países: capitales, personas y mercancías traspasan fronteras con notable más facilidad que antaño. La otra vertiente del fenómeno —la asimétrica estructura normativa a escala internacional—, responde a factores muy variados, dependientes, en un caso, de la incapacidad de algunos países para dotarse de instituciones nacionales solventes, capaces de definir y velar por el cumplimiento de un marco legal exigente —es el caso, por ejemplo, de los Estados fallidos y de los Estados frágiles—, pero, también, de la existencia de países que deliberada y unilateralmente tratan de sacar partido de una cierta laxitud legislativa y de la opacidad informativa que la refuerza. Si el primero de los problemas requiere de una acción internacional de apoyo a los países en desarrollo, para mejorar su capacidad técnica e institucional y fortalecer las condiciones de su gobernabilidad democrática, el segundo demandaría una toma de posición de la comunidad internacional frente a estos “espacios de excepción” y a favor de un marco normativo más homogéneo y exigente a escala mundial. Mientras existan santuarios de acogida de los capitales, ajenos a la transparencia informativa y al control fiscal y judicial de los países —como los paraísos fiscales—, se estará brindando a las redes de economía ilegal poderosas palancas para su despliegue operativo.

El segundo rasgo de la situación internacional que incide sobre la economía ilegal tiene que ver con los cambios habidos en el sistema de relaciones como consecuencia del final de la guerra fría. Con la desaparición del bloque de economías planificadas se perdió el sistema de control y mutuo equilibrio que la dinámica de bloques forzaba en escenarios regionales propensos al conflicto. La remisión de ese sistema de mutuo equilibrio afectó a los conflictos en curso, bien para hacer que aflorasen en forma de guerra abierta tensiones previas largamente larvadas en el seno de la sociedad, bien para motivar que las fuerzas beligerantes, liberadas de la tutela de sus respectivas potencias de referencia, siguiesen una dinámica hasta cierto punto autónoma, alejada de todo control interna-

cional. Como consecuencia, creció el número de conflictos tras el final de la década de los ochenta, al tiempo que éstos adoptaron el perfil de guerras internas a las fronteras nacionales. Pese a que alguno de estos conflictos se presentaron bajo la cobertura de confrontaciones étnicas o religiosas, en buena parte de los casos subyace en la motivación de las fuerzas beligerantes el interés económico por acceder al control de los recursos del país, ya sea para favorecer el desenlace victorioso del conflicto, ya sea por la mera búsqueda de enriquecimiento. De este modo, el acceso a la ayuda internacional, la ocupación y explotación de fuentes de riqueza del país —especialmente, de la riqueza minera, como el oro o los diamantes— o el control sobre el tráfico de la droga —como en Colombia o Afganistán— constituyen factores que, en muchos casos, explican tanto las motivaciones de las fuerzas beligerantes como la propia perdurabilidad de los conflictos.

Ahora bien, conocidos alguno de los factores que explican la expansión de la economía ilegal, conviene detenerse a señalar, siquiera de forma enunciativa, sus principales consecuencias. Dos parecen especialmente relevantes:

- En primer lugar, la economía ilegal constituye el fundamento último o el soporte operativo obligado de buena parte de los delitos internacionales. En unos casos, los delitos se justifican por la rentabilidad económica que de ellos se derivan —es el caso de la piratería o del tráfico de drogas—; en otros, la disponibilidad de recursos obtenidos fuera de control legal constituye un requisito para mantener operativos los grupos productores del delito —es el caso del terrorismo internacional, por ejemplo. En uno y otro caso, sea como objetivo, sea como recurso, la economía ilegal aparece estrechamente vinculada a la delincuencia internacional. Ser condescendiente, pues, con este tipo de economía es alentar y dar soporte a las redes de la delincuencia internacional.
- En segundo lugar, la economía ilegal no sólo es consecuencia del asimétrico tratamiento normativo existente entre países, sino también un factor que contribuye a alimentar esa asimetría, limitando la capacidad normativa de la comunidad internacional. Los beneficios que algunos países derivan de su condición de paraísos fiscales, en un entorno de creciente competencia internacional, constituye un desestímulo para todos aquellos países que tratan de aplicar una normativa exigente, de información y fiscalización, de los capitales recibidos.

Por todo ello, parece necesaria una acción internacional que penalice aquellas estructuras normativas permisivas con el delito, estableciendo un marco regulador más homogéneo y concertado en aquellos ámbitos, como el tráfico de armas, la persecución del crimen, la evasión fiscal, el blanqueo de dinero o el tráfico de drogas, más directamente relacionados con la sostenibilidad económica de las redes de delincuencia.

PROBLEMAS LOCALES: LA GESTIÓN MACROECONÓMICA EN UN ENTORNO INTERNACIONAL MÁS EXIGENTE

Los riesgos económicos no se agotan en aquellos que tienen preferente carácter global: también existen factores locales con capacidad de incidencia sobre entornos que exceden a los propios de la economía que los origina. De entre estos factores, el más relevante desde el punto de vista económico es el que deriva de la contradicción existente entre las posibilidades de gestión económica que resultan accesibles a un país en vías de desarrollo —donde reside el 80% de la humanidad—, con instituciones frágiles y carencias sociales manifiestas, y las exigencias que impone un entorno internacional cada vez más competido. Una contradicción que alude, en suma, a la limitada capacidad que los países con marcos institucionales frágiles tienen para gobernar un entorno que es cada vez más exigente y que, pese a la apariencia de homogeneidad, resulta asimétrico en su distribución de oportunidades de progreso.

Una primera manifestación de esa asimetría se refiere al grado de autonomía con la que los respectivos países afrontan el diseño y gestión de su política económica. La globalización ha impuesto restricciones a todos los gobiernos, que ven limitados los márgenes de su actuación discrecional. No obstante, el nivel de severidad de la restricción varía de acuerdo con las características de los países: cuanto mayor sea el peso económico, la capacidad de acceso a los mercados internacionales de capital, la profundidad de sus mercados financieros domésticos o la solvencia de su marco político e institucional, más elevado es el grado de autonomía del que disfruta para definir sus opciones de política económica. De entre los aspectos aludidos, la disposición de una moneda que sea, al tiempo, divisa internacional constituye uno de los más relevantes. Desde esta perspectiva, Estados Unidos ocupa un lugar privilegiado entre los países con mayores dosis de autonomía efectiva; y, al contrario, son los países de menor nivel de desarrollo los que ocupan las últimas posiciones de la escala, viendo notablemente restringida su capacidad dis-

crecional. Esto hace que mientras el mundo desarrollado —unos países más que otros— se comportan como un *policy maker*, buena parte del mundo en desarrollo ha de aceptar el papel de un *policy taker*.

Un segundo problema expresivo de la asimetría internacional se refiere a las servidumbres que, en el ámbito de la política económica, impone la necesaria “búsqueda de reputación” internacional por parte de los países del mundo en desarrollo. La globalización ha impuesto una competencia entre los países por mejorar su atractivo como punto de destino de la inversión; y la reputación en la gestión económica es una parte de ese atractivo. La vulnerabilidad de sus economías y la fragilidad de sus instituciones constituye un factor de permanente sospecha en los mercados internacionales, que ha de vencerse a través de evidentes —y, a veces, sobreactuadas— muestras de disciplina económica y financiera. El problema es que tal proceder tiende a acentuar el recurso a políticas austeras, que son las que mayor apoyo reciben de los organismos internacionales, pese a que tienen un marcado carácter procíclico, acentuando los costos en los períodos de crisis y acumulando riesgos en los períodos de bonanza.

Los problemas citados en los dos puntos anteriores se ven acentuados por la menguada capacidad de opciones de financiación que tienen los países en desarrollo; y tanto más cuanto mayor sea su nivel de pobreza. Una reducida capacidad de opción en el ámbito internacional, que se manifiesta en sus dificultades para acceder a los mercados de capital y por la mayor rigidez de la estructura de su endeudamiento, en términos de moneda y de plazos, lo cual acentúa su vulnerabilidad. Pero, reducida capacidad también en el ámbito doméstico por lo limitado y estrecho de sus mercados de capital. De ahí la importancia que tiene relajar los niveles de restricción financiera de los países más pobres, avanzando más activamente en la política de alivio de la deuda externa, a través de la iniciativa para los países pobres altamente endeudados (iniciativa HIPC ampliada), y frenando la caída de la ayuda al desarrollo, mejorando su orientación y eficacia.

Un caso particular de restricción en el ámbito de la política económica tiene relación con los sistemas de gestión del tipo de cambio asumidos por parte de los países en desarrollo. El deseo de mejorar la reputación y de dar garantías frente a la intervención de las autoridades económicas hizo que muchos países en desarrollo abandonaran toda posibilidad de intervenir sobre el tipo de cambio, bien a través de adoptar un régimen de cambio totalmente flexible, bien asumiendo un sistema de férrea vincula-

ción de la divisa a una moneda de reserva internacional. La primera de las opciones incrementa los costes de transacción, en virtud de la volatilidad del tipo de cambio, exige un sólido anclaje monetario interno y presenta el riesgo de dañar la capacidad competitiva de la economía —a causa de la “enfermedad holandesa”— en periodos de entradas masivas de capital. La segunda puede tener efectos beneficiosos sobre determinados objetivos de la política económica interna —como, por ejemplo, el control de la inflación— y limita los niveles de volatilidad de los movimientos de capital, pero a costa de reducir los grados de flexibilidad de la economía, dificultando —como demuestra el caso argentino— los ajustes de precios frente a crisis de la balanza de pagos. Ambas opciones dotan a la política económica de un tono fuertemente procíclico.

Por último, un problema relevante, que afecta a la autonomía de los países, es la capacidad que éstos se reservan para imponer regulaciones a las transacciones de capital. Durante un cierto tiempo, formaba parte de las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales no sólo la conveniencia de proceder a una rápida apertura comercial sino también a una plena liberalización financiera. Con gran descuido de sus implicaciones —y poco fundamento teórico— se asimilaban las ventajas de la apertura financiera a las que se pueden derivar de la especialización comercial, presuponiendo un incremento en los niveles de disciplina y de eficacia de los mercados. Realmente, ni los fundamentos teóricos ni la evidencia empírica permiten semejante inferencia: es más, no hay evidencia sólida alguna de asociación entre liberalización de la cuenta de capital y crecimiento económico; y existen, sin embargo, suficientes pruebas de que la libertad de movimientos de capitales incrementa los grados de inestabilidad de las economías. La experiencia de las últimas crisis respaldó a quienes reclamaban prudencia, al revelar los negativos efectos que cabe derivar de la apertura financiera, cuando ésta se realiza en un contexto de instituciones financieras débiles y de un marco regulador frágil. Aprendida la lección, hoy los propios organismos internacionales son mucho más cautos al emitir sus recomendaciones en esta materia, aceptando la conveniencia de otorgar mayor atención al necesario fortalecimiento de las instituciones, a estudiar la conveniencia de una cierta gradualidad en el proceso de apertura o, incluso, de mantener ciertos mecanismos de control respecto a los capitales más volátiles.

Los aspectos mencionados apuntan en una misma dirección: la necesidad de preservar ciertos grados de autonomía para el diseño de las políticas económicas de los países. Semejante autonomía ya la disfrutaban, de

hecho, los países desarrollados —unos más que otros—, por lo que el problema básico radica en los países en desarrollo. Aunque son muchos los ámbitos a través de los cuales se puede fortalecer esa demandada autonomía, dos parecen de especial importancia: la política de tipo de cambio y el sistema de regulación de los movimientos de capital. La experiencia —y ciertos criterios de razón— aconsejan que ambos aspectos sean considerados ámbitos propios de la decisión nacional, sin imposiciones externas indebidas.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de las páginas precedentes se han tratado de analizar, con un deliberado carácter selectivo, alguno de los riesgos que desde el punto de vista económico pueden afectar a la comunidad internacional. Como se ha visto, se trata de riesgos de naturaleza muy diversa: en unos casos resultan de las dificultades que existen para gobernar las interdependencias que se generan en el seno del sistema económico —riesgos financieros—, en otros de los efectos que se derivan de las asimetrías que rigen la economía mundial —desigualdad y pobreza extrema—, los hay vinculados a los problemas derivados de la abundancia y su efecto sobre el entorno natural —riesgos ambientales—, mientras otros se relacionan más directamente con la escasez, especialmente en recursos que son de alto valor estratégico, unos derivan de la apertura de espacios operativos —y normativos— para la economía ilegal y otros de las dificultades que algunas economías nacionales tienen para someter su gestión económica a las mayores exigencias que impone la globalización. Riesgos, pues, muy diversos que se resisten a una única y homogénea caracterización. No obstante, si se tratase de extraer algunos factores que de forma transversal son compartidos por el conjunto de los problemas señalados, dos parecen de especial relevancia. En realidad, se trata de dos asimetrías que condicionan la gobernabilidad internacional:

- En primer lugar, la profunda y perturbadora asimetría que existe entre los niveles de integración alcanzados entre países y mercados, por encima de fronteras nacionales, y la capacidad para generar un marco normativo compartido por los actores del sistema internacional, que tenga cierta capacidad de regular las conductas en todos aquellos aspectos en donde las interdependencias son más manifiestas. En suma, se ha avanzado en un proceso de integración efectiva a escala internacional sin que se haya generado el

marco institucional necesario para gobernar ese proceso, potenciando la coordinación y el respeto a un marco regulador común.

- En segundo lugar, el destacado desequilibrio que existe entre las responsabilidades —crecientemente compartidas— que impone a los países un sistema cada vez más integrado y las oportunidades —notablemente desiguales— de progreso que ese mismo sistema brinda al conjunto de los implicados. No obstante, sin integrar al conjunto de los países en los beneficios compartidos de la globalización, es difícil que el sistema internacional logre los niveles de eficacia y de legitimidad necesarios para garantizar su adecuada gobernabilidad.

Corregir estas dos asimetrías no es una tarea fácil, pero entiendo que constituye un objetivo obligado si se quiere corregir aquellos factores más estructurales que están en la base de alguno de los riesgos más decisivos que amenazan, desde el punto de vista económico, al sistema internacional.

ORIENTACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Dada la diversidad de aspectos abordados en el presente capítulo, es difícil encontrar una bibliografía que resulte comprensiva del recorrido realizado en las páginas anteriores. Algunos manuales de economía mundial pueden ser útiles para una primera aproximación a los temas tratados. Entre ellos señalaríamos J. A. Alonso (2000): *Diez lecciones sobre la economía mundial*, Editorial Cívitas, Madrid, o J. Requeijo (2001) *Economía Mundial: Un análisis entre dos siglos*, McGraw Hill. De forma algo más especializada, el análisis de los problemas que plantea la seguridad financiera pueden encontrarse en J. A. Alonso: “*Estabilidad financiera y desigualdad internacional*” o en G. Ramos: “*Avances en la Nueva Arquitectura Financiera Internacional*”, ambos artículos en el número de *Economía Exterior*, nº 18, Otoño de 2001. Los problemas relacionados con el análisis de la pobreza en el mundo pueden ser estudiados a partir del Informe del Banco Mundial: *Attacking Poverty. World Development Report 2000/01*, World Bank, Washington. Una presentación amplia de los problemas medioambientales relacionados con el desarrollo pueden encontrarse en L. M. Jiménez Herrero (2000): *Desarrollo sostenible: transición hacia la coevolución global*, Pirámide, Madrid. Por último, los problemas que se plantean para la gestión económica en un entorno global están bien presentados en CEPAL (2000): *Crece con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santiago de Chile.

CAPÍTULO TERCERO

INMIGRACIÓN Y SEGURIDAD

INMIGRACIÓN Y SEGURIDAD

Por JUAN AVILÉS FARRÉ

INTRODUCCIÓN

Este ensayo aborda las implicaciones que para la seguridad de los países europeos tiene el fenómeno de la inmigración. Su punto de partida es que el incremento de los flujos migratorios, combinado con otros factores, está reforzando el papel que las comunidades transnacionales juegan en el mundo actual. Por comunidades transnacionales entendemos grupos étnicos asentados en varios países distintos al de origen, que preservan su identidad cultural, han desarrollado cierto grado de organización y mantienen contactos significativos con su país de origen. Tales comunidades son a veces denominadas diásporas.

El concepto de seguridad que empleamos engloba tanto la seguridad nacional como la seguridad ciudadana, abarcando los campos de la seguridad exterior y la seguridad interior, cuyos límites son cada vez más difusos, como resultado de diversos procesos ligados a la globalización, entre los cuales se encuentra la propia difusión de las comunidades transnacionales. No ampliaremos sin embargo el concepto hasta incluir la llamada seguridad identitaria o seguridad cultural, es decir la preservación de los valores culturales propios de una sociedad. Entendemos pues por seguridad la situación en que se da una probabilidad baja de sufrir una agresión dirigida hacia el Estado o hacia la vida, la integridad física o la propiedad de los ciudadanos.

Dado que a continuación centraremos nuestra atención en las consecuencias negativas que la inmigración y la formación de comunidades

transnacionales pueden tener para la seguridad, conviene destacar que en conjunto tales comunidades pueden contribuir positivamente a la seguridad mundial. En palabras de Richard Davies: “las diásporas ofrecen muchas oportunidades para un incremento de la seguridad porque proporcionan puentes que facilitan los intercambios culturales, políticos y económicos, así como la comprensión mutua entre las culturas y los países” (1).

POBREZA, CONFLICTO Y MIGRACIÓN

La pobreza es uno de los principales factores de inestabilidad y conflicto en el mundo. Basta repasar la lista de las guerras que se han producido en la última década para comprobar que en su inmensa mayoría se han localizado en países en vías de desarrollo y han surgido por motivos internos. Pero para ser más exactos habría que decir que la pobreza forma parte de un conglomerado de factores entrelazados, entre los que se incluyen la ausencia de un Estado de derecho eficaz y la proclividad al conflicto, que obstaculizan el desarrollo de buena parte de la humanidad.

Por otra parte, no cabe esperar una sustancial reducción de la pobreza en el Tercer Mundo durante los próximos años. De acuerdo con un reciente estudio del Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos, en los próximos quince años “los países y regiones con mayor riesgo de quedar atrasados económicamente son aquellos que padecen conflictos endémicos de carácter interno y/o regional y aquellos que no logren diversificar su economía”, lo que se traduce en unas perspectivas muy poco optimistas para la mayor parte de los países del África subsahariana y del Medio Oriente, así como algunos de América Latina (2).

Tanto la pobreza como los conflictos generan migraciones, internas y transnacionales. Por un lado, las personas emigran hacia lugares en los que existen mejores ofertas de empleo y, por otro, los conflictos producen desplazamientos de población. La mayor parte de los flujos migratorios engendrados por ambos motivos se producen dentro del Tercer Mundo, pero hay también migraciones que se dirigen hacia los países desarrollados, que son aquellas a las que mayor atención prestan los medios de comunicación. El flujo migratorio desde el Tercer Mundo hacia los países

(1) DAVIES, RICHARD: *“Neither here nor there? The implication of global diasporas for (inter)national security”*. (2000), pág. 31.

(2) NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, USA : *“Global trends 2015”*.

desarrollados se ve estimulado por el avance de la globalización, en particular por el alcance de los medios de comunicación, que producen un efecto llamada al mostrar el bienestar logrado en nuestros países, y también por el desarrollo de los medios de transporte. En tales circunstancias, las limitaciones puestas por los Estados a la entrada de inmigrantes se traducen en un crecimiento de la inmigración ilegal, que se convierte en un gran negocio para la delincuencia organizada (3).

La interrelación entre pobreza, conflicto y migración se manifiesta en tres aspectos fundamentales, que examinaremos a continuación: la pobreza como factor de migración, el conflicto como factor de migración y la migración como factor de conflicto.

La pobreza como factor de migración

De acuerdo con la teoría económica neoclásica deberíamos esperar que la migración se produjera básicamente en función de la diferencia de salarios entre el país receptor y el país emisor. Hay que hacer sin embargo tres puntualizaciones de una gran importancia:

- Puesto que la migración, especialmente la migración internacional, exige un gasto, la extrema pobreza la dificulta. Por ello, aunque el desarrollo económico del país emisor conduce a largo plazo a una disminución de la tendencia migratoria (al reducirse la diferencia salarial respecto a los países receptores), a corto plazo ocurre lo contrario, porque el desarrollo permite a los individuos acumular unos ahorros con los que financiar su migración. Nos encontramos pues con la aparente paradoja de que “el desarrollo en los países emisores de emigrantes aumenta las tasas de emigración” (4).
- La migración genera por sí misma un fenómeno de persistencia. Dicho de otra manera, la migración pasada favorece la migración presente, a través de las relaciones entre las comunidades de inmigrantes asentadas en el país receptor y sus parientes y vecinos en el país emisor.
- El fenómeno económico de la diferencia de salarios debe ser puesto en conexión con el fenómeno demográfico de la diferencia de fertilidad. Las variables demográficas se caracteriza porque sus efectos se hacen sentir muy lentamente en el tiempo, de manera

(3) DUSCH, SABINE. *“Le trafic d’êtres humains”*. 2002.

(4) MARTÍNEZ VEIGA, UBALDO. *“Teorías sobre las migraciones”*. 2000. pág. 13.

que la fertilidad de hoy incidirá en el mercado de trabajo dentro de casi veinte años, cuando se incorporen al mismo los niños que ahora nacen. En términos generales existe en el mundo actual una correlación inversa entre desarrollo económico y fertilidad, debido a lo cual la tasa de natalidad es más elevada en los países menos desarrollados. Esto tiende a producir unos desequilibrios (escasez de trabajadores en los países desarrollados, escasez de puestos de trabajo en los países en desarrollo) que seguirán generando en las próximas décadas unas fuertísimas presiones migratorias.

El conflicto como factor de migración

El desplazamiento forzoso de poblaciones como consecuencia de conflictos bélicos es uno de los fenómenos que más sufrimiento humano generan en el mundo actual y por tanto uno de los que con mayor claridad plantean la necesidad de una intervención humanitaria de la comunidad internacional. Probablemente la OTAN no hubiera intervenido en los conflictos de la antigua Yugoslavia si no se hubieran producido, primero en Bosnia y luego en Kosovo, desplazamientos masivos de población, como resultado de una política deliberada de "limpieza étnica".

Debe además matizarse que tales desplazamientos forzados no generan sólo gravísimas emergencias humanitarias sino que pueden provocar inestabilidad política en los países receptores de la población desplazada (como en 1999 se temió en el caso del flujo de desplazados albaneses de Kosovo hacia Macedonia).

La inmigración como factor de conflicto

Al analizar los riesgos de conflicto que genera en un país la llegada de un considerable flujo de inmigrantes hay que evitar dos errores opuestos: por un lado el de considerar infundado cualquier temor que en este sentido puedan manifestar sectores de la opinión pública y, por otro, el de considerar que todo temor tiene fundamento, con el resultado de justificar lo que no son sino prejuicios xenófobos. Con la dificultad adicional de que, en éste como en otros muchos casos, la percepción pública del problema es parte del problema. Es decir que una reacción xenófoba resulta preocupante, independientemente de que se base en motivos reales o imaginarios.

De acuerdo con un estudio pionero en la consideración de las migraciones desde la perspectiva de los estudios de seguridad (5) existen cuatro motivos por los que una comunidad inmigrante puede crear un problema de seguridad para el país receptor:

- La actividad de los inmigrantes contra el gobierno de su país de origen puede representar un factor de tensión internacional. Es el caso bastante frecuente del grupo armado que emplea el territorio de un país extranjero y recurre al apoyo de sus compatriotas en él asentados para impulsar acciones contra el gobierno de su propio país.
- Grupos de inmigrantes pueden representar una amenaza directa para la seguridad del país receptor. Esta amenaza puede venir de grupos terroristas o de organizaciones delictivas comunes (y en algún caso la distinción entre un tipo y otro no es nítida, porque organizaciones armadas de finalidad política cometen a menudo delitos comunes, como atracos o tráfico de drogas, para financiarse). Y es importante subrayar que todas las organizaciones criminales que se pueden definir como genuinamente mafiosas, desde la propia mafia siciliana hasta las triadas chinas, tienen una base de reclutamiento estrictamente étnica. Por ello “la internacionalización de un grupo criminal se efectúa a través de las migraciones y la explotación parásita de las comunidades de compatriotas en su país de acogida” (6).
- Pueden producirse conflictos xenófobos si ciertas comunidades de inmigrantes son percibidas como una amenaza para el bienestar social del país receptor. Es frecuente que los inmigrantes provoquen resentimiento debido a la percepción de que contribuyen a un incremento de la delincuencia, quitan puestos de trabajo, conducen a un descenso de los salarios, o restan recursos sociales a la población local en temas como sanidad, educación o seguridad social. Independientemente de que todo ello sea o no cierto, porque es frecuente que la xenofobia tenga una marcada carga de irracionalidad.
- Por último debe tenerse presente la posibilidad de que la inmigración sea percibida como amenaza a la identidad cultural del país receptor. La xenofobia puede surgir directamente de la percepción de que los recién llegados ponen en cuestión la homogeneidad lin-

(5) WEINER, MYRON. “*Security, stability and international migration*”. 1992. págs. 197-209.

(6) RAUFER, XAVIER y QUERÉ, STÉPHANE. “*Le crime organisé*”. 2000. pág. 31.

güística, religiosa y/o de costumbres de la población local. Y debe tenerse que la identidad cultural parece representar a la vez una necesidad básica de las personas como un factor potencialmente generador de violencia, en forma de nacionalismo excluyente o fundamentalismo religioso. Esa deriva violenta de la identidad surge de una percepción, fundada o no, de que la misma se halla amenazada. En palabras de un escritor libanés y francés que ha dedicado un lúcido ensayo a este tema: "lo que por comodidad llamamos *locura asesina* es esa propensión de nuestros semejantes a transformarse en asesinos cuando sienten que su *tribu* está amenazada" (7).

LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y EN EUROPA

La mayor parte de los flujos migratorios se producen hoy entre países en desarrollo, pero los que nos interesan aquí son los que tienen como lugar de destino los países desarrollados. Estos últimos flujos experimentaron un importante incremento en los años ochenta y sobre todo a comienzos de los noventa. Desde mediados de esa década se manifiesta una tendencia decreciente de la inmigración en algunos de los países de la OCDE, mientras que en otros sigue aumentando. Entre estos últimos se encuentran varios países de Europa occidental, incluida España (8).

El incremento de la población extranjera

España no se ha convertido en un país de destino para un número significativo de emigrantes hasta los años noventa. Todavía en 1988, es decir, después del primer proceso de regularización, concluido en 1986, España tenía tan sólo 360.000 residentes extranjeros, lo que suponía algo menos del 1 % de la población, la tasa más baja de Europa occidental, exceptuada Finlandia. Diez años después la tasa española seguía siendo una de las más bajas, pero se había doblado. Retengamos por tanto dos ideas: en España viven pocos extranjeros en comparación con lo que ocurre en otros países europeos, pero su número ha aumentado considerablemente en los últimos años.

(7) MAALOUF, AMIN. "Identidades asesinas". 1999.

(8) OCDE. "Trends in international migration: Annual Report 2000", pág. 21.

Tabla 1. Población extranjera en los países de Europa occidental

| | Población extranjera: miles | | Tasa sobre población total: % | | Incremento de tasa: % |
|--------------|--------------------------------|-------|----------------------------------|------|--------------------------|
| | 1988 | 1998 | 1988 | 1998 | |
| Luxemburgo | 106 | 153 | 27,4 | 35,6 | 30 |
| Suiza | 1.007 | 1.348 | 15,2 | 19,0 | 25 |
| Austria | 344 | 737 | 4,5 | 9,1 | 102 |
| Alemania | 4.489 | 7.320 | 7,3 | 8,9 | 22 |
| Bélgica | 869 | 892 | 8,8 | 8,7 | -1 |
| Francia | 3.714 | 3.597 | 6,8 | 6,3 | -7 |
| Suecia | 421 | 500 | 5,0 | 5,6 | 12 |
| Dinamarca | 142 | 256 | 2,8 | 4,8 | 71 |
| Países Bajos | 624 | 662 | 4,2 | 4,2 | 0 |
| Reino Unido | 1.821 | 2.207 | 3,2 | 3,8 | 19 |
| Noruega | 136 | 165 | 3,2 | 3,7 | 16 |
| Irlanda | 82 | 111 | 2,4 | 3,0 | 25 |
| Italia | 645 | 1.250 | 1,1 | 2,1 | 91 |
| España | 360 | 720 | 0,9 | 1,8 | 100 |
| Portugal | 95 | 178 | 1,0 | 1,8 | 80 |
| Finlandia | 19 | 85 | 0,4 | 1,6 | 400 |

Elaboración propia. Fuente: OECD: *"Trends in international migration: Annual Report 2000"*, pág. 41.

Los extranjeros que residen en España se acogen a dos regímenes distintos: el régimen comunitario, que se aplica a los ciudadanos de la UE y a sus cónyuges (incluidos obviamente los ciudadanos de terceros países casados con españoles), y el régimen general. Casi el 90 % de los residentes europeos son de régimen comunitario, mientras que la mayoría de los africanos, asiáticos y americanos son de régimen general (9). Esto nos permite diferenciar estadísticamente a dos grupos de extranjeros que presentan unas características muy distintas respecto a su integración en la sociedad española. Cuando se habla de inmigrantes se piensa habitualmente en los extranjeros de régimen general y por ello es importante destacar que el mayor incremento de los últimos años se ha producido en el caso de estos últimos. En la actualidad los residentes regulares extranjeros representan aproximadamente el 3 % de la población.

(9) MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *"Anuario Estadístico de Extranjería 2000"*, pág. 30.

**Tabla 2. Residentes extranjeros en España.
En miles. A 31 de diciembre de cada año.**

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Incremento 1996-2001 |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------------------|
| Régimen comunitario | 319 | 332 | 381 | 418 | 420 | 450 | 141 % |
| R. general | 220 | 277 | 339 | 383 | 476 | 659 | 299 % |
| Total | 539 | 609 | 720 | 801 | 896 | 1109 | 205 % |

Fuente: Ministerio del Interior

Factores económicos y demográficos de las migraciones

Al margen de los casos de poblaciones desplazadas por guerras, persecuciones o catástrofes naturales, el motivo fundamental que induce a migrar es la diferencia entre las oportunidades de ganarse la vida entre el país de origen y el de destino. Y estas diferencias se deben a factores económicos y factores demográficos. Los primeros inciden evidentemente en el nivel salarial, que es tanto más elevado cuanto más desarrollado está un país, y debemos destacar que a este respecto el estrecho de Gibraltar representa hoy una de las fronteras más diferenciadas del mundo: en 1999 la renta española por habitante era más de cinco veces superior a la marroquí, mientras que la de Estados Unidos era casi cuatro veces superior a la de México (10). A largo plazo, el desarrollo económico de los países de origen podrá reducir la presión migratoria, pero no se suele tener presente que a corto plazo su efecto es el contrario. Puesto que emigrar es caro, el aumento del nivel de vida de las poblaciones del Tercer Mundo les dará más posibilidades de emigrar y la tendencia migratoria se mantendrá mientras las oportunidades sean considerablemente mayores en el país de destino.

El factor demográfico más importante en este contexto es la estructura por edades de la población. Muchos países del Tercer Mundo se encuentran con una altísima proporción de población joven, cuya entrada en el mercado de trabajo resulta problemática, generando por tanto una fuerte tendencia migratoria. En cambio algunos países desarrollados, muy destacadamente Italia y España, han experimentado en las últimas décadas una caída de natalidad cuya consecuencia es un envejecimiento de su población. En la actualidad el número medio de hijos por mujer es poco

(10) Según el PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo: UNDP: *Human Development Report 2001*, tabla 1.

más de uno en Italia y España, tres en los países magrebíes y en los andinos y cinco en el África subsahariana. Es muy probable que el desarrollo vaya reduciendo la tasa de fertilidad en el Tercer Mundo y cabe esperar que en países como España ésta se recupere, pero a corto plazo no se pueden esperar grandes cambios, como puede verse en la tabla 3, que presenta la proyección demográfica media estimada por la ONU para España y para tres países representativos de las regiones cuyo flujo emigratorio mayor probabilidad tiene de dirigirse hacia España.

Tabla 3. Proyección de la tasa de fertilidad. Variante media

| | 1995-2000 | 2000-2005 | 2010-2015 | 2020-2025 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| España | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,3 |
| Ecuador | 3,1 | 2,7 | 2,3 | 2,1 |
| Marruecos | 3,4 | 3,0 | 2,3 | 2,1 |
| Senegal | 5,6 | 5,1 | 4,2 | 3,2 |

Fuente: United Nations: *“World population prospects: the 2000 revision”*, tabla 3.

Lo anteriormente expuesto demuestra que en las próximas décadas no van a faltar personas dispuestas a emigrar a España en busca de oportunidades laborales. Pero es importante tener presente que los datos demográficos demuestran también que España va a seguir necesitando inmigrantes durante las próximas décadas. La razones son muy simples: la primera es que un país no puede permitirse un envejecimiento prolongado de su población si pretende mantener su dinamismo económico; la segunda es que los efectos de una caída de la natalidad en años pasados no se pueden compensar a medio plazo si no es recurriendo a la inmigración. Ahora bien, la natalidad en España ha venido cayendo ininterrumpidamente desde 1976, año en que hubo 677.000 nacimientos, hasta 1998, año en que hubo 365.000, produciéndose a partir de 1999 una leve recuperación, debida en parte a la inmigración. Y puesto que los fenómenos demográficos son lentos en producir efectos, es sólo ahora cuando empezará a notarse de verdad en el mercado de trabajo (y también en la tasa de delito, como veremos) el efecto de ese descenso de la natalidad, a medida que generaciones cada vez más reducidas en número vayan cumpliendo los 18 años. La más reducida de todas, la de 1998, no se incorporará al mercado de trabajo hasta 2016. Es decir que durante los próximos lustros nos vamos a encontrar con una creciente escasez de jóvenes que, de no ser paliada por la inmigración, conduciría no solamente a una crisis del sistema de pensiones sino a una desastrosa pérdida de dina-

mismo en nuestra economía. Vamos pues a necesitar inmigrantes y no sólo, como hasta ahora, para realizar aquellos trabajos que los españoles prefieren evitar, sino también para puestos cualificados.

La sociedad española, como la europea en general, va a ser pues cada vez más multiétnica. La mejor prueba de ello es que, en los últimos años, el crecimiento demográfico se debe más al saldo migratorio que al crecimiento natural (es decir la diferencia entre nacimientos y muertes).

Tabla 4. Crecimiento natural y saldo migratorio en España y la Unión Europea

| Por mil habs. | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Crec. Nat. | Sal. Migr. | Crec. Nat. | Sal. Migr. | Crec. Nat. | Sal. Migr. |
| España | 0,2 | 1,0 | 0,7 | 0,5 | 1,4 | 6,2 |
| Unión Europea | 0,7 | 2,0 | 1,0 | 1,8 | 1,1 | 2,8 |

Eurostat, primeras estimaciones.

¿ACULTURACIÓN O COMUNIDADES TRANSNACIONALES?

Las consecuencias de la inmigración serán muy distintas según supongamos que se trata de un fenómeno puramente temporal, es decir, que los inmigrantes terminarán regresando en su mayoría a su país de origen, si pensamos que se producirá a medio plazo un proceso de aculturación, por el que los inmigrantes perderán su identidad étnica para fundirse en el *melting pot* del país de adopción, o si creemos que permanecerán en el país de destino pero mantendrán su identidad. Puesto que hemos partido del supuesto de que las comunidades transnacionales van a incrementar su presencia en el mundo, está claro que la tercera solución nos parece, en términos generales la más probable, pero conviene examinar brevemente las tres posibilidades.

Tres modelos europeos

Simplificando un poco, podríamos decir que las tres posibilidades citadas responden respectivamente al modelo alemán, al modelo francés y al modelo británico (11). De acuerdo con el modelo alemán los inmigrantes

(11) WITHOLD DE WENDEN, CATHERINE y DE TINGUY, ANNE. *"L'Europe et tous ses migrations"*. 1995; BAROU, JACQUES. *"L'Europe, terre d'immigration"*. 2001; y PÉREZ-DÍAZ, VÍCTOR y otros. *"España ante la inmigración"*. 2001, págs. 36-71.

serían *gestarbeiter*, es decir trabajadores invitados, que permanecerían por un tiempo en Alemania para regresar luego a su país de origen, como lo han hecho muchos emigrantes españoles de los años sesenta. Esta sería la solución más sencilla, porque no plantea especiales problemas de integración. Se trataría de una relación fundamentalmente económica y beneficiosa para todos: el país de acogida recibe una contribución laboral que le resulta útil y no le plantea problemas de identidad y los inmigrantes ahorran un dinero con el que algún día volverán a su verdadero país. No cabe duda que eso es lo que harán bastantes de nuestros actuales inmigrantes, pero tampoco cabe dudar de que muchos de ellos están aquí para quedarse por un tiempo indefinido. El fracaso de las políticas de fomento del retorno, que bastantes países europeos adoptaron tras la crisis de 1973, lo demostró.

El modelo tradicional alemán ha entrado pues en crisis y la legislación más reciente se ha mostrado más abierta a la naturalización. La ley de extranjería de 1990 dio la posibilidad de obtener la nacionalidad alemana a los inmigrantes que tuvieran quince años de residencia, ocho en el caso de los jóvenes que hubieran frecuentado la escuela alemana, y la ley de ciudadanía de 2000 se la concedió a los niños nacidos en Alemania de padres extranjeros, siempre que uno de sus progenitores hubiera residido en el país al menos ocho años.

El modelo francés se basa en una filosofía muy distinta. Para los alemanes la nacionalidad se ha basado tradicionalmente en el derecho de la sangre, para los franceses en el del suelo, lo que implica que quien nace en Francia es francés. Habiendo sido el primer país europeo que vio como se reducía drásticamente su natalidad, Francia tiene una larga experiencia en la asimilación de inmigrantes, que empezaron a llegar masivamente a fines del siglo XIX. Hoy en día, muchos ciudadanos con apellido polaco, italiano o español se sienten tan franceses como el que más y todo el mundo los admite como tales. No está, sin embargo, tan claro que la numerosa población magrebí que llegó a Francia a partir de los años sesenta vaya a asimilarse tan fácilmente en una identidad francesa común (12).

El modelo británico ha mostrado menos interés por la asimilación cultural. Frente a la República unitaria y laica de los franceses, el Reino Unido

(12) LE MOIGNE, GUY y LEBON, ANDRÉ. "*L'immigration en France*". 1999; y KEPPEL, GILLES. "*À l'ouest d'Allah*". 1994, págs. 233-351.

presenta una estructura mucho más heterogénea, en la que parece menos raro que cada comunidad se organice a su modo. El resultado es que en determinados barrios predomina un determinado grupo étnico, que mantiene sus costumbres, evita los matrimonios mixtos (a veces mediante el recurso a buscar novia en el país de origen) y en ciertos casos manda incluso a sus hijos a una escuela en la que apenas hay miembros de otras etnias. El peligro de este modelo es que conduzca a una segregación *de facto*. Sin embargo hay factores que hacen suponer que vaya a jugar un gran papel en el siglo XXI, sobre todo en el caso de los inmigrantes cuya identidad cultural sea más lejana a la del país de acogida. El abaratamiento de los transportes y las comunicaciones que caracteriza nuestro tiempo no sólo facilita la inmigración, facilita también el mantenimiento de los lazos que unen a los inmigrantes con sus países de origen. Se puede ver la televisión del propio país por satélite, comprar productos originarios de éste, pasar allí las vacaciones y aprovechar para buscar novia o novio..., si es que no son los respectivos padres los que organizan el matrimonio.

En último término podemos ir hacia un mundo caracterizado por la importancia de las comunidades transnacionales, es decir de comunidades étnicas repartidas por distintos países del mundo pero que mantienen una identidad cultural común. El modelo medieval de la diáspora judía, reproducido hoy en la floreciente diáspora china, puede tener mucho futuro. Lo cual no es necesariamente malo, por el contrario, puede representar un factor que contribuya al surgimiento de un mundo que comparta los valores básicos sin que ello implique uniformidad cultural. Pero, en todo caso, debemos contar con que, en la Unión Europea como en otras partes del mundo, se va a consolidar la presencia de comunidades transnacionales, como resultado de los flujos migratorios que se han venido produciendo desde mediados del siglo XX.

Hay al menos cuatro factores que empujan hacia ese resultado: *a)* la facilidad de contactos con el país de origen a que ha conducido el desarrollo de las tecnologías de transporte y comunicación; *b)* el propio incremento de los flujos migratorios; *c)* el nuevo énfasis en el pluralismo que desautoriza los esfuerzos de asimilación; y *d)* el auge del nacionalismo étnico, que promueve las identidades diferenciadas (13).

(13) DAVIES, RICHARD. *Neither here nor there? The implication of global diasporas for (inter)national security*. 2000, pág. 17.

El caso de la comunidad gitana

Desde este punto de vista resulta adecuada una reflexión sobre el caso de una comunidad singular, que mantiene una identidad cultural diferenciada siglos después de su llegada a Europa y que en algunos países sigue padeciendo cierto grado de discriminación social. Nos referimos a la que un prestigioso semanario definió recientemente como “la nación espectral de Europa”, es decir, a los gitanos o romaníes (14). Originarios de la India, los gitanos llegaron al territorio bizantino hace quizá mil años y a Europa occidental a comienzos del siglo XV, habiendo sufrido durante largos siglos medidas discriminatorias, entre las que destaca por su crueldad la orden general de apresamiento dada en 1749 por el rey de España Fernando VI, luego anulada por su ilustrado sucesor Carlos III (15).

Puesto que en la mayoría de los países europeos no se incluyen en los censos referencias a la pertenencia étnica, no resulta posible establecer con precisión las cifras de la población gitana. Los datos que con más frecuencia se citan son los de un informe de la organización Minority Rights Group International, del que reproducimos en la tabla 5 las cifras correspondientes a su estimación mínima. Aunque tales cifras, que dan un total de unos seis millones de gitanos en toda Europa, son puramente estimativas, proporcionan al menos un orden de magnitud. Puede observarse que la mayor concentración de población gitana se da en algunos países de la Europa danubiana y balcánica, casi todos ellos candidatos al ingreso en la Unión Europea, en los que residen aproximadamente dos tercios de los gitanos europeos. En porcentaje de la población total, las cifras más altas se alcanzan en Macedonia, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria y Hungría. Por su parte, España es el país de Europa occidental con más población gitana, tanto en términos absolutos como porcentualmente.

-
- (14) “Europe’s spectral nation”, *The Economist*, 12/5/2001. Romaní representa una castellanización del término Roma, la designación hoy preferida por las organizaciones gitanas europeas para designar a su pueblo. La Unión Romaní, es la rama española de la International Romani Union. Véase . El término gitano, como el inglés *gypsy*, alude a un legendario origen egipcio.
- (15) Una excelente introducción a la historia de los gitanos es la de FRASER, ANGUS. “*The Gypsies*”. 1992. Para el caso español véase: SAN ROMÁN, TERESA. “*La diferencia inquietante*”. 1997.

Tabla 5. Población gitana en Europa.
Años noventa. En miles.

| | Población gitana * | Población total ** | Pobl. gitana en % |
|---------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Rumania | 1.800 | 22.865 | 7,9 |
| Bulgaria | 700 | 8.950 | 7,8 |
| España | 650 | 39.075 | 1,7 |
| Hungría | 550 | 10.200 | 5,4 |
| Eslovaquia | 480 | 5.345 | 9,0 |
| Serbia y Montenegro | 400 | 10.595 | 3,8 |
| Turquía | 300 | 58.465 | 0,5 |
| Francia | 280 | 57.340 | 0,5 |
| República Checa | 250 | 10.385 | 2,4 |
| Macedonia | 220 | 2.170 | 10,1 |
| Rusia | 220 | 148.920 | 0,1 |
| Grecia | 160 | 10.455 | 1,5 |
| Albania | 90 | 3.340 | 2,7 |
| Italia | 90 | 57.845 | 0,1 |
| Reino Unido | 90 | 57.700 | 0,1 |
| Polonia | 50 | 38.365 | 0,1 |
| Ucrania | 50 | 52.120 | 0,1 |
| Bosnia-Herzegovina | 40 | 4.385 | 0,9 |
| Portugal | 40 | 9.845 | 0,4 |
| Países Bajos | 35 | 15.165 | 0,2 |
| Suiza | 30 | 6.865 | 0,4 |
| Austria | 20 | 7.905 | 0,2 |
| Moldavia | 20 | 4.360 | 0,4 |

* Estimación mínima de LIEGEOIS, J.P. y GHEORGHE, N. "Roma/Gypsies: a European minority". 1995, pág. 7.

** A mediados de 1992, *Anuario El País* 1995.

La discriminación que sufren los gitanos en algunos de los países candidatos es un motivo de preocupación para la Unión Europea. En países como Hungría se ha hecho en los últimos años un esfuerzo importante para la integración social de los gitanos, pero lo cierto es que la pobreza sigue afectándoles mucho más que al resto de población en todos los países de Europa central y oriental en los que más numerosos son. En Bulgaria, por ejemplo, se sitúan por debajo de la línea de la pobreza el 75 % de los gitanos y sólo el 13 % de las personas de etnia bulgara, según

una encuesta del año 2001, mientras que otra encuesta de tres años antes situaba por debajo de la línea de pobreza nada menos que al 87 % de los gitanos de Rumania, frente al 32 % de las personas de etnia rumana (16). La situación de Rumania, el país con mayor población gitana, resulta particularmente inquietante: la tasa de desempleo es muy elevada, muchas familias carecen de viviendas apropiadas, muchos niños están sin escolarizar, hubo varios programas dirigidos contra los gitanos a comienzos de los años noventa, y ha habido acusaciones contra la policía por la brutalidad de algunas de sus acciones en los asentamientos gitanos (17).

En España se puso en marcha en 1988 un programa oficial destinado a la promoción de la población gitana, el Programa de Desarrollo Gitano, que ha impulsado numerosos proyectos (18). De acuerdo con su último informe, la población gitana española, que estima entre 600.000 y 650.000 personas, presenta una elevada tasa de natalidad y una esperanza de vida inferior a la del resto de los españoles, padece enfermedades y discapacidades en mayor medida que el conjunto de la población, presenta un analfabetismo de adultos superior al medio y una elevada tasa de abandono y de absentismo escolar, y de acuerdo con todas las encuestas de opinión constituye uno de los grupos más rechazados por la sociedad mayoritaria. Más de la mitad de los gitanos siguen trabajando en actividades tradicionales de su etnia, como la venta ambulante, la recogida de residuos sólidos urbanos y el trabajo como temporeros en la agricultura. Los grupos gitanos más desfavorecidos suelen vivir en infraviviendas situadas en entornos degradados o insalubres (19). Afirmaciones todas ellas que se ven confirmadas por diversos estudios. Se ha comprobado, por ejemplo, lo difícil que resulta la integración de los alumnos gitanos en la escuela, más difícil que la de los inmigrantes (20). Se ha comprobado también la marcada sobrerrepresentación de las gitanas en la población penitenciaria femenina: representan casi el 20 % de las presas, debido sobre todo a condenas por tráfico de drogas (21). Y este último ha tenido

(16) La línea de la pobreza se situaba en dos tercios del consumo medio familiar en la encuesta búlgara y en el 60 % en la rumana. Datos citados en RINGOLD, DENA. *Poverty and Roma in Central and Eastern Europe: a view from the World Bank*. 2002.

(17) EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE. *Fact sheet: Roma in Romania*. 1999.

(18) La evaluación, fundamentalmente positiva, que de este programa hacen las propias organizaciones gitanas puede verse en VILLARREAL, FERNANDO. *Spanish policy and Roma*. 2001.

(19) *Informe del Programa de Desarrollo Gitano*. mayo 2002.

(20) FERNANDEZ ENGUITA, MARIANO. *Alumnos gitanos en la escuela paya*. 1999.

(21) EQUIPO BARAÑI. *Mujeres gitanas y sistema penal*. 2001, págs. 107-111. No se ha realizado ningún estudio semejante sobre los reclusos gitanos varones.

una incidencia muy negativa en determinados grupos gitanos (22). Existe por otro lado una minoría de gitanos españoles que han alcanzado una situación próspera, lo que en algunos casos les conduce a convertirse en "gitanos invisibles", es decir a ocultar su identidad étnica (23).

Todo esto demuestra que Europa sigue teniendo una asignatura pendiente, la de ofrecer a su minoría gitana unas condiciones de vida comparables a las de los restantes ciudadanos. Demuestra también que, a pesar del paso de los siglos, las poblaciones inmigrantes no sólo pueden mantener una identidad cultural diferenciada, lo que no debe considerarse negativo, sino que pueden permanecer mayoritariamente en una situación social muy desfavorable. De donde puede deducirse la magnitud del reto que representa la inmigración.

LA CUESTIÓN DE LA XENOFOBIA

Comunidades étnicas con identidades culturales muy diferenciadas pueden convivir pacíficamente en un mismo territorio, pero pueden también entrar en terribles conflictos en los que los vecinos se maten entre sí. Desde Borneo hasta Ruanda, pasando por Bosnia, los ejemplos de conflictos interétnicos no han faltado en los últimos años. En unos casos la diferencia étnica se refuerza por la diferencia religiosa, en otros, se superpone a la diferencia lingüística, pero también ocurre que no sean necesarios factores religiosos ni lingüísticos para que el conflicto interétnico estalle con un salvajismo atroz, como en el caso de Ruanda.

Las raíces de la xenofobia

He aludido a las etnias y no a las razas por un importante motivo, porque la afirmación más breve y precisa que se puede hacer acerca de las razas humanas es que no existen. El único sentido científico que puede darse a la palabra raza es el de sinónimo de subespecie, es decir, el de una población que, debido a una prolongada ausencia de intercambio genético con otras poblaciones, presenta un grado significativo de diferenciación genética. Pues bien, la diversidad genética entre los seres humanos corresponde sólo en un 15 % a diferencias entre poblaciones distintas, frente a un 85 % que corresponde a diferencias individuales en

(22) SAN ROMÁN, TERESA. *"La diferencia inquietante"*. 1997, págs. 183-191.

(23) GIMÉNEZ ADELANTADO, ANA. *"Los españoles gitanos"*. 1999.

el seno de una misma población, lo que impide hablar de subespecies en el sentido en que usan el término los zoólogos y botánicos (24). Ese es el motivo por el que para una transfusión pueda no servir la sangre de un hermano y sí la de un miembro del grupo étnico más distinto. La diversidad racial parece mayor de lo que realmente es, porque las mayores diferencias se dan precisamente en rasgos externos, como la piel o el pelo.

Una posibilidad inquietante sería que, a pesar de la inexistencia de razas genuinas, existiera una propensión genética al racismo, es decir que dentro de nuestra dotación instintiva, transmitida genéticamente, existiera una tendencia a categorizar a las personas por rasgos como el color de la piel, de la misma manera que con toda probabilidad tenemos una tendencia innata a categorizarlas por su sexo y su edad. En ese sentido constituye una buena noticia que un reciente estudio parezca probar que, efectivamente, tendemos a basarnos en signos externos para categorizar a las personas, pero que el color llamativo de una camisa pueda resultar a tal efecto tan relevante como el color de la piel (25).

Ahora bien, el simple hecho de que instintivamente tendamos a fijarnos en cualquier rasgo que nos parezca distinto representa una importante base psicológica para la xenofobia, que de hecho es un rasgo extremadamente común en las culturas más diversas. Afortunadamente, la especie humana se diferencia de las otras por su maleabilidad cultural, por lo que la educación, tanto en su sentido moral de fomento de valores solidarios como en su sentido intelectual de fomento del recurso al raciocinio, es un buen antídoto contra la xenofobia. No conviene sin embargo caer en un exceso de optimismo. Las reacciones xenófobas pueden surgir siempre que una población se sienta amenazada en sus intereses y en su propio sentido de identidad por la llegada de inmigrantes.

Un motivo de preocupación que ha aparecido últimamente en los titulares de los medios de comunicación ha sido el auge experimentado en distintos países de la Unión Europea por ciertos partidos de orientación populista, frecuentemente contrarios al proceso de integración europea, que han hecho del temor a la inmigración uno de los ejes fundamentales, o incluso el fundamental, de su discurso político. El Frente Nacional en Francia, el Bloque Flamenco en Bélgica, el Partido Liberal Austriaco, el Partido Popular Danés, la Liga Norte en Italia y la Lista Pim Fortuyn en los

(24) TEMPLETON, ALAN R. *“Human races: a genetic and evolutionary prospective”*. 1998.

(25) Según un estudio de KURZBAN, R.; TOOBY, J. y COSMIDES, L. en *“Proceedings of the National Academy of Sciences”*, diciembre 2001, citado en *The Economist*, 15/12/2001.

Países Bajos se han convertido en los portavoces del malestar de un sector minoritario pero significativo de la población europea, que no se siente representado por los partidos mayoritarios y percibe en la inmigración una vaga amenaza. En parte tales partidos se nutren de prejuicios xenófobos atizados por un discurso demagógico, pero sería un error no darse cuenta de que se nutren también del descontento de aquellos sectores de la población a los que en cierto sentido perjudica la inmigración. Se trata de sectores modestos, a los que afecta la moderación salarial inducida por la competencia de los inmigrantes y que compiten también con éstos en el acceso a servicios sociales básicos, como las escuelas de las barriadas populares o las viviendas de protección oficial.

El caso de España

Conviene pues plantearse hasta qué punto están extendidas en España las actitudes xenófobas. Dicho de otra manera, ¿fueron los incidentes de El Ejido un hecho excepcional o una manifestación de una xenofobia latente que pudiera agravarse a medida que crezca el número de inmigrantes? El último informe del observatorio europeo del racismo y la xenofobia (EUMC) hace algunas afirmaciones inquietantes, aunque no proporciona suficientes bases empíricas para respaldarlas. El caso de El Ejido parece ser el principal motivo por el que afirma que en los años 1999 y 2000 se produjo en España un avance cuantitativo, y sobre todo cualitativo, de la violencia xenófoba. Y no ofrece muchos datos en apoyo de su afirmación de que los gitanos, los refugiados, los peticionarios de asilo y los inmigrantes irregulares son objeto de discriminación y exclusión sociales (26). Con todo, basta seguir la prensa española para encontrar referencias a casos de discriminación y a incidentes violentos en los que parece manifestarse una motivación xenófoba.

Por otro lado, una reciente encuesta europea parece mostrar que los españoles nos encontramos entre los pueblos menos xenófobos (27). Sólo un 4 % de los encuestados españoles, frente a una media de 14 en el conjunto de la UE, pueden ser definidos como intolerantes respecto a las minorías étnicas, lo que representa el porcentaje más bajo de todos los

(26) EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOFobia (EUMC): *"Diversity and equality for Europe: Annual Report 2000"*, págs. 27-29 y 42-43.

(27) EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOFobia (EUMC): *"Attitudes towards minority groups in the European Union: a special analysis of the Eurobarometer 2000 survey"*, pág. 25.

países de la Unión. Conviene además destacar que no hay ninguna correlación estadística significativa de los niveles de tolerancia que muestra esa encuesta ni con los porcentajes de extranjeros residente en cada país, ni con las tasas de incremento de los mismos en los últimos años. Esto significa que la xenofobia no representa una respuesta semiautomática a la mera presencia de extranjeros, ni tampoco a su rápido incremento.

Una encuesta del CIS de febrero de 2000 confirma la actitud generalmente favorable a la inmigración de la mayoría de los españoles. En concreto el 43 % de los encuestados respondió que consideraba la inmigración como positiva para los países desarrollados, frente a un 24 % que la consideraban negativa. Esa percepción favorable la compartían los encuestados de 14 de las 17 comunidades autónomas españolas, los de todos los niveles de estudios (en mayor medida cuanto mayor era dicho nivel) y los de todos los segmentos de autopoicionamiento ideológico, excepto los de extrema derecha. En la misma encuesta se percibía sin embargo un motivo de preocupación: el 51 % de los encuestados estaba de acuerdo con que el aumento de los emigrantes favorecía el incremento de la delincuencia, frente a un 35 % que estaba en desacuerdo. Esa percepción era compartida por los encuestados de todos los niveles de estudios, excepto los universitarios, y los de todos los segmentos de autopoicionamiento ideológico, excepto los de extrema izquierda (28). Y según el barómetro de junio de 2002 del CIS, el 59 % de los españoles estaba de acuerdo con que existe una relación entre inmigración y delincuencia, frente a un 32 % que está en desacuerdo, lo que parece indicar que la preocupación por el tema ha aumentado.

En las encuestas realizadas sobre el conjunto de la población se capta la opinión general de un país, que a menudo no deriva de experiencias personales, sino de los puntos de vista expresados en los medios de comunicación. En el caso que nos ocupa, es probable que buena parte de los encuestados no hayan tenido apenas contacto con inmigrantes. Por ello es importante prestar atención a los estudios realizados, mediante grupos de discusión, sobre la actitud de aquellos españoles que viven en lugares en los que una parte importante de la población es inmigrante, pues es allí donde se manifiestan las dificultades de la convivencia y pueden surgir reacciones xenófobas. Un estudio muy reciente realizado en diferentes barrios y pueblos de Barcelona muestra esas dificultades de

(28) CIS (2002): Estudio 2383. Véase un análisis de esta encuesta en *“Notas del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil”*, 11, junio 2001.

convivencia, que se dan especialmente con los inmigrantes marroquíes, debido sobre todo a la mala imagen que resulta de la pequeña delincuencia protagonizada por los adolescentes de esa nacionalidad (29). Pero los motivos por los que en lugares con una alta proporción de inmigrantes se produce una reticencia hacia ellos por parte de la población española son muy variados. Influyen la percepción de que los espacios públicos están siendo ocupados por gentes ajenas, de que los inmigrantes compiten con el pequeño comercio local y hacen bajar los salarios de los trabajadores, de que “no se integran”, es decir que mantienen sus propias costumbres y formas de vida, y de que acceden a servicios sociales, como la enseñanza, que pagan los españoles (30).

Es también interesante pulsar la opinión de los propios inmigrantes, como han hecho en un reciente estudio cuantitativo Juan Díez Nicolás y María José Ramírez Lafita. Aunque la muestra utilizada en su encuesta no puede considerarse representativa en sentido estricto, dada la insuficiente información que se dispone acerca de las características de esta población, es lo suficientemente amplia como para que sus resultados sean significativos. En la tabla 6 hemos reproducido los referentes a las tres situaciones en las que los encuestados declararon haber sufrido con más frecuencia un trato discriminatorio. Como puede observarse, son datos preocupantes, sobre todo en el caso de los inmigrantes norteafricanos y subsaharianos.

Tabla 6. Percepción por los inmigrantes de discriminación o mal trato. Noviembre 2000. En %.

| | En el trabajo/al pedirlo | | Al alquilar la casa | | En la calle | |
|------------------|--------------------------|-----------|---------------------|-----------|-------------|-----------|
| | Sí | No | Sí | No | Sí | No |
| Africanos negros | 58 | 38 | 45 | 52 | 40 | 58 |
| Norteafricanos | 51 | 45 | 38 | 53 | 39 | 56 |
| Latinoamericanos | 37 | 60 | 24 | 72 | 26 | 71 |
| Asiáticos | 29 | 66 | 21 | 74 | 31 | 66 |
| Total | 44 | 52 | 33 | 62 | 34 | 63 |

Fuente: DIEZ NICOLÁS, JUAN y RAMÍREZ LAFITA, MARÍA JOSÉ. “La voz de los inmigrantes”. 2001, pág. 153.

(29) GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, CARMEN. “La convivencia con los inmigrantes en Barcelona”. 2002.

(30) Resultados de cinco grupos de discusión en cinco ciudades españolas, en PÉREZ DÍAZ y otros. “España ante la inmigración”. 2001, págs. 171-219.

Se pueden deducir conclusiones similares de otra de las preguntas planteadas en la misma encuesta. En este caso se preguntaba a los inmigrantes cuál creían que era la actitud de sus vecinos españoles respecto a diversos grupos nacionales o étnicos y de nuevo nos encontramos con datos preocupantes: los inmigrantes perciben en los españoles una actitud negativa respecto a los norteafricanos y los subsaharianos, y una actitud incluso más negativa respecto a los gitanos.

Tabla 7. Actitud hacia distintos grupos percibida en sus vecinos españoles por los inmigrantes. Noviembre 2000. En %

| | Muy positiva o positiva | Negativa o muy negativa |
|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Europeos de la UE | 48 | 4 |
| Norteamericanos | 44 | 8 |
| Sudamericanos | 36 | 16 |
| Europeos del Este | 28 | 14 |
| Asiáticos orientales | 22 | 16 |
| Africanos negros | 21 | 35 |
| Árabes o norteafricanos | 16 | 40 |
| Gitanos | 9 | 47 |

Fuente: DIEZ NICOLÁS, JUAN y RAMÍREZ LAFITA, MARÍA JOSÉ. *“La voz de los inmigrantes”*. 2001, pág. 144.

INMIGRACIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA

La presunta relación entre incremento de la inmigración e incremento de la delincuencia se ha convertido en un tema muy polémico en nuestro país, sobre el que resulta conveniente reflexionar con serenidad. Partiendo de la base de que la gran mayoría de los extranjeros que residen en España o la visitan puntualmente son ciudadanos honestos, podemos examinar los principales datos disponibles acerca del tema.

La delincuencia de los extranjeros en España

El mejor indicador de que se dispone para estimar la contribución real de los extranjeros a la inseguridad ciudadana no es el número de detenciones efectuadas por cualquier motivo, sino el de las detenciones efectuadas específicamente por presunto delito. Centrando nuestra atención en los cuatro últimos años, para los cuales las estadísticas del Ministerio del Interior incluyen los datos del Cuerpo Nacional de Policía, de la

Guardia Civil y de la Policía Autónoma Vasca, podemos comprobar que la incidencia de los extranjeros es importante sobre todo en los delitos contra el patrimonio, contra la libertad sexual y de tráfico de drogas. Respecto al total de delitos, uno de cada cuatro detenidos en 2001 era extranjero, una proporción considerablemente más elevada que pocos años atrás y muy elevada también en comparación con el porcentaje de los extranjeros en el conjunto de la población.

Tabla 8. Detenciones de extranjeros por delito en % del total. CNP+GC+PAV

| | Contra las personas | Contra el patrimonio | Contra la libertad sexual | Tráfico de drogas | Todos los delitos |
|------|---------------------|----------------------|---------------------------|-------------------|-------------------|
| 1998 | 15 | 14 | 13 | 13 | 15 |
| 1999 | 16 | 15 | 18 | 18 | 16 |
| 2000 | 13 | 22 | 22 | 22 | 22 |
| 2001 | 26 | 31 | 27 | 30 | 27 |

Elaboración propia. Fuente: Programa Estadístico del Ministerio del Interior.

La experiencia de otros países

Los estudios realizados demuestran que no hay una relación constante entre inmigración y delincuencia, es decir que no se puede afirmar que las poblaciones inmigradas tengan siempre una criminalidad ni mayor, ni igual, ni menor que las autóctonas. Todo depende del lugar y del período que se considere. La comisión Wickersman, que estudió minuciosamente el tema en Estados Unidos en los años treinta, llegó a la conclusión de que "en proporción a sus respectivos efectivos numéricos, las personas nacidas en el extranjero cometen delitos menos frecuentemente que los autóctonos". Ese mismo resultado se obtuvo en Alemania, Bélgica y Suiza en los años sesenta; pero los estudios más recientes realizados en Europa occidental muestran una relación inversa: en los últimos años los inmigrantes presentan una tasa de delincuencia mayor que la de los autóctonos (31). Algunos criminólogos discuten esta constatación, que atribuyen a prácticas policiales y judiciales que discriminan a los extranjeros, pero diversos estudios restan credibilidad a dicha tesis (32). Puede darse en algunos casos cierto grado de discriminación, pero no como para explicar las elevadas tasas de los extranjeros en las estadísticas criminales de tantos países.

(31) BARBAGLI, MARZIO . *"Inmigrazione e criminalità in Italia"*. 1998, págs. 13-38.

(32) KILIAS, MARTIN. *"Précis de criminologie"*. 2001, págs. 153-161.

Factores que inciden en la tasa de delincuencia extranjera

Conviene pues plantearse qué factores inciden en la mayor tasa de delincuencia de los extranjeros. En concreto, debemos tomar en cuenta la delincuencia de no residentes, el factor de edad, el factor de género, el factor social y el factor cultural.

- a) En primer lugar, hay extranjeros que cometen delitos en España sin residir en nuestro territorio y que deben ser excluidos del cómputo si se trata de establecer la tasa de delincuencia de la población residente. De acuerdo con un reciente estudio sobre 999 expedientes de presos extranjeros en las cárceles españolas, sólo el 78 % de aquellos acerca de los que consta ese dato residían en España (33).
- b) En segundo lugar, debemos considerar el factor edad. Puesto que la inmensa mayoría de las detenciones por infracción penal se producen entre los 16 y los 44 años de edad (34), es importante advertir que el porcentaje de personas de esa edad es bastante más alto entre los extranjeros que entre los autóctonos. En concreto, ese porcentaje es del 45 % en el total de la población y del 63 % entre los residentes regulares extranjeros, 52 % en el caso de los europeos, 71 % en el caso de los no europeos (35).
- c) No menos importante es el factor género. Puesto que la gran mayoría de los detenidos son varones, es importante constatar que los varones representan el 49 % de la población total y el 54 % de los residentes regulares extranjeros, 51,5 en el caso de los europeos, 55,5 en el caso de los no europeos (36). El porcentaje de varones se eleva al 64,5 % entre los marroquíes y al 76 % entre los argelinos (37).
- d) Debemos también considerar que la desigualdad social tiende a generar delincuencia, por lo cual, en la medida en que los inmigrantes tiendan a ocupar los puestos más bajos en la escala social, su tendencia a la delincuencia será mayor. De acuerdo con la teoría de la privación relativa, una persona puede verse empujada a la delincuencia por la frustración que le genera el contraste entre sus

(33) GARCÍA ESPAÑA, ELISA. *“Inmigración y delincuencia en España: análisis criminológico”*. 2001, pág. 310.

(34) PÉREZ MARTÍN, JUAN LUIS. *“La delincuencia juvenil en España: un análisis estadístico”*. 2001, pág. 107.

(35) *Anuario Estadístico de Extranjería 2000*, pág. 44.

(36) *Anuario Estadístico de Extranjería 2000*, pág. 48.

(37) CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA: *“Prevención del VIH/SIDA en inmigrantes y minorías étnicas”*, www.msc.es/sida/epidemiologia.

condiciones de vida y sus aspiraciones. Es fácil entender que el inmigrante, que se ha decidido a dar el gran paso de abandonar su país de origen en espera de incorporarse a una sociedad que supone mucho más rica y que de hecho puede constatar que lo es, sufra una frustración al advertir que su nivel de vida queda muy por debajo del habitual en el país donde se ha instalado. Y esta teoría ayuda también a comprender el hecho, frecuentemente constatado, de que los inmigrantes de segunda generación, es decir los hijos de padres inmigrantes, presenten una tasa de delincuencia más alta que los de primera generación (38). En efecto, estos últimos tienen presentes las condiciones de su país de origen y por tanto pueden sentir que han prosperado, aunque se encuentren en una situación desfavorecida respecto a los autóctonos del país de acogida. Para sus hijos, en cambio, las condiciones del país de origen ya no son relevantes. Ellos aspiran a más y por tanto, a igualdad de condiciones objetivas, están más expuestos a la frustración.

- e) Sería sin embargo aventurado concluir que los factores de edad, sexo y nivel social explican enteramente las diferentes tasas de delincuencia de los distintos grupos étnicos. Una prueba adicional de que no es así estriba en las marcadas diferencias que se manifiestan en distintos países entre grupos étnicos de nivel social similar. En Gran Bretaña, por ejemplo, los afrocaribeños presentan una tasa de delincuencia superior a la de la población autóctona, mientras que las de indios, pakistaníes y bangladeshis son inferiores, sin que ello se pueda explicar por sus niveles de renta; los bangladeshis, en particular, son más pobres que los afrocaribeños. Y en los Países Bajos las condiciones de vida de turcos y marroquíes son similares, pero sólo los segundos presentan elevadas tasas de delincuencia (39). Este tipo de diferencias pueden explicarse en parte por la teoría del control social. De acuerdo con ella, una persona está tanto menos expuesta a caer en la delincuencia cuanto más integrada se encuentra en su entorno, a través de un conjunto de valores compartidos que se transmiten en el seno de la familia, la escuela, el barrio y todo el tejido asociativo que en su conjunto conforma una comunidad. En la medida en que los inmigrantes se hallan menos identificados con los valores del país de acogida, esta

(38) TONRY, M. *"Ethnicity, crime and immigration: comparative and cross-national perspectives"*. 1997, págs. 19-23.

(39) TONRY, M. *"Ethnicity, crime and immigration: comparative and cross-national perspectives"*. 1997, págs. 1-14.

teoría explica que sus tasas de delincuencia tiendan a ser en general más elevadas y ayuda también a entender las diferentes tasas que se dan entre diferentes grupos de inmigrantes. A este respecto lo que importa es la solidez de los vínculos sociales dentro de las propias comunidades de inmigrantes. Aquellos en que los lazos familiares sean más sólidos, por ejemplo, presentarán tasas de delincuencia menores, de donde se deduce la importancia de fomentar la reagrupación familiar.

Un corolario muy importante de esta última teoría es que el apego a los valores de la cultura de origen constituye un factor de protección frente al riesgo de caer en la delincuencia. Lo cual resulta especialmente esclarecedor en el caso de los inmigrantes de segunda generación, que al hallarse inmersos en un proceso acelerado de aculturación, por el que van perdiendo los valores de sus padres y de su cultura de origen sin llegar a integrarse plenamente en la cultura del país de acogida, tienen un elevado riesgo de carecer de esos vínculos de control social que sirven de freno a la delincuencia.

Esta perspectiva teórica ayuda también a enmarcar la cuestión de la inmigración irregular. En la medida en que la entrada ilegal conduce a la explotación laboral y dificulta la integración social, podemos considerarla como un factor criminógeno.

Por otra parte debemos tener en cuenta que las tasas de delincuencia no son iguales en las distintas áreas de origen de los inmigrantes, lo que puede incidir en su diferente propensión al delito en los países de acogida. Es notorio, por ejemplo, que las tasas de homicidio varían muchísimo de un país a otro, y cabe por tanto esperar una mayor proporción de delincuentes violentos entre quienes procedan de países en los que el homicidio es frecuente. En la tabla 9 se recogen los datos de la Organización Mundial de la Salud acerca de la tasa de muertes por violencia intencionada (excluida la guerra) en distintas regiones del mundo. Las regiones de la OMS agrupan a los países del mundo mediante una combinación de criterios geográficos y de tasa general de mortalidad (que viene a coincidir con el nivel de desarrollo). Puede comprobarse que la incidencia de las muertes violentas es en general inversamente proporcional al nivel de desarrollo, pero que también influyen factores culturales, de tal manera que, a igualdad de nivel de desarrollo, América y Europa presentan unas tasas de muerte violenta superiores a las de Asia. Desde el punto de vista de este ensayo, nos interesa destacar sobre todo que la Unión Europea,

que se engloba en la región de Europa con muy baja tasa general de mortalidad, tiene una de las tasas de muerte violenta más bajas del mundo, sólo superior a las de Japón y algunos otros países de la región occidental del Pacífico. Esto supone que casi todos nuestros inmigrantes habrán de proceder de entornos culturales más violentos que el nuestro.

Tabla 9. Muertes por violencia en el mundo.
Estimaciones de la OMS para el año 2000. Por cien mil habitantes.

| Áreas geográficas | Clasificación por tasa general de mortalidad adulta | | | |
|----------------------------|---|------|------|----------|
| | Muy alta | Alta | Baja | Muy baja |
| América | — | 23,9 | 28,6 | 6,1 |
| Europa | — | 25,5 | 5 | 1 |
| África | 22 | 13,6 | — | — |
| Mediterráneo oriental * | — | 7 | 5 | — |
| Asia meridional y oriental | — | 5,3 | 3,7 | — |
| Pacífico occidental ** | — | — | 3,8 | 0,6 |

Excluidas muertes por guerra. * Incluye los países árabes de África del Norte. ** Incluye Japón.
Fuente: WHO: *The World Health Report 2001*.

Una estimación de la tasa de delincuencia extranjera en España

Para profundizar en el análisis, resulta conveniente poner en relación las detenciones de españoles y de extranjeros practicadas en España con sus efectivos demográficos respectivos, lo que nos permitirá establecer las correspondientes tasas de delincuencia. Esto requiere resolver algunos problemas estadísticos.

En primer lugar, hay que tomar como base la población de hecho, lo que implica incluir a los residentes irregulares, cuyo número en el año 2000, sobre el que se basarán nuestros cálculos, hemos optado por suponer idéntico al de solicitantes de regularización.

En segundo lugar, hay que eliminar el efecto que produce la desigual estructura por edades de españoles y extranjeros, para lo cual hemos tomado como referencia no la población total, sino la de 16 a 44 años.

En tercer lugar, hay que eliminar el efecto que produce la desigual estructura por sexos, para lo cual hemos introducido un factor corrector por sexo.

Por último, hemos introducido otro factor corrector para eliminar del cómputo a aquellos extranjeros que cometen delitos en España sin residir en nuestro territorio.

Con tales presupuestos se llega a los resultados expuestos en la tabla 10, de acuerdo con los cuales la tasa de delincuencia corregida de los residentes extranjeros de 16 a 44 años es de 52 por mil (52 detenciones por mil residentes), es decir casi cinco veces mayor que la de los ciudadanos españoles. Debe destacarse también que la tasa de delincuencia es aparentemente algo más elevada entre los residentes europeos que entre los de otros continentes. Y, sobre todo, es importante notar que, si por cada cien residentes extranjeros se producen cinco detenciones y tenemos además presente que hay muchos delincuentes que son detenidos varias veces en el mismo año, debemos concluir que el menos el 95% de los extranjeros residentes no delinquen. Dicho de otra manera: en España actúan numerosos delincuentes extranjeros, pero bastantes de ellos no pueden ser considerados inmigrantes, mientras que la inmensa mayoría de los inmigrantes no delinquen.

Tabla 10. Estimación de la tasa de delincuencia por mil habitantes de 16 a 44 años. Año 2000.

| | Población de hecho (1) 16-44 años | Detenciones por delito y reclamación | Tasa bruta | Factor corrector por sexo (2) | Factor corrector por residencia (3) | Tasa corregida |
|-------------|--------------------------------------|--------------------------------------|------------|-------------------------------|-------------------------------------|----------------|
| Españoles | 17.360.000 | 197.034 | 11 | 1 | 1 | 11 |
| Extranjeros | 700.000 | 51.106 | 73 | 0,9 | 0,8 | 52 |
| Europeos | 200.000 | 15.910 | 79 | 1 | 0,8 | 63 |
| Otros | 500.000 | 35.196 | 70 | 0,9 | 0,8 | 50 |

(1) Residentes + solicitantes de regularización.

(2) % de mujeres en % de la media española.

(3) Detenidos residentes en % del total de detenidos.

Elaboración propia. Fuente: Programa Estadístico del Ministerio del Interior.

CONCLUSIONES

1. La inmigración va a ser probablemente uno de los factores (junto a las nuevas tecnologías y la integración europea) que más incidan en los próximos años en la transformación de la sociedad española. No debemos suponer que se vaya a producir una plena asimilación cultural de los inmigrantes, por lo que surgirá una sociedad en cierta medida multiétnica. Esa nueva realidad modificará muchos aspectos de la vida española, entre ellos el de la seguridad.
2. La integración social de los inmigrantes representa uno de los grandes retos políticos de nuestro presente y nuestro inmediato

futuro, entre otros motivos por el de la seguridad. Su integración, que no asimilación, es el mejor antídoto tanto para evitar la posible aparición de núcleos de apoyo a organizaciones terroristas transnacionales (40), como para evitar unas elevadas tasas de delincuencia extranjera, que pudieran generar una peligrosa reacción xenófoba.

3. No es posible abordar una política de integración si no se parte de un control de los flujos inmigratorios, lo que a su vez exige una intervención decidida contra la inmigración irregular.
4. La política de inmigración en una Europa sin fronteras ha de tener una dimensión comunitaria, tal y como se acordó en el Consejo extraordinario de Tampere (octubre de 1999) y se ha refrendado en el Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002). Desde el punto de vista español, tiene además especial importancia el diálogo euro-mediterráneo sobre el tema de las migraciones (41).
5. Las medidas más adecuadas para reducir a corto plazo la delincuencia extranjera (a diferencia de las encaminadas a prevenir su crecimiento futuro) son básicamente las mismas que se requieren para reducir la delincuencia en general. En ese sentido puede resultar más importante la reforma del tratamiento del delito que la de la ley de Extranjería.

En resumen, se puede afirmar que el principio rector de la política de inmigración debe ser el que el Consejo Europeo de Sevilla describió en estos términos:

La aspiración legítima a una vida mejor debe conjugarse con la capacidad de acogida de la Unión y de sus Estados miembros, y la inmigración debe canalizarse por las vías legales previstas a tal efecto. La integración de los inmigrantes legales en la Unión entraña tanto derechos como deberes en lo que se refiere al respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Unión; a este respecto reviste esencial importancia la lucha contra el racismo y la xenofobia (42).

(40) AVILÉS, JUAN. "¿Es Al Qaida una amenaza para Europa?". 2002.

(41) VALLE GARAGORRI, RAFAEL. "La política migratoria de la Unión Europea y el Mediterráneo". 2001.

(42) Consejo Europeo de Sevilla (2002): "Conclusiones de la Presidencia", 29.

BIBLIOGRAFÍA

- AVILÉS, JUAN. “¿Es Al Qaida una amenaza para Europa?”. Instituto Elcano (Documento de trabajo 2002/03). 2002.
- BARBAGLI, MARZIO . “Inmigrazione e criminalità in Italia”, Bolonia, Il Mulino. 1998.
- BAROU, JACQUES. “L’Europe, terre d’immigration: flux migratoires et intégration”. Presses Universitaires de Grenoble. 2001.
- CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA DE LA GUARDIA CIVIL. *Nota 11: “Inmigración y seguridad en el año 2000”*. 2001.
- CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA: “Prevención del VIH/SIDA en inmigrantes y minorías étnicas”, www.msc.es/sida/epidemiologia
- DAVIES, RICHARD. “Neither here nor there? The implication of global diasporas for (inter)national security”. En D.H. GRAHAM y N.K. POKU: “Migration, globalisation and human security”, Londres, Routledge. 2000.
- DÍEZ NICOLAS, JUAN y RAMÍREZ LAFITA, MARÍA JOSÉ. “La voz de los inmigrantes”. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2001.
- DUSCH, SABINE. “Le trafic d’êtres humains”. París, PUF. 2002.
- EQUIPO BARAÑÍ. “Mujeres gitanas y sistema penal”. Madrid, Meytel. 2001.
- EUMC (European Monitoring Center on Racism and Xenofobia): “Diversity and equality for Europe: Annual Report 2000”.
- EUMC (European Monitoring Center on Racism and Xenofobia): “Attitudes towards minority groups in the European Union: a special analysis of the Eurobarometer 2000 survey”.
- EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER. “Fact sheet: Roma in Romania”, 1999.
- FÉRNANDEZ ENGUITA, MARIANO. “Alumnos gitanos en la escuela paya : un estudio sobre las relaciones étnicas en el sistema educativo”. Barcelona, Ariel. 1999.
- FRASER, ANGUS. “The Gypsies”. Oxford, Blackwell. 1992.
- GARCÍA ESPAÑA, ELISA. “Inmigración y delincuencia en España: análisis criminológico”, Universidad de Málaga. 2001.

- GIMÉNEZ ADELANTADO, ANA. "Los españoles gitanos". En *Gitanos*, nº 1, www.asgg.org. 1999.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, CARMEN. "La convivencia con los inmigrantes en Barcelona". Barcelona, Fòrum Europa. 2002.
- KEPEL, GILLES. "À l'ouest d'Allah". París, Seuil. 1994.
- KILIAS, MARTIN. "Précis de criminologie", 2ª ed., Berna, Staempfli. 2001.
- LE MOIGNE, GUY y LEBON, ANDRÉ. "L'immigration en France". 4ª ed. París, PUF. 1999.
- LIEGEOIS, J.P. y GHEORGHE, N. "Roma/Gypsies: a European minority", Londres, Minority Rights Group International. 1995.
- MAALOUF, AMIN. "Identidades asesinas". Madrid, Alianza Editorial. 1999.
- MARTÍNEZ VEIGA, UBALDO. "Teorías sobre las migraciones". En *Migraciones & Exilios*, nº 1. 2000.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. "Anuario Estadístico de Extranjería 2000".
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, USA. "Global trends 2015: a dialogue about the future with nongovernment experts" (NIC 2000-02).
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development): "Trends in international migration: Annual Report 2000".
- PÉREZ-DÍAZ, VÍCTOR, ÁLVAREZ-MIRANDA, BERTA y GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, CARMEN. "España ante la inmigración". Barcelona, Fundación La Caixa. 2001.
- PÉREZ MARTÍN, JUAN LUIS. "La delincuencia juvenil en España: un análisis estadístico", *Cuadernos de la Guardia Civil*, XXV. 2001.
- RAUFER, XAVIER y QUERÉ, STÉPHANE. "Le crime organisé". París, PUF. 2000.
- RINGOLD, DENA. "Poverty and Roma in Central and Eastern Europe: a view from the World Bank". En *Roma Rights*, nº 1, . 2002.
- SAN ROMÁN, TERESA. "La diferencia inquietante: viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos". Madrid, Siglo XXI. 1997.
- TEMPLETON, ALAN R. "Human races: a genetic and evolutionary perspective". En *American Anthropologist*, vol. 100, nº 3. 1998.
- TONRY, M. (1997): "Ethnicity, crime and immigration: comparative and cross-national perspectives". University of Chicago Press.

- UNITED NATIONS: *"World population prospects: the 2000 revision"*.
- UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME): *"Human Development Report 2001"*.
- VALLE GARAGORRI, RAFAEL. *"La política migratoria de la Unión Europea y el Mediterráneo"*. En Instituto Español de Estudios Estratégicos: *Diálogo mediterráneo: percepción española (Cuadernos de Estrategia 113)*. 2001.
- VILLARREAL, FERNANDO. *"Spanish Policy and Roma"*. En *Roma Rights*, nº 2-3, <http://errc.org>. 2001.
- WEINER, MYRON. *"Security, stability and international migration"*. En *International Security*, vol. 17, nº 3. 1992.
- WHO (WORLD HEALTH ORGANIZATION): *"The World Health Report 2001"*.
- WITHOLD DE WENDEN, CATHERINE y DE TINGUY, ANNE. *"L'Europe et tous ses migrations"*, Bruselas, Complexe. 1995.

CAPÍTULO CUARTO

RIESGOS CIBERNÉTICOS

RIESGOS CIBERNÉTICOS

Por JESÚS M.^a MINGUET MELIÁN

*Lo que posibilita a un gobierno inteligente
y a un mando militar sensato
vencer a los demás y lograr triunfos extraordinarios
es la información previa
"El Arte de la Guerra". Sun Tzu*

Desde la más remota antigüedad la acumulación de información ha sido sinónimo de poder, como ya indicaba Sun Tzu en el siglo V a. C. A lo largo del siglo XX los sistemas de tratamiento de la información han evolucionado desde la cinta de papel perforado a las redes de computadores conectados a Internet. El potencial de cálculo de los computadores, en el siglo actual, se duplica cada seis meses y la capacidad de almacenamiento de datos aumenta de forma exponencial. Así mismo se anuncia para la presente década la aparición de nuevas tecnologías de computación (cuántica, óptica, biológica) que permitirán el proceso verdaderamente simultáneo de miles de operaciones semejantes. En este siglo, la introducción masiva de los sistemas informáticos en la administración, la defensa, el comercio, la industria, el mundo de los negocios, el ocio, etc., ha significado una revolución en las sociedades más avanzadas.

Se puede leer en la declaración final de la conferencia anual del Club de Roma de octubre de 1997:

Las nuevas tecnologías de la información, que aceleran el cambio en nuestras sociedades, fuerzan a la humanidad a adaptarse a las nue-

vas relaciones en el espacio y en el tiempo. Tal cambio radical requiere un uso inteligente de los nuevos medios así como de los instrumentos de la información. La transparencia y el acceso global a la información serán necesarios en los años venideros para la creatividad interactiva y la solidaridad mundial. Las perspectivas humanísticas y científicas tienen que ser reconciliadas para que tales condiciones sean alcanzadas.

El conocimiento acumulado se duplica aproximadamente cada cinco años y sin embargo, siguiendo a Ricardo Diez Hockleitner, las actuales autopistas de la información, que son todavía de peaje, no se transforman en autovías gratuitas para poner el conocimiento a disposición de todo el mundo y siguen conteniendo múltiples *controles de tráfico y semáforos*.

Internet, la red de redes, se está convirtiendo en la base de una nueva economía, un nuevo comercio, una nueva educación e influye fuertemente en los servicios de salud, financieros y en las administraciones públicas. Sus más de cien millones de usuarios se convertirán, en la primera década de este siglo en mil millones.

Pero precisamente ese crecimiento implica paralelamente una gran debilidad: al hacerse más complejos y más interconectados los sistemas aparecen más elementos vulnerables, en lo referente a la seguridad de la información, por dos razones básicas: los medios disponibles y el número de posibles manejadores o atacantes.

La tecnología y los medios para vulnerar un sistema son del mismo nivel de complejidad que los de protección del mismo, ya que tiene un origen tecnológico común.

Por otra parte, la extensión de la formación informática hace que se incremente el número de posibles atacantes con muy diversas motivaciones: reto personal, ideas políticas o sociales y, como no, la posibilidad del beneficio económico.

Resulta muy difícil hablar de seguridad, ya que la seguridad absoluta no existe. Para poder establecer que un sistema informático es seguro sería necesario identificar todas las amenazas a las que puede verse sometido y tomar todas las medidas preventivas y de seguridad correspondientes. Quizás sea más apropiado hablar de *vulnerabilidad*.

Según el profesor Sanz Caja la *vulnerabilidad de un sistema informático* es *“la cualidad que le hace susceptible de ser afectado, alterado o des-*

truido por algún hecho o circunstancia indeseados, de recibir algún daño o perjuicio en cualesquiera de las partes o componentes, que afecte al funcionamiento normal o previsto de dicho sistema informático”.

Análogamente define la *seguridad de un sistema informático* como “*el estado de protección del mismo, establecido con el fin de evitar la aparición de las distintas amenazas posibles que puedan alterar su normal funcionamiento, o de aminorar las consecuencias negativas de los distintos riesgos, una vez producidos”.*

Actualmente se está tendiendo por los responsables de la seguridad de las empresas con grandes sistemas de información a una normalización de la terminología. Basándose en el trabajo de la Comisión de Seguridad de SEDISI, y completando algunos conceptos, se distinguen los siguientes componentes en un *Análisis de riesgos* de un Sistema Informático:

- *Sistema de información.* Son los Recursos Informáticos (Físicos y Lógicos) y Activos de Información de que dispone la empresa u organización para su correcto funcionamiento y la consecución de los objetivos propuestos por su Dirección.
- *Amenaza.* Cualquier evento que pueda provocar daño en los Sistemas de información, produciendo a la empresa pérdidas materiales, financieras o de otro tipo. Las amenazas son múltiples desde una inundación, un fallo eléctrico o una organización criminal o terrorista.
- *Vulnerabilidad.* Cualquier debilidad en los Sistemas de Información que pueda permitir a las amenazas causarles daños y producir pérdidas. Generalmente se producen por fallos en los sistemas lógicos, aunque también corresponden a defectos de ubicación e instalación.
- *Riesgo.* Es la probabilidad de que una amenaza se materialice sobre una vulnerabilidad del Sistema Informático, causando un impacto en la empresa. Evidentemente el riesgo es característico para cada amenaza y cada sistema, pudiéndose disminuir tomando las medidas adecuadas.
- *Incidente de seguridad.* Cualquier evento que tenga, o pueda tener, como resultado la interrupción de los servicios suministrados por un Sistema de Información y/o pérdidas físicas, de activos o financieras. En otras palabras la materialización de una amenaza, pues como no existe el riesgo cero siempre es posible que una amenaza deje de ser tal para convertirse en una realidad.

- *Impacto*. Es la medición y valoración del daño que podría producir a la organización un incidente de seguridad. La valoración global se obtendrá sumando el coste de reposición de los daños tangibles y la estimación, siempre subjetiva, de los daños intangibles tales como la calidad del servicio y la imagen de la organización.
- *Defensa*. Cualquier medio, físico o lógico, empleado para eliminar o reducir un riesgo. Debe realizarse una valoración cuantitativa de su coste. Muchas veces se la conoce como *medida de seguridad o prevención*. Su objetivo es reducir el riesgo o el impacto.
- *Defensa activa o medida de seguridad activa*. Cualquier medida cuyo objetivo sea anular o reducir el riesgo de una amenaza como la instalación de un programa antivirus o el cifrado de la información.
- *Defensa pasiva o medida de seguridad pasiva*. Cualquier medida cuyo objeto sea, si se produce un incidente de seguridad, reducir el impacto. El ejemplo típico es el uso de las copias de seguridad de la información.
- *Recurso de recuperación*. Recurso necesario para la recuperación de las operaciones en caso de desastre, como las cintas magnéticas de salvaguarda o los equipos de respaldo.
- *Acción de contingencia*. Acción a realizar en caso de un incidente de seguridad. Por ejemplo cambiar el servidor de la red a otro equipo.

ASPECTOS INVOLUCRADOS

Existen múltiples puntos de vista con los que se puede acometer el estudio de la seguridad en los entornos informáticos, así como una gran variedad de intereses, elementos afectados y tipos de medidas a adoptar. En general se adopta el punto de vista del usuario, informático o final, que es el que resulta más afectado por cualquier fallo en la seguridad del sistema. El grado de integridad en el tratamiento de los problemas de seguridad en un sistema determinado dependerá de las medidas que se adopten, pero siempre habrán de tenerse en cuenta los aspectos específicos informáticos involucrados con la seguridad.

Cada instalación y cada sistema informático es diferente, por lo que, al estudiar su seguridad, deberá previamente tenerse en cuenta una serie de aspectos básicos como:

- La existencia o no de un entorno hostil (zona de tormentas, campos magnéticos, desiertos, zona de conflictos laborales, terrorismo, etc.) que aconsejen el incremento o no de las defensas.

- La necesidad de asegurar un funcionamiento continuado (cajeros bancarios, control de tráfico aéreo, despacho de billetes de ferrocarril, etc.), o si, por el contrario, el sistema puede funcionar de forma discontinua con interrupciones.
- El grado de sensibilidad o privacidad de los activos de información contenidos o elaborados por el sistema. En algunos casos, como los datos personales deben protegerse por imperativo legal.

Estos aspectos anteriores han de tenerse en cuenta en todos los estudios y planes de seguridad, ya que obligan a ser más o menos exhaustivos en la elección de las defensas.

FACTORES QUE INFLUYEN SOBRE LA SEGURIDAD

Conviene estudiar y tener en cuenta la importancia de los tres siguientes tipos de factores:

- *Tipo de instalación* (proceso en lote, en línea, cliente-servidor, integrado en red, con bases de datos, etc.).
- *Tipo de aplicación* (aplicaciones convencionales o de fácil adquisición en el mercado, aplicaciones propietarias y específicas del usuario, ficheros compartidos o no por diversas aplicaciones, procesos de actualización continua de datos, aplicaciones de frecuente modificación, etc.).
- *Nivel de sensibilidad de la información* (datos reservados o secretos, datos especialmente protegidos por la Constitución y las leyes, etc.).

FASES DEL ESTUDIO DE SEGURIDAD

Para abarcar todos los aspectos de la seguridad han de tenerse en cuenta las siguientes cuatro fases consecutivas que se relacionan con:

- La *identificación* de las amenazas que puedan afectar al sistema; en especial las de mayor riesgo y mayor impacto.
- Las *defensas* o medidas de prevención a implantar para dificultar o evitar los incidentes de seguridad.
- Los medios de *detección* de indicios de situaciones no deseadas.
- Los *recursos de recuperación* y *acciones de contingencia* necesarias para reducir los trastornos y/o repercusiones económicas de los incidentes de seguridad.

ACTITUDES

Frente al problema de la Seguridad Informática se puede adoptar una de las tres actitudes siguientes:

- *Aceptar el riesgo*, bien por su baja probabilidad de ocurrencia, bien por su bajo impacto.
- *Transferir el riesgo*, mediante la contratación del correspondiente seguro, aunque pueden existir pérdidas irreparables como la del recurso información.
- *Evitar el riesgo*, mediante la elaboración y puesta en marcha de un *Plan de Seguridad Informática* que contengan medidas preventivas y de recuperación.

AMENAZAS E IMPACTOS

La diversidad de elementos de un sistema informático que pueden ser atacados origina que las amenazas puedan deberse a muy diversas causas. A principios de los años ochenta un estudio del Gobierno sueco identificó 800 diferentes amenazas, aunque evidentemente con mayor o menor probabilidad de riesgo y con impactos muy variables. Además, la evolución de la tecnología informática y el creciente número de jóvenes expertos incrementa continuamente su número. Por ello la identificación de las posibles amenazas y el intento de tipificarlas es una labor muy ardua. Complica la labor de clasificación el que en la realidad el ataque a un sistema se suele producir mediante amenazas combinadas y con un propósito definido, en la mayoría de los casos, de obtener algún beneficio de tipo económico.

TIPOS BÁSICOS

Las amenazas que se ciernen sobre los recursos informáticos, los activos informáticos y el personal informático son, básicamente, de cuatro tipos diferentes: *Intercepción*, *Modificación*, *Interrupción* y *Generación*. La mayoría de las amenazas participan de las características de más de uno de los grupos.

- *Intercepción*

La *Intercepción* se produce cuando un programa, proceso o persona accede a una parte del sistema para la cual no tiene autori-

zación. Es el incidente de seguridad más difícil de detectar, ya que generalmente no produce una alteración en el sistema. Ejemplos: acceso a una base de datos, entrada a través de la red en un sistema informático ajeno, etc.

— *Modificación*

La *Modificación* intenta, además de la intercepción, cambiar en todo o en parte el funcionamiento del sistema. Es el tipo de amenaza más peligroso ya que puede ocasionar grandes daños en el sistema. Ejemplos: cambios en el contenido de una base de datos, cambios en los datos de una transferencia bancaria, etc.

— *Interrupción*

La *Interrupción* puede ser temporal o permanente e incluye la posibilidad de destrucción de recursos y activos. Es la más sencilla de detectar y la que presenta mayor dificultad para luchar contra ella, ya que muchas veces son accidentes naturales. Ejemplos: interrupción de suministro eléctrico, incendios, errores de operación que afectan al S.O., etc.

— *Generación*

La *Generación* se refiere a la adición de campos o registros en los activos, en la adición de líneas de código en los recursos lógicos, o a la introducción en el sistema de programas completos. Ejemplos: virus informáticos, caballos de Troya, transacciones electrónicas falsas, introducción de datos en una base, etc.

IMPACTOS

Cuando se produce un incidente de seguridad, es decir, cuando se materializa una amenaza, se produce una pérdida para la organización que es necesario valorar. Interesa también clasificar la naturaleza de las posibles pérdidas derivadas de un incidente en orden a su importancia con el objeto de seleccionar las medidas preventivas a adoptar en cada caso.

Tipificación de las pérdidas

La importancia de las pérdidas depende de los casos, llegándose a producir daños irreparables en las organizaciones. Estadísticas recientes

indican que una de cada tres empresas que han tenido un incidente de seguridad grave han quebrado en el plazo máximo de 2 años.

Las pérdidas ocasionadas pueden ser de muy diferente naturaleza, tales como:

- *Físicas* (muertos, heridos, incapacidades laborales, enfermedades profesionales, etc.)
- *Materiales* (daños e inutilización de instalaciones y recursos informáticos, robos de los mismos, etc.)
- *Alteraciones de la normalidad* (interrupciones y retrasos en los procesos de producción, pérdidas de ingresos, etc.).
- *Pérdidas de integridad* (alteraciones de los ficheros y programas, etc.)
- *Salidas indeseadas* (de datos e informaciones, de programas, etc.)

La fuerte interdependencia entre los daños materiales, lógicos y humanos, hace que la anterior tipificación no sea única, por lo que también se utilizan otras clasificaciones en base a la magnitud de las pérdidas, los activos afectados, etc. La utilización de estas otras clasificaciones depende fundamentalmente de las prioridades de seguridad de cada organización u organismo.

Valoración económica

La valoración económica de las pérdidas o *impacto* exige tener en cuenta tanto las económicas tangibles (costo de reparaciones, de reposición de recursos, responsabilidad civil, etc.) como las intangibles.

Ejemplos típicos de pérdidas intangibles son: pérdida de imagen por errores o retrasos, disminución de ingresos potenciales por salida de información a la competencia, pérdida de posición competitiva en el sector, etc.

Debe de hacerse un esfuerzo especial en intentar valorar económicamente estas pérdidas intangibles, aunque sea aproximadamente, ya que en muchas ocasiones sobrepasan sensiblemente a las pérdidas tangibles.

DEFENSAS Y ACCIONES DE RECUPERACIÓN

La vulnerabilidad y la seguridad en un ambiente informático están íntimamente ligados y conjuntamente justifican la decisión de adoptar diversas medidas para prevenir riesgos o, al menos, aminorar sus consecuencias.

La seguridad de los sistemas informáticos presenta aspectos comunes con los de cualquier otra instalación que tiene equipos para sus procesos de producción. Pero, además, presenta aspectos específicos como son los derivados de los programas, datos e informaciones. Los incidentes de seguridad que se producen en un sistema de información pueden perturbar en mucho mayor grado el funcionamiento normal de una empresa que la simple avería, parada o inutilización de una máquina. Por ello, las medidas de seguridad industrial tradicionales son insuficientes para los entornos informáticos. Los aspectos generales de la seguridad admiten un tratamiento industrial; no así los aspectos específicos, que requieren un tratamiento especial.

La vulnerabilidad de los sistemas informáticos se acrecienta principalmente por la continua evolución de la tecnología que obliga a frecuentes cambios de los recursos físicos y lógicos. Por consiguiente, la prevención ha de ser dinámica y revisar y actualizar continuamente las defensas o medidas de seguridad adoptadas y anticiparse a las nuevas posibles amenazas.

TIPOS DE DEFENSA

Las defensas o medidas de seguridad a establecer en un sistema de información se agrupan en cuatro tipos: legales, administrativas u organizativas, físicas y lógicas.

Defensas legales

Los informáticos deben conocer la *legislación* vigente, que a veces imponen obligaciones de seguridad, para conocer qué tipos de amenazas deben ser prevenidas especialmente y qué tipos de impactos pueden ser perseguidos legalmente. En algunos casos la referencia es a modo de recomendación; en otros, la norma es un imperativo legal. Esto es especialmente importante cuando los activos a proteger contienen datos de carácter personal, los que afectan al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1 de la vigente Constitución Española).

En desarrollo del mandato constitucional se ha promulgado la LORTAD (Ley Orgánica de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de carácter personal). Esta Ley ha sido sustituida por la LOPD (Ley

Orgánica de Protección de Datos) de 13 de Diciembre de 1999. Otras normativas vigentes que afectan a la seguridad informática son la Ley de Facturación Telemática (arts. 4.2.f, 5.2.d, 6.1 y 7.b), la LOT (Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, arts. 5.4 y 24), el nuevo Código Penal (arts. 197, 256, 264.2, 278 y 400) y el Real Decreto 263/1993 (regulación de la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado) y la LSSI (Ley de Servicios de la Sociedad de la Información).

Hay que tener en cuenta que las leyes no evitan los delitos, por lo que este tipo de defensa es realmente intimidatorio. Pueden utilizarse para perseguir a los infractores y para resarcirse de los daños producidos.

Defensas administrativas

La verdadera primera forma de defensa y prevención es la adopción de medidas de carácter *administrativo u organizativo*, como la creación de una infraestructura de seguridad informática en los distintos niveles (Comité de Dirección, Comité de Seguridad Informática, Responsable de Seguridad, etc.), políticas, normativas, modelos y planes de seguridad y contingencias.

Defensas físicas

El siguiente nivel de protección es el *físico*. Sin entrar en detalles, este nivel abarca la construcción y control de acceso a los Centros de Proceso de Datos, las medidas de protección contra fuegos, fallos de energía eléctrica o falta de aire acondicionado, los armarios de almacenamiento de las cintas de back-up, la protección durante el transporte de los soportes de almacenamiento, las llaves de disqueteras, las defensas contra las amenazas electromagnéticas y cósmicas, etc.

Defensas lógicas

En el nivel más cercano a los activos de información se encuentran las medidas de protección *lógicas*: identificación, autorización y autenticación de usuarios, contraseñas (password), claves, cortafuegos (firewalls), cifrado, antivirus, etc.

SEGURIDAD ACTIVA Y SEGURIDAD PASIVA

Independientemente de su tipo, se suele distinguir entre dos grupos de defensas o medidas de seguridad a adoptar para prevenir, contrarrestar o reducir las amenazas: las *defensas activas* y las *defensas pasivas*.

Seguridad activa

La seguridad activa está formada por el conjunto de defensas o medidas cuyo objetivo es evitar o reducir los riesgos que amenazan al sistema. También pueden denominarse *medidas de prevención*.

Son comparables, por ejemplo, a los frenos de un automóvil o a la barra antirrobo. Un ejemplo típico de defensa activa informática es un antivirus residente.

Seguridad pasiva

La seguridad pasiva está formada por las defensas que se implantan para, una vez producido el incidente de seguridad, facilitar la recuperación. Este tipo de seguridad no anula o reduce el riesgo del incidente, sólo intenta paliar sus consecuencias o corregir los daños ocasionados. A veces se conocen estas defensas como *medida de corrección*.

En el caso del automóvil, las defensas pasivas serían, una vez producido el accidente que no han podido evitar los frenos, el airbag para las personas o el seguro a todo riesgo para los daños sufridos por el vehículo. Caso de defensa pasiva informática sería un antivirus que limpiara los ficheros infectados por un virus.

ACCIONES DE CONTINGENCIA

La situación ideal es que las defensas neutralicen las amenazas. Pero esto no es siempre posible, bien por no conocerse la amenaza, bien por no considerarse probable y no existir la defensa adecuada o simplemente por el fallo de la protección. En estos casos se produce el incidente de seguridad afectando a recursos y activos.

Lo importante es recuperar la normalidad lo más rápidamente posible. Para ello es necesario disponer de recursos de respaldo y de un plan de contingencia o de recuperación del negocio.

Recursos de respaldo

Los *recursos de respaldo* permiten sustituir a los equipos dañados o recuperar programas o ficheros afectados. Pueden ser tanto físicos como lógicos.

Entre los físicos hay que destacar la duplicación de equipos o la existencia de equipos de reserva. Entre los lógicos destacan los programas para restaurar ficheros o las copias de seguridad.

En general, los recursos de respaldo se utilizan como medios de seguridad pasiva.

Plan de contingencia

Al *plan de contingencia* también se le suele denominar *Plan de recuperación de negocios*, ya que su objetivo es que la empresa vuelva a funcionar normalmente en el menor tiempo posible para que los negocios no queden afectados.

El Plan de contingencia está formado por una lista de acciones a tomar en caso de incidentes de seguridad. Recoge las respuestas a los diferentes problemas que puedan surgir en forma de planes unitarios. Cada plan contendrá, al menos, dos bloques: *plan de emergencia* y *plan de recuperación*.

El *plan de emergencia* contiene las acciones a realizar inmediatamente después de un incidente o fallo, reflejando las responsabilidades de cada miembro de la plantilla.

El *plan de recuperación* indica las acciones a emprender para reiniciar las acciones interrumpidas por el incidente.

Por ejemplo, en caso de fallo del suministro eléctrico poner en marcha el grupo electrógeno, antes de que se agoten las baterías.

Una vez que se ha vuelto a la normalidad es necesario replantearse el plan de seguridad, porque pudiera ser que las defensas y acciones existente no fueran las adecuadas y el incidente pudiera haber sido evitado. También pudiera deducirse que el incidente era inevitable o que por su baja probabilidad no valga la pena cambiar el plan.

COSTE DE LA SEGURIDAD

La seguridad no es gratis, ni siquiera barata, pero al activo a proteger, la información, tiene cada vez más valor para las organizaciones. Por ello, las inversiones en seguridad aumentan continuamente.

En una primera aproximación implantar una defensa puede justificarse si cuesta menos que el impacto que protege. Pero no siempre es así, es necesario conocer su probabilidad. Por ejemplo, no parecería apropiado proteger el centro de proceso de datos de un hipermercado contra un muy improbable ataque nuclear.

Es necesario insistir que en el impacto se incluyen los costos intangibles.

Además muchas veces no están claras las ventajas obtenidas a implantar algunas defensas, pues pueden hacer más lento el funcionamiento del sistema, aumentar la burocracia, etc., hasta hacer inútiles las ventajas teóricas.

Por todo ello es necesario tener en cuenta los posibles riesgos a los que pueden enfrentarse los cuatro elementos que constituyen un sistema informático: el material físico (hardware), los componentes lógicos (software), los usuarios y la propia información.

RIESGOS DEBIDOS A LOS EQUIPOS INFORMÁTICOS

La amplia variedad de amenazas que afectan a los equipos informáticos siempre se cristalizan en una única consecuencia: el sistema deja de funcionar.

La paralización del sistema puede conllevar otro impacto aún mayor: la destrucción o desaparición de la información almacenada, que muchas veces es casi imposible de recuperar, o lo es con unos costos muy elevados.

Entre los diversos riesgos podemos examinar los siguientes:

Obsolescencia de los soportes de almacenamiento

La rápida evolución de las tecnologías de almacenamiento (tarjetas perforadas, cintas magnéticas, casetes, discos magnéticos, discos compactos, etc.) implica que, al pasar el tiempo, la información grabada en un determinado soporte sea prácticamente irrecuperable al no disponerse de

los periféricos de lectura adecuados. El trasvase de ingentes cantidades de información de un tipo de soporte a otro implica una gran cantidad de tiempo de sistema y elevados costes económicos, por lo que muchas veces no se hace.

Medida de seguridad: actualización periódica de las bases de datos.

Amenazas naturales

Las instalaciones de procesos de datos se encuentran sometidas a todo tipo de amenazas y catástrofes (terremotos, riadas, tormentas, incendios, etc.) que pueden provocar la interrupción del funcionamiento y, en muchos casos, la destrucción del sistema. Las estadísticas indican que un elevado número de empresas u organizaciones que han tenido un incidente de seguridad de este tipo han quebrado o desaparecido en un breve lapso de tiempo.

Medida de seguridad: equipo alternativo o plan de contingencia.

Problemas eléctricos y electromagnéticos

Los fallos del suministro eléctricos y las radiaciones electromagnéticas pueden alterar el funcionamiento de los equipos y los datos almacenados de forma magnética.

Medidas de seguridad: sistemas antifallo de alimentación continua y normativas de protección.

Sabotajes y actos terroristas

La concentración de la información y el control de numerosos sistemas, (tráfico aéreo, ferroviario, comunicaciones, sistemas energéticos, etc.) en los centros de proceso de datos los hace especialmente vulnerables a este tipo de actos que buscan paralizar la sociedad. Por lo tanto los CPD se convierten en objetivos de primer orden para grupos revolucionarios o terroristas. Recuérdese el atentado de ETA al centro de Informática de Telefónica en la calle Ríos Rosas o los 25 atentados efectuados por las Brigadas Rojas contra centros de interés estratégicos del Estado Italiano en los años 80.

Medidas de seguridad: las habituales de protección de edificios e instalaciones.

RIESGOS QUE AFECTAN A LOS SISTEMAS LÓGICOS

Este tipo de riesgo suele ser uno de los más peligrosos y difíciles de detectar, ya que al alterar el funcionamiento normal del sistema y no detectarse a tiempo puede provocar daños irreparables a la información, a los usuarios e incluso al sistema físico.

Ciberplagas

A veces también se el denomina como *software malintencionado*. Abarca un conjunto diverso de programas (virus, gusanos, caballos de Troya, etc.) cuyos objetivos es adueñarse del control del sistema operativo con el fin de provocar, en la mayoría de los casos, la destrucción de la información u otros tipos de daños a los sistemas informáticos.

Las características de los principales tipos de software malintencionados son las que se explican en los siguientes párrafos, aunque lo normal es que no existan tipos puros, sino programas que reúnen las características de varios de los tipo básicos.

- *Virus*. Son programas que modifican otros programas o alteran los ficheros. Antes se propagaban a través de programas en disquetes que al introducirse en los PC, se liberaban y realizaban sus comandos. Hoy día se propagan principalmente a través del correo electrónico, de ahí su gran poder de propagación debido al desarrollo de los e-mails. Se les denomina así debido a su parecido con los virus biológicos ya que necesitan para vivir un cuerpo vivo, el sistema informático y la red en funcionamiento, y además son capaces de reproducirse y de morir, mediante la utilización del software adecuado. Hay dos tipos de virus. Los benignos y los malignos. Los primeros sólo producen efectos molestos como la superposición de mensajes (el virus Marihuana) o movimiento de figuras (virus de la Pelotita) o transposición de los caracteres de la pantalla (virus de la cascada de letras). Los malignos pueden borrar ficheros de datos o alterar el funcionamiento de los programas. Los más conocidos son Viernes 13, Melissa (creado por David L. Smith), Love Letter de Raonel Ramones, Back Orifice de Sir Dyistic, The Tour of de Worm de Morris, y el Chernobyl de Chen Ing-Hou. Hay que destacar que el primer virus de la historia fue construido por el investigador informático Fred Cohen cuando trabajaba en conseguir programas inteligentes que pudieran automodificarse,

dando lugar a un rama de la informática, de inquietante futuro, la Informática Evolutiva o Vida Artificial.

- *Caballos de Troya* o *troyanos*. Son instrucciones introducidas en la secuencia de las de otros programas legales (de ahí su nombre) y que realizan funciones no autorizadas, destruyen ficheros o capturan información mientras simulan efectuar funciones correctas. Un caso particular de los troyanos son los *salami*, generalmente utilizados en instituciones financieras, realizan asientos de pequeñas cantidades, como los redondeos de operaciones de cálculo de intereses, para que no se detecten por su importancia y al final se transfieren a una cuenta bancaria particular.
- *Bombas lógicas*. Son programas que se activan en determinadas condiciones tales como una fecha determinada (Viernes y 13) o la presencia o ausencia de un determinado dato en un fichero. Se ha detectado que su uso más común es como elemento de venganza de algún empleado. Caso típico es la bomba que se activa cuando un determinado empleado, su autor, no aparece en el fichero de nómina, por haber sido despedido. El efecto de una bomba es liberar un virus o un troyano. Una bomba lógica puede estar inactiva durante años.
- *Remailers*. Son programas relacionados con la administración y gestión del correo electrónico, que pueden generar órdenes de envío de correos desde un origen a diversos destinatarios y a su vez, utilizando su libreta de direcciones, reenviarlos a estos nuevos destinatarios, creando una cadena de envíos. Actualmente es la manera más común de propagar virus. Johan Helsingius fue el primer conductor de un remailer anónimo
- *Electronic Mail Bombs*. Son también programas relacionados con el correo electrónico y permiten generar órdenes de envío de correos desde uno o varios orígenes a un solo destinatario, generándole una gran cantidad de órdenes y mensajes, con el fin de bloquear su funcionamiento e impidiéndoles, por ejemplo, atender pedidos o responder consultas. A este efecto se le conoce como *denegación de servicios*.
- *Worms* o *gusanos*. Deben a su origen a los investigadores Robert Thomas Morris, Douglas McIlroy y Victor Vysotsky, desarrolladores de un juego de estrategia denominado Corewar (Guerra de la Memoria), que consistía en que ganaba el jugador que era capaz de ocupar más cantidad de memoria. El gusano no necesita, a diferencia de los virus, otro programa para funcionar y simplemente se

va duplicando y ocupando memoria hasta que su tamaño desborda al sistema informático en que se instala, impidiéndole realizar ningún trabajo efectivo.

- *Recuperadores de elementos borrados*. Cuando se da la orden de borrar un fichero, ya sea de datos o de programas, realmente lo que se hace es declarar, en el directorio que controla el soporte, que el espacio que antes estaba ocupado queda libre para almacenar otra información. Por consiguiente, la información antigua permanece en ese lugar, no se ha borrado físicamente, pero es inabordable por los sistemas normales. La información sólo desaparece cuando otra ocupa su lugar. Los programas recuperadores permiten obtener esa información siempre que no se haya superpuesto otra; de esta manera se obtiene informaciones teóricamente destruidas. El ejemplo más conocido es el del teniente coronel Oliver North.
- *Puertas falsas o Back Doors*. Está técnica permite introducirse en los programas por puntos que no son los estándares o normales. En principio eran utilizados por los programadores para facilitar el proceso de pruebas, evitando tener que procesar todo el programa o sistema para probar sólo un trozo. Si estas puertas falsas se mantienen en la versión operativa, bien de forma intencionada o por descuido, se crean agujeros en la seguridad de la aplicación.
- *Sniffers o Rastreadores*. Son programas que se ejecutan en una red informática y rastrean todas las transacciones que viajan por ella para volcarlas en un fichero. El estudio de este fichero permite encontrar claves, passwords o números de tarjetas de crédito, que pueden ser utilizados de forma fraudulenta. En general los programas están escritos en lenguaje C y pueden encontrarse disponibles en algunos foros de debate de Internet.

Medidas de seguridad: antivirus y cortafuegos (firewalls) y otros tipos de software de protección y de rastreo de cadenas de bits identificables como de operaciones peligrosas y programas de análisis del log del sistema para detectar transacciones no autorizadas.

Copias ilegales

Cada vez más circulan por la red todo tipo de programas que permiten la copia de otros programas, música, tarjetas de TV, CD, películas, etc. Todo ello ocasiona un fraude a los derechos de autor y a los beneficios de

empresas editoras, cinematográficas, discográficas, de TV, etc., que se elevan a miles de millones anuales, y que ponen en peligro el futuro de algunos sectores económicos dedicados al ocio.

España es uno de los países que se encuentran a la cabeza en el ranking de la piratería informática. Solamente un ordenador situado en una Universidad de un país centroamericano realizaba copias maestras de CD y tras un pago muy inferior a su valor de mercado y a través de otros equipos distribuidores ubicados en el Reino Unido, Alemania y España, distribuía sólo en España 100 CDs diarios de software ilegal provocando unas pérdidas de unos 4.000 millones de pesetas. El monto es mucho más importante en el caso de los CD musicales y juegos de ordenador.

Medidas de protección: Cambio periódico de los sistemas de protección de los diferentes soporte. Estas medidas son muy poco eficaces, ya que en plazos muy breves aparecen sistemas de desprotección.

Denegación de servicios

Consiste en el envío de mensajes masivos a un servidor, mediante los programas ya comentados, con el único fin de saturarlo y bloquearlo, impidiendo el normal funcionamiento del sistema.

El riesgo es muy importante en servidores y hosts que administran servicios importantes como el tráfico aéreo, ferroviario, distribución eléctrica, o seguridad nacional por las graves consecuencias que para el normal funcionamiento de los correspondientes servicios tendría la denegación de los mismos.

Medidas de protección: Separar el servidor de correo electrónico o de páginas web de la red local o de la Intranet del usuario. Muchas veces esto es imposible por la propia configuración del sistema. Además en los entornos de la Seguridad Informática, existe el aforismo de que *el único ordenador seguro es el que se encuentra aislado en una habitación con las correspondiente medidas de seguridad física y sin estar conectado a ninguna fuente de suministro eléctrico*. Es decir, un ordenador inactivo, muerto.

RIESGOS QUE AFECTAN A LA INFORMACIÓN

La información es el elemento más sensible de todo el sistema informático, por lo que conlleva el riesgo de accesos no autorizados, que uti-

licen esa información o que la modifiquen, lo que puede ser mucho más grave.

Para proteger la información, tanto en su almacenamiento como en su transmisión, se debe emplear métodos criptográficos o de cifrado que dificultan el conocimiento del contenido real.

Captura de emisiones electromagnéticas

Todos los equipos informáticos, y especialmente las pantallas, generan radiaciones electromagnéticas que pueden ser captadas con los equipos apropiados situados a la distancia conveniente, por ejemplo, en una furgoneta en la calle.

Medidas de seguridad: Aplicar la normativa Tempest y cristales apropiados en las ventanas.

Interceptación de líneas de datos

Las líneas de datos pueden ser interceptadas, lo que permite la captura de toda la información que fluye por ellas.

Actualmente muchas de los métodos de transmisión son inalámbricos, viajando la información a través del éter y utilizando satélites de comunicaciones, por lo que la línea no es segura y la información tanto digital como analógica puede ser captada, almacenada y posteriormente analizada.

La existencia de la red ECHELON, tanta veces negada por los EEUU y Gran Bretaña, es una prueba evidente de este peligro, ya que algunas veces la información obtenida ha sido utilizada para el espionaje industrial y no sólo para la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo internacional.

Medidas de seguridad: Uso de canales seguros y cifrado de la información transmitida mediante criptografía.

Acceso no autorizado a las bases de datos

El acceso no autorizado a las bases de datos tiene como objeto obtener la información almacenada (espionaje, fraude monetario o comercial, chantaje, etc.) o cambiar esa información (sabotaje, terrorismo, fraude, etc.).

Suele ser el objetivo principal de hackers y crackers.

Medidas de Seguridad: Sistemas sofisticados de gestión de claves de acceso y cifrado de la información residente en las bases de datos.

RIESGOS ASOCIADOS A LAS PERSONAS

El mal uso de los sistemas de información y de Internet por personas malintencionadas pueden generar problemas de todo tipo. Agrupamos en este apartado un diverso conjunto de riesgos que van desde los delitos o transgresiones a los Códigos Civil y Penal (los mal llamados delitos informáticos, ya que sólo utilizan la informática como instrumento para el delito) a problemas de tipo psicológico.

Según declaraciones de los recientemente premios Príncipe de Asturias de Investigación Científica y Técnica Lawrence Roberts, Robert Khan, Vinton Cerf y Tim Bernes-Lee (conocidos como los padres de Internet) los principales desafíos a los que se enfrenta la Red son su seguridad y su fiabilidad.

Hackers y cracker

Las noticias de la prensa (un hacker entra en el ordenador de la Moncloa o del Pentágono), películas (Juegos de Guerra) o novelas (La piel del tambor) nos habla de este fenómeno ligado a Internet: el acceso no autorizado a un sistema informático y el control de la administración del mismo por un extraño.

Los organismos que se dedican a registrar los incidentes de ataques a sistemas detectan un incremento continuo de esta actividad, que si en algunos casos no causa daño, siempre provoca molestias y dudas, ya que a nadie le gusta que entren en su casa sin ser invitado y curioseee en sus propiedades y hurgue en sus intimidades. En el primer semestre del año 2002 se han denunciado y registrado una cantidad de ataques superior a la de todo el año 2001.

Se discute que si los hackers son buenos y los crackers delincuentes. En los foros hackers, y hay muchos en la red, pueden encontrarse su justificación. Para ellos, la motivación principal de un hacker es la curiosidad para perfeccionarse en el conocimiento informático mediante la práctica, utilizando los medios adecuados, no importa cuáles. Su definición de hac-

kers es una persona que posee conocimientos avanzados sobre una materia, en concreto, normalmente relacionados con la tecnología y que los pone al servicio de un único objetivo: *El Conocimiento*. Desean conocer cómo funcionan las cosas y con el único límite de su propia curiosidad. No se dedican a destruir y causar daños a sus "víctimas", y suelen advertir a terceros de las debilidades de sus sistemas. En cuanto pasan a beneficiarse mediante fraudes u otras ilegalidades o a causar estragos en los sistemas atacados, traspasan la frontera y se convierten en crackers.

De hecho, los profesionales de la auditoría informática de seguridad utilizan en su trabajo las mismas herramientas de los hackers para probar la seguridad de los sistemas a estudio, atacándolos para descubrir sus vulnerabilidades. Muchas de estas herramientas, como SATAN, se encuentran a disposición de todo el mundo y libre de costos en la red.

Los amplios conocimientos adquiridos por los hackers en su actividad, los hacen muy cotizados por Gobiernos y empresas para contratarlos como asesores de seguridad, ya que una ética, mal entendida, hace que los estudios de este tipo no suelen impartirse en las Universidades, con el resultado de una fuerte carencia de profesionales de la Seguridad Informática.

Medidas de seguridad: Auditorías del sistema para determinar las debilidades del mismo y posibles puertas falsas de entrada.

Relaciones sindicales

La Red ha incorporado una nueva forma de trabajar: el teletrabajo. El trabajador ya no necesita desplazarse para realizar su actividad, puede trabajar a distancia. Pero independientemente de las ventajas (más tiempo de ocio, menos tráfico, entorno de trabajo a medida, menos inversión en locales y gastos generales) e inconvenientes (falta del grupo y de las relaciones interpersonales, cesión de parte del domicilio particular a la empresa, nuevo tipo de relación laboral y de contrato, generalmente un sueldo más bajo) que esta nueva forma de relación laboral aporta a trabajadores y empresas, surge una pregunta: ¿qué pasa con los sindicatos?, ¿cuál es su papel en esta nueva economía?

Al fragmentarse el entorno e individualizarse las relaciones laborales se altera el comportamiento sindical tradicional al fomentarse las relaciones informales, la autodisciplina y la desaparición de la jerarquía formal.

Aunque las organizaciones sindicales puedan utilizar la red para extenderse y apoyar sus reivindicaciones, es difícil organizar “piquetes informativos virtuales” que persuadan a sumarse a los trabajadores a una huelga en el ciberespacio. Además, el trabajador tiende a hacerse más autónomo y en autoempleadores o trabajadores para más de un empresario. La desaparición o pérdida de poder de las organizaciones sindicales puede redundar en una pérdida de derecho para los trabajadores.

Blanqueo de capitales

Es posible encontrar en Internet páginas WEB que facilitan esta operación mediante la compra de bienes de importancia (empresas, terrenos o inmuebles) generalmente en paraísos fiscales. La operación se avala por bancos que realizan transferencia bancarias incluso con datos falsos; lo importante es la transferencia, no el origen del dinero, ni el remitente.

En muchos casos el dinero procede de actividades ilícitas (tráfico de drogas o armas, fraudes electrónicos, etc.). El uso de Internet en este delito clásico favorece esta actividad, ya que la operación se efectúa a través de ordenadores manteniendo el anonimato de la persona que realiza la transferencia.

Ciberterrorismo

Los grupos terroristas cada vez actúan más como grupos organizados con diversos frente de ataque como el de la propaganda, la captación de adeptos o desinformación. Así, mientras la embajada del Japón en Lima, en la Navidad de 1996, se encontraba ocupada por guerrilleros, otros militantes del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru luchaban en el ciberespacio poniendo decenas de páginas de la web con propaganda guerrillera. Lo mismo sucede con las FARC, el EZLN o ETA.

Pero algunos de los riesgos ya presentados, como el ataque a sistemas, la denegación de servicios o la manipulación de la información, pueden convertir a Internet en la puerta trasera del terrorismo internacional.

La Administración Bush presentó el día 18 de Septiembre de 2002 el borrador de un plan de acción, dotado de 4.300 millones de dólares, para restringir el acceso a las redes informáticas federales. El documento Estrategia Nacional para la Seguridad en el Ciberespacio, incluye 60 reco-

mendaciones a los usuario de la red, tanto particulares como empresariales. El plan no es definitivo ya que, al no haberse consultado a los usuarios, ha provocado las protestas de la industria informática por el coste de la incorporación de las medidas de seguridad en sus productos software. Se ha abierto un período de alegaciones de dos meses.

Uno de los planes es la creación de un gran centro de control nacional que detecte de forma preventiva cualquier actividad informática sospechosa, lo que provoca sospechas en los defensores de los derechos civiles.

Pornografía y pornografía infantil

Actualmente es uno de los negocios que proporcionan más dinero en la red y el de la pornografía infantil de los más perseguidos en todo el mundo. Como otros delitos, ya se realizaban antes, pero la red ha permitido su expansión y dificultado la identificación y localización de los responsables.

Y el problema principal, de todas formas, es cómo pueden proteger los padres a sus hijos de los pedófilos que merodean por la red y como pueden limitar el acceso a sus páginas o a otras de contenido violento, racistas o sectarias. La prohibición total no es la solución y la red no puede distinguir entre adultos y niños.

Apologías de grupos violentos o partidos ilegales

Al igual que los grupos terroristas, los gobiernos, las organizaciones, las universidades y las empresas utilizan la red para dar información, servicio, promocionarse y obtener afiliados y clientes, cualquier persona o grupo puede instalar una página en cualquier servidor situado en países cuya legislación sea más permisiva. Lo mismo que existen paraísos fiscales existen paraísos cibernéticos; lo que dificulta la lucha contra estas apologías de la violencia, del racismo, del sexismo o de sectas pseudo-religiosas. La implantación de una legislación sobre Internet en todo el mundo y de forma consensuada parece en estos momentos un objetivo inalcanzable.

Pérdidas de la intimidad

Las sociedades occidentales suelen estar muy celosas de su intimidad. La mayoría de las personas se preocupan del mal uso que pueda

hacerse de sus datos. El miedo a un mundo orwelliano, al Gran Hermano cibernético es real. Por ello muchos países han promulgado leyes de protección de los datos de carácter personal, como es el caso de España, con la LORTAD y su sucesora la LOPD.

Pero la situación, después de los atentados del 11-S, ha cambiado drásticamente y directivas y legislaciones europeas y nacionales tienden, en nombre de la seguridad, a recortar derechos y a imponer obligaciones extras a las empresas del mundo cibernético.

La tendencia a obligar a los operadores de servicios de Internet, los registros de transacciones durante un periodo de tiempo más o menos largo, obliga a un incremento de los soportes de información y a unos costes de mantenimiento muy elevados.

La existencia de estos "Grandes Hermanos" hace pensar en que es necesario incrementar los controles democráticos sobre los gobiernos para defender el uso y disfrute de los derechos de intimidad.

Desinformación y unificación cultural

La red se ha convertido en un aula inmensa a la que pueden acceder personas de toda edad y nivel cultural, lo cuál facilita no sólo la educación sino también la formación permanente. Pero al mismo tiempo divide a la humanidad en dos grandes grupos: los conectados y los que no tienen acceso a la red, por lo que las consecuencias pueden ser el incremento de las diferencias entre ambos mundos.

Por otra parte, hoy día, todo lo que no se encuentra en la red no existe; lo que significa un peligro para muchas lenguas y culturas. Habrá que hacer un gran esfuerzo cultural y económico para evitar la pérdida de este patrimonio de la Humanidad.

Además el monopolio de las inversiones de las grandes compañías de informática en los contenidos de la red provocan una globalización (para muchos autores americana) de la información y de la cultura

Las comunicaciones de crimen organizado

Desde la más remota antigüedad las comunicaciones y las informaciones sensibles se han cifrado para su protección. Durante siglos, hasta la

aparición de los computadores, la Criptografía ha sido prácticamente un arte. La potencia de cálculo de los computadores y el desarrollo de nuevos y potentes algoritmos de cifrado han facilitado la protección informática de la información que circula por la red y se almacena en sus servidores.

Este cifrado de la información cuando es utilizado por organizaciones criminales dificultan la labor de jueces y policías. aunque se intercepten legalmente las comunicaciones. El trabajo de descifrado mediante computador sin conocer la clave utilizada puede requerir cientos de años.

Las iniciativas que intentaban obligar a almacenar las claves en un depositario y cuyo acceso estaba restringido al poder judicial (clipper chip) no han prosperado.

Fraude electrónico

Es típico del comercio electrónico. El problema con que se encuentra un usuario de la red, atraído por una oferta de una web, es saber quién es el oferente, si va a cumplir, si va a recibir el producto, el poner los datos de su tarjeta de crédito en la red.

Las legislaciones europeas intentan resolver este problema regulando la llamada firma digital, que es un documento electrónico que hace el papel de acta notarial o contrato, avalado por un certificador o notario electrónico.

También existen programas informáticos que generan aleatoriamente números de tarjetas o claves de acceso y que cuando comprueban la coincidencia con alguna real, las utilizan para un uso ilícito.

RIESGOS ASOCIADOS A LA DEFENSA NACIONAL

En los últimos tiempo el uso de contramedidas electrónicas para anular las comunicaciones y los sistemas de armas de los enemigos ha sido de uso común. Su evolución natural es anular los sistemas informáticos y dislocar toda la organización enemiga. El Ejército americano, durante la Guerra del Golfo, utilizó con éxito tácticas de desinformación mediante las redes informáticas que confundieron al Estado Mayor Iraquí.

Algunos países, entre los que se encuentra China, realizan grandes esfuerzos para elaborar programas de guerra informática, con el fin de

inutilizar las redes informáticas enemigas, colapsar sus ordenadores, provocar apagones y problemas de tráfico, anular o modificar sus bases de datos, etc. La guerra informática tiene como objetivo principal la retaguardia.

A los pocos días del 11 de septiembre, el gestor de sistemas informáticos británico Gary McKinnon, de 36 años, en paro y con domicilio en Londres logró introducirse en 92 sistemas informáticos del Pentágono y la NASA, logrando paralizar los ordenadores de una base naval en New Jersey. Los tribunales americanos han solicitado su extradición de Gran Bretaña el pasado 13 de noviembre. Todo un aviso de los riesgos que para la defensa nacional pueden tener el uso de la informática como nueva arma de guerra.

CONCLUSIONES

El principio fundamental es que la seguridad absoluta es inviable, ya que ni material ni económicamente es posible eliminar todos los riesgos posibles. Además, existe una gran carencia de personas especializadas en estos temas, y, de ellas, la mayoría trabajan en el lado oscuro de la red. Por consiguiente una prioridad sería la oficialización de esta especialidad.

También es necesario hacer un esfuerzo legislativo importante para proteger derechos personales y regular situaciones que actualmente gozan de vacíos legales.

Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado deben de dotarse de medios informáticos potentes y de técnicos en Matemáticas e Informática muy cualificados..

Y sobre todo, recordar que la Seguridad es un problema de todos.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

ALEXANDER, M. *"The underground guide to computer security"*. Addison-WESLEY, 1996.

ANDERSON, R. (ed.) *"Personal Medical Information (security, engineering and ethics)"*. Springer, 1996.

- BERNERS-LEE, T. *"Tejiendo la red"*. Siglo XXI, 2000.
- CEBRIÁN, J. L. *"La Red"*. Taurus, 1998.
- DAVARA, M. A. *"La protección de datos personales en el sector de las telecomunicaciones"*. Univ. Pontificia de Comillas, 2000.
- *"La protección de datos en España"*. U.P. Comillas, 1998.
- DENNING, D. E. *"Information Warfare and security"*. Addison-Wesley, 2000.
- GIESEKE, W. *"Anti-hacker report"*. Data Becker, 2001.
- HERNÁNDEZ, C. *"Crack TV"*. Sistemas de codificación, 2000.
- LESSIG, L. *"El Código"*. Taurus, 2001.
- McCLURE, S. y otros. *"Hackers"*. Mc Graw-Hill, 2000.
- *"Hackers 3"*. Mc Graw-Hill, 2002.
- MOLINA, J. M. *"Seguridad, información y poder"*. Incipit, 1994.
- MORANT, J. L. y otros. *"Seguridad y Protección de la Información"*. Cera, 2001.
- MUÑOZ MACHADO, S. *"La regulación de la red"*. Taurus, 2000.
- NORTHCUFF, S. y otros. *"Detección de intrusos"*. Prentice Hall, 2001.
- PASTOR, J. C. y otros. *"Criptografía Digital"*. Prensas universitarias, 2001.
- R. VAN WYK y otros. *"Incident Response"*. O'Really, 2001.
- RODAO, M. *"Piratas Cibernéticos"*. RA-Ma, 2001.
- SCHWARTAU, W. *"Cyberterrorism: Protecting your personal security in the Electronic age"*. Thunder's <mouth Press, 1994.
- SINGH, S. *"Los códigos secretos"*. Debate, 2000.
- Varios autores. *"La Sociedad de la Información"*. Nº extra de Política Exterior, invierno 2000-01.
- WALTZ, E. *"Information Warfare"*. Artech House, 1998.

Novelas

- ORWELL, G. *"1984"*. Planeta, 2002.
- PÉREZ REVERTE, A. *"La piel del tambor"*. Santillana, 1998.

Revistas

Los cuadernos de Hack x Crack

SIC (Seguridad informática y en Comunicaciones)

WEB

(página de la asignatura Ingeniería del software de Gestión)

CAPÍTULO QUINTO

RIESGOS SANITARIOS

RIESGOS SANITARIOS

Por LUIS M. VILLALONGA MARTÍNEZ

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo estudia los riesgos sanitarios a los que se prevé que pueda estar sometida la sociedad en un futuro próximo. Como en todo análisis de futuro hay que tener presente sus limitaciones, pues aunque algunos riesgos sanitarios puedan ser incluidos con pocas dudas entre los que han de adquirir un mayor protagonismo, tal es el caso de las armas de destrucción masiva, de los riesgos de origen alimentario o las enfermedades transmisibles emergentes, hay otros riesgos más problemáticos de evaluar, como los de origen natural (aparición de nuevas enfermedades infecciosas o modificación de las existentes).

Se ha analizado la situación actual, considerando cómo se ha llegado a ella desde estadios anteriores, se han estudiado las tendencias, tanto del campo de la medicina como de otras ciencias relacionadas con la salud, para de todo ello deducir los que se consideran que pueden ser los riesgos sanitarios futuros y ayudar a orientar los procedimientos de protección.

CONCEPTO

Riesgo sanitario es toda aquella contingencia que previsiblemente puede afectar a la salud de las personas. Esta definición, aparentemente clara, deja sin embargo interrogantes que conviene analizar. Se trata de una definición muy amplia ya que hay muchas situaciones que inciden

sobre la salud de las personas de forma indirecta o secundaria. En el contexto del presente documento se considera riesgo sanitario toda aquella contingencia que, específicamente y de forma principal, pueda afectar a la salud de las personas. De tal forma que quedarían excluidas aquellas situaciones en las que los daños personales fueran secundarios a la contingencia, como la mala asistencia sanitaria en un país con escaso desarrollo, las hambrunas e incluso los heridos como consecuencia de un terremoto.

Hay otras situaciones que en un primer análisis podrían considerarse riesgos sanitarios, como las actuaciones derivadas del conocimiento del genoma humano. Sin embargo, es previsible que el empleo de las células madre traiga consigo grandes ventajas, incluso un nuevo enfoque de la medicina, la denominada "*medicina regenerativa*". Indudablemente estos avances enmarcarán la medicina de las próximas décadas y cambiarán radicalmente el tratamiento de muchos procesos. No cabe por tanto analizar estos hechos como riesgos sanitarios, aunque pueda haber determinados aspectos negativos para la salud, como la existencia de efectos secundarios o de los que se pudieran llamar colaterales como consecuencia de los intentos de clonación del ser humano.

Otro aspecto a tener en cuenta sería el envejecimiento de la población y sus consecuencias sociales y médicas, pero desde el punto de vista sanitario esto no es un riesgo sino más bien lo opuesto, ya que esta situación es consecuencia de un nivel elevado de desarrollo de las naciones y de un sistema sanitario eficiente. Por tanto el envejecimiento de la población, que afecta de modo particular a España, es una situación de gran interés social y con una importante repercusión sobre los recursos sanitarios, pero no es un riesgo sanitario.

Conviene analizar los aspectos cualitativos y cuantitativos de los riesgos sanitarios. Un determinado riesgo que afecte a un grupo muy reducido de personas y con una intensidad limitada, como podría ser la intoxicación por ingesta de bebidas contaminadas con alcohol metílico, no puede tener la misma consideración que, por ejemplo, la epidemia del SIDA. Sin embargo, puede suceder que se afecte un número muy limitado de personas pero con una gran repercusión social, como en el caso del ataque con agentes químicos neurotóxicos en el metro de Tokio (1) o los

(1) En marzo de 1994, la secta Aum Shinrikyo dispersó gas neurotóxico *sarin* en el metro de Tokio, causando 12 muertos y más de 300 afectados. El año anterior habían inten-

ataques bioterroristas en EEUU en 2001, que produjeron casi una decena de muertos y numerosos afectados.

Los riesgos sanitarios a analizar son, en general, los presentes hoy en día que puedan mantener o incrementar su protagonismo en el próximo futuro. Por nuevos riesgos habría que entender fundamentalmente los que actualmente tienen un ámbito muy restringido y que puedan extenderse, ya que no parece posible predecir riesgos verdaderamente nuevos. Dentro de estos riesgos se van a considerar los que puedan tener interés para la sociedad del futuro, por su gravedad, singularidad o repercusión social. También se van a analizar determinadas situaciones de supuesto riesgo sanitario, como las derivadas del uso de la telefonía móvil.

Los riesgos de las armas de destrucción masiva, es decir, debidos a los agentes NBQ (nucleares, biológicos y químicos), que estudia este documento constituyen un grupo de riesgos emergentes, estimándose que su aparición sería más probable en el contexto de accidentes o de ataques criminales o terroristas que por verdaderos ataques reglados en el contexto de una guerra declarada, al estilo de los gases asfixiantes empleados en la Gran Guerra o de las explosiones nucleares de Hiroshima y Nagasaki en 1945. No obstante, hay razones para pensar que determinadas naciones, como Iraq, disponen de armas biológicas y químicas y podrían emplearlas o proveer de ellas a un tercero.

Los incidentes NBQ han tenido un incremento notable a lo largo de la pasada década, si bien no es fácil cuantificarlos dado que la mayor parte de las referencias de empleo proceden de la prensa y hay poca información rigurosa no clasificada. Entre los años 1960 y 1999, en Estados Unidos, se registraron 415 incidentes relacionados con agentes químicos, biológicos y radiactivos. De ellos 151 se consideraron terroristas, 160 criminales, 38 asesinatos "oficiales" (promovidos por una nación) y el resto accidentales o motivados por otras causas. La proporción de ataques terroristas se incrementó desde 1985. Si se añadieran los hechos recientes de los últimos tres años el número y repercusión social se verían aumentados. El Cuadro 1 es un esquema que ayuda a analizar la naturaleza de los ataques terroristas.

tado atacar a un tribunal de justicia de Matsumoto, para obligarles a modificar un fallo que perjudicaba unas propiedades de la secta, hubo 7 muertos y más de 200 afectados entre la población, ajena al tribunal, pues el viento llevó la nube tóxica en dirección opuesta a la prevista.

Cuadro 1
NATURALEZA DE LOS INCIDENTES TERRORISTAS (2)

(Basado en datos de EEUU, sobre 151 casos químicos, biológicos y radiactivos. 1960-1999)

| 1. AGENTE | 2. SUCESO | 3. OBJETIVO | 4. MOTIVO | 5. AUTOR |
|--|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Químico - Biológico - Radiactivo - <i>Mixto</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Sólo conspiración - Adquisición - Posesión - Amenaza - Ataque - Broma/falso | <ul style="list-style-type: none"> - Indiscriminado - Gubernamental - Grupo determinado - Símbolo (edificio, organización, individuo) | <ul style="list-style-type: none"> - Ultranacionalismo - Separatismo - Protesta contra gobierno - Por el maltrato a animales - Contra el aborto - Profecía apocalíptica - Contra institución o empresa - Venganza - Razones políticas - Asesinato - Ecoterrorismo | <ul style="list-style-type: none"> - Individual - Nacionalista - Separatista - Fanático relig. - Ultraizquierda - Ultraderecha - Psicópata |

TIPOS DE RIESGOS SANITARIOS

Dado el campo tan amplio y variado de contingencias que puedan representar riesgos para la salud de las personas sería oportuno efectuar una clasificación que facilite una visión de conjunto. Esta clasificación puede hacerse con base a diversos criterios, no habiendo ninguno que sea omnímodo y que tenga una cierta simetría de contenidos.

Cabría ordenar los riesgos sanitarios en dos grandes apartados, los naturales, como las epidemias, y los artificiales o causados por el hombre, y dentro de estos últimos se podría distinguir entre los accidentales, como un escape tóxico en una industria química, y los provocados, como podría ser un ataque con armas de destrucción masiva. Dentro de los naturales, las catástrofes (terremotos, inundaciones, etc.) no se consideran "sensu strictu" riesgos sanitarios.

También sería posible clasificar los riesgos sanitarios atendiendo a su naturaleza, su origen o su extensión. En el ámbito del presente trabajo se

(2) Tomado de "*Emerging Infectious Diseases*", National Center for Infectious Diseases. EEUU, vol 5, num. 4, july-august 1999.

(La columna 1 recoge los diversos tipos de agentes implicados. La columna 2 indica el tipo de suceso, si se trataba simplemente de los planes de una conspiración, o bien disponían ya de los agentes, si habían amenazado o se trataba de una ataque real. La columna 3 indica el objetivo del ataque, frecuentemente indiscriminado, otras veces contra una instalación del Gobierno, un grupo o empresa determinados o contra un elemento simbólico. La columna 4 expone las causas observadas de los sucesos, frecuentemente por razones pseudopolíticas, protestas contra el Gobierno, contra la permisividad del aborto o contra el maltrato a los animales u otras causas. La columna 5 indica el tipo de autor).

ordenan los riesgos sanitarios por criterios etiológicos, y se individualizan determinados agentes causales por su importancia y repercusión social.

Relación de riesgos sanitarios que se van a analizar:

- Riesgos nucleares
- Riesgos biológicos
- Riesgos químicos
- Riesgos radiactivos
- Riesgos alimentarios
- Otros riesgos sanitarios

RIESGOS NUCLEARES

El riesgo de la gran confrontación nuclear, que tanta influencia tuvo en el panorama estratégico mundial desde el final de la II Guerra Mundial hasta los años ochenta, se ha atenuado sensiblemente desde la desaparición del Pacto de Varsovia y ya no es concebible esta confrontación, al menos entre los antiguos rivales este-oeste, tras la firma en mayo de 2002, de los acuerdos de Roma entre la OTAN y Rusia. No obstante lo anterior a este aspecto positivo se ha sumado un factor de inquietud por la dispersión y el insuficiente control de parte del armamento nuclear de la extinta URSS en algunas de las repúblicas independientes derivadas de los taifas soviéticos y, especialmente, por el aumento del número de naciones con capacidad nuclear. La agresión nuclear sigue siendo un riesgo importante aunque con un carácter más limitado del que se contemplaba en pasadas décadas.

Cabe considerar como un riesgo nuclear significativo el accidental, es decir, el que se denomina riesgo “*ROTA*” (Release other than attack), término aplicable igualmente al ámbito de las armas biológicas y químicas. En el caso de las armas nucleares puede presentar dos modalidades distintas, la más peligrosa sería que tuviera lugar una explosión nuclear accidental, otra posibilidad sería que se tratara sólo de una rotura de la carcasa seguida de liberación de los radioisótopos del combustible nuclear, con o sin explosión del explosivo convencional iniciador, como sucedió en Palomares (Almería) en 1966 (3). Accidentes de este tipo se han repetido

(3) En enero de 1966 colisionaron dos aviones norteamericanos, un KC-135 cisterna y un bombardero B-52 que transportaba cuatro armas nucleares, tres de las cuales cayeron en tierra, de las que una apareció indemne, y las otras tuvieron una explosión parcial del iniciador convencional con una dispersión limitada de radioisótopos. La cuarta cayó en el mar y fue recuperada íntegra.

en Thula (Groenlandia, enero de 1968) y probablemente en otras partes del globo, porque el Pacto de Varsovia era menos proclive a informar de este tipo de accidentes.

Estas situaciones presentan como problemática mayor la contaminación radiactiva de la zona y su acción directa sobre el hombre o bien su introducción en la cadena alimentaria mediante el agua y los cultivos o a través de animales contaminados.

En el caso de que tuviera lugar una explosión nuclear accidental sería más probable que se produjera en el suelo, lo que desencadenaría una situación catastrófica de gran envergadura, pues sería del tipo de las denominadas explosiones nucleares sucias, debido a la intensa radiación residual (*fallout*) que se produciría por la contaminación del suelo, a lo que se sumarían los efectos térmico, explosivo y de radiación nuclear inicial. Los efectos catastróficos serían difícilmente predecibles, aunque ha habido algunos estudios al respecto (4). Cabe también contemplar la posibilidad de una explosión nuclear aérea alta de tipo accidental, que además de los efectos radiactivo, térmico y explosivo con el alcance correspondiente a la potencia del arma, causaría una potente onda electromagnética capaz de causar daños importantes y extensos en los sistemas mundiales de comunicación (5), tanto en las señales como en los equipos, no obstante, la tecnología necesaria para ello sólo está a disposición de algunos países y sería sumamente improbable un accidente o acto terrorista de esta naturaleza.

La detonación de numerosas armas nucleares de gran potencia, en el contexto de un enfrentamiento de varias naciones con poder nuclear, sería desde el punto de vista sanitario el mayor peligro al que se haya expuesto jamás el hombre, con riesgo de causar, además de millones de bajas inmediatas y millones de bajas retardadas, la instauración del denominado "invierno nuclear", con la posible desaparición de la civilización actual y casi de la especie humana. No obstante se considera sumamente improbable una acción de esta naturaleza.

(4) VILLALONGA MARTÍNEZ, LUIS M. *"Efecto de las armas nucleares: asistencia a bajas masivas nucleares"*. Editorial Romagraph, Madrid, junio de 1986. Tesis doctoral en la que se plantea una explosión nuclear sobre la ciudad de Madrid.

(5) VILLALONGA MARTÍNEZ, LUIS M. *"Onda electromagnética, efectos. Interferencia con las señales radio y radar causadas por las explosiones nucleares"*. Memorial del Arma de Ingenieros, nº 93, Madrid 1984.

El alcance de cada uno de los efectos de las explosiones nucleares sobre las personas depende de la potencia del arma, de su geometría (fisión, fisión-fusión, neutrones,..), de la altura de explosión (si la bola de fuego toca el suelo se potencia el efecto radiactivo), también depende de la situación atmosférica y, naturalmente, del grado de protección. La onda explosiva actúa de forma directa causando el síndrome denominado "blast injury" (síndrome por onda explosiva) o indirecta, causando politraumas por proyectiles secundarios (cristales, cascotes) o caída de estructuras. La onda térmica, tanto la primaria o "flash" como la secundaria, causan quemaduras a grandes distancias si no hay protección. En cuanto a la radiación inicial, causa el síndrome de radiación en sus formas nerviosa central, gastrointestinal o hematológica, en función de la mayor o menor dosis de radiación, siendo mortal a partir de los 400 cGy o bien la irradiación crónica o efectos tardíos por la radiación residual, que causa cáncer, trastornos genéticos, leucemia, cataratas, acortamiento de la vida. En las explosiones nucleares de Hiroshima y Nagasaki, al final de la II Guerra Mundial, la causa más frecuente de muerte y de heridas fueron las quemaduras y politraumas, combinados, y en menor grado la radiación nuclear.

RIESGOS BIOLÓGICOS: BIOTERRORISMO

Se pueden considerar dos grandes grupos de riesgos sanitarios causados por agentes biológicos: los naturales y los artificiales. Los primeros serían consecuencia de la extensión de pandemias como la tuberculosis, la gripe o el SIDA, que suelen designarse con el nombre de *enfermedades emergentes o reemergentes*. Los artificiales son los causados intencionadamente por el hombre, como fue el caso del carbunco en EEUU a finales del año 2001. Los ataques biológicos que tuvieron lugar tras el 11 de septiembre de 2001, causaron varios muertos y numerosos afectados y, sobre todo, una gran alarma social en EEUU, que se reprodujo en otras naciones del mundo. En España hubo inquietud social y numerosas falsas alarmas, que obligaron a establecer precozmente un plan de protección por parte de las autoridades sanitarias nacionales con la colaboración estrecha de la sanidad militar. Esta situación ha creado en todo el mundo occidental un estado de alerta y ha motivado la puesta en marcha de una serie de medidas preventivas. Se ha tomado conciencia de la vulnerabilidad de la sociedad actual a este tipo de ataques.

En la actualidad esta amenaza [biológica] no solo parece más creíble que nunca, sino que se ha producido una ampliación de la amenaza, es decir se plantea la posibilidad de una agresión con armas biológicas no contra unidades militares sino contra la población civil, fundamentalmente como un acto terrorista. De hecho las armas biológicas pueden ser mucho más eficaces empleadas contra una población civil no alertada, no protegida y no inmunizada, que contra fuerzas militares alertadas, con sistemas de protección, posiblemente inmunizadas y constituidas fundamentalmente por personal en buen estado de salud (6).

El bioterrorismo adquiere mayor relieve sustituyendo al concepto de guerra biológica, es decir, el ataque entre estados con agentes biológicos. Se definen como agentes biológicos los microorganismos que causa enfermedades en el hombre, los animales y las plantas, o producen un deterioro del material, entre ellos se incluyen también las toxinas, que aunque carecen de una de las características más peculiares de estos, como es la capacidad de reproducirse que incrementa significativamente la peligrosidad, por su origen y mecanismo de actuación se consideran agentes biológicos (7).

Para diseminar estos gérmenes o toxinas se suelen imitar las vías de contagio o transmisión que tienen lugar cuando se trata de enfermedades naturales. Aunque habitualmente el procedimiento de diseminación más peligroso sería el aerosol, también son posibles otros como la contaminación del agua y alimentos, el empleo de vectores como mosquitos y roedores, etc. No obstante, la perversa imaginación de los agresores puede idear otros medios, como los sobres de correo en EEUU tras el *11 de septiembre*. El procedimiento de dispersión era original, pero el hecho en sí de la acción terrorista o criminal había sido ya prevista por diversas instituciones y autores.

El Cuadro 2 presenta los agentes biológicos de más probable empleo.

(6) *"Protección frente al bioterrorismo"*, Revista Española de Defensa, nº 159, mayo 2001, pags 52-53.

(7) De hecho así se definen en la Convención para la Prohibición de Armas Biológicas y Tóxicas (BTWC), Ginebra 1972, cuyos protocolos de verificación están desarrollándose en una conferencia internacional en Ginebra desde hace unos años.

Cuadro 2
AGENTES BIOLÓGICOS CRÍTICOS (8)

| CATEGORÍA | AGENTES |
|--|---|
| <p align="center">A</p> <ul style="list-style-type: none"> — Diseminación o transmisión fácil — Alta mortalidad — Impacto mayor en los servicios de salud — Causa pánico y trastorno social | <ul style="list-style-type: none"> — Virus de la viruela — Bacillus anthracis (carbunco) — Yersinia pestis (peste bubónica) — Clostridium botulinum (botulismo) — Francisella tularensis (tularemia) — Virus: Ébola y Marburg (fiebres hemorrágicas) — Virus Lassa (fiebre lassa) — Virus Junin (fiebre hemorrágica argentina) |
| <p align="center">B</p> <ul style="list-style-type: none"> — Relativamente fácil de diseminar — Moderada morbilidad y baja mortalidad — Requiere refuerzo en los servicios sanitarios | <ul style="list-style-type: none"> — Coxiella burnetti (fiebre Q) — Brucellas (brucelosis, fiebre de Malta) — Burkholderia mallei (muermo) — Virus de la encefalitis venezolana — Virus de la encefalitis equina — Ricino (toxina) — Toxina epsilon perfringens — Enterotoxina estafilococica — Toxiinfecciones alimentarias por: salmonella, shigela, coli, cólera... |
| <p align="center">C</p> <ul style="list-style-type: none"> — Patógenos emergentes modificables por biotecnología — Fácil disponibilidad, producción y diseminación — Potencialmente elevada morbilidad, mortalidad e impacto en los servicios de salud | <ul style="list-style-type: none"> — Virus Nipah — Hantavirus — Virus de la fiebre hemorrágica por garrapatas — Virus de la fiebre amarilla — Bacilo de Koch resistente |

RIESGOS QUÍMICOS

Los productos químicos que maneja la industria son una importante fuente de riesgo sanitario. De las varias decenas de miles de productos químicos que se utilizan con fines industriales un porcentaje elevado es tóxico para el hombre. Se citan también, como de mayor riesgo, los denominados *agentes químicos*, es decir los productos químicos espe-

(8) "Biological and Chemical Terrorism: Strategic Plan for Preparedness and Response". Centers for Disease Control and Prevention, CDC, Atlanta, US. April 21 2000. La columna izquierda, presenta tres categorías de agentes biológicos, en función de sus características y efectos, desde los de mayor riesgo, categoría A, a los de menor riesgo que son de la categoría C. La columna de la derecha es una lista de posibles agentes dentro de cada categoría.

cialmente desarrollados para causar daño al hombre, desde el cloro y fosgeno a los neurotóxicos, los incapacitantes y los modificadores de la fisiología normal del organismo, denominados *bioreguladores*.

Sería muy prolijo enumerar los productos químicos que maneja la industria y que son nocivos para el hombre, los animales y el medio ambiente. Se considera que los productos químicos industriales representan un riesgo mayor para la sociedad en aquellos países donde la normas medio ambientales y los sistemas de vigilancia están poco desarrollados. Como ejemplo baste citar el escape químico en Bhopal (India) en 1984, que causó miles de víctimas. Cada industria debe tener sus planes de emergencia, en los que se contemplen los productos que utilizan sus riesgos, los planes de actuación, y los medios para su ejecución si está contemplado en la normativa tanto española como de la UE. No obstante, como cada año aparecen miles de productos y desaparecen otros, lo más práctico para los servicios públicos de salud y, en general, los servicios sanitarios es preparar los protocolos de actuación en base a los posibles cuadros genéricos o sindrómicos tales como quemaduras y traumatismos, fallo cardiorrespiratorio, cuadros neurológicos, etc., manteniendo un estrecho contacto con los responsables de las tomas de muestras, identificación y descontaminación. Todo esto complementariamente a los planes particulares que deba tener cada industria química.

La utilización terrorista de agresivos químicos bélicos, así como de otros productos tóxicos utilizados habitualmente por la industria, constituye una amenaza importante para la sociedad. Los criterios para identificar los agentes de mayor riesgo serían los siguientes:

- Los conocidos como agresivos químicos bélicos.
- Los más fácilmente disponibles.
- Los más tóxicos para el hombre.
- Los que tengan efectos dramáticos, para causar mayor pánico.
- Los que requieran actuaciones asistenciales complejas, sanitarias y sociales.

Sobre la base de estos criterios el Cuadro 3 presenta una relación de agentes químicos de posible uso terrorista.

Otro grupo de agentes químicos que podrían representar un riesgo sanitario especial serían los denominados *bioreguladores*, es decir, sustancias que modifiquen el funcionamiento normal de determinadas funciones fisiológicas como el sueño, el nivel de glucemia, la visión, las fun-

Cuadro 3
RELACIÓN DE AGENTES QUÍMICOS DE MAYOR POSIBILIDAD
DE UTILIZACIÓN CON FINES TERRORISTAS

| | |
|-----------------------------|--|
| NEUROTÓXICOS | Tabun, sarín, somán, GF, VX |
| HEMOTÓXICOS | Ácido cianhídrico, cloruro de cianógeno |
| VESICANTES | Lewisita, mostazas |
| METALES PESADOS | Arsénico, plomo, mercurio |
| TÓXICOS VOLÁTILES | Benceno, cloroformo, trihalometano |
| TÓXICO PULMONARES | Fosgeno, cloro |
| INCAPACITANTES | BZ |
| PESTICIDAS | Fosforados, clorados |
| INCENDIARIOS | Gasolina, propano |
| TÓXICOS INDUSTRIALES | Cianidas, nitrilos, ácidos nítrico y sulfúrico |
| OTROS | Dioxinas, furanos, explosivos nítricos |

ciones psíquicas, y otras. La posible utilización de biorreguladores con carácter masivo tiene la gran dificultad de que hay que hacer llegar a cada persona la dosis adecuada para que surta el efecto deseado, por ello cabe pensar que su utilización sería más probable frente a colectivos menores, entre los que sería más fácil su distribución.

RIESGOS RADIATIVOS

Presentados ya los riesgos de las armas nucleares, con los riesgos radiactivos que conllevan, se incluyen en este grupo los riesgos derivados del empleo pacífico de radionucleidos en medicina, en la industria, y en las centrales nucleares; también se cita el empleo de armas que mediante explosivos convencionales u otros medios dispersen elementos radiactivos.

En medicina se utilizan radionucleidos para diagnóstico y tratamiento en el campo de la denominada "medicina nuclear", que emplea moléculas marcadas con radioisótopos para conocer la morfología de un órgano o su funcionamiento, o bien para actuar terapéuticamente sobre una determinada situación patológica. La aparición de las técnicas radiológicas tipo "scanner" y TAC, así como las ecográficas han limitado el uso de la medicina nuclear, no obstante estos radionucleidos podrían representar peligro para la salud de las personas, por accidente o actuaciones criminales o terroristas.

De otro lado los equipos utilizados en oncología radioterápica, que precisan de una fuente radiactiva potente, en caso de mal empleo o de mala disposición cuando se desechan podrían producir contaminación radiactiva. No obstante, se considera que ninguna de las técnicas citadas anteriormente puede constituir un riesgo sanitario significativo.

Indudablemente el riesgo radiactivo que más preocupa, excluyendo la explosión nuclear, es el que podría derivar de las centrales nucleares. Sin entrar en el debate social del problema —energía nuclear sí o no—, se considera que las centrales nucleares de los países occidentales tienen el adecuado nivel de seguridad. Sin embargo, en otras naciones, la experiencia ha demostrado que las centrales nucleares pueden representar un riesgo importante para la sociedad, de esa nación y de otras que estén en su amplio radio de acción. El núcleo de un reactor nuclear contiene grandes cantidades de elementos radiactivos, que en caso de liberarse podrían causar una catástrofe en una gran área geográfica. Aunque ha habido algunas fugas radiactivas en centrales nucleares occidentales, como la de la isla de Las Tres Millas (EEUU), la gran catástrofe de Chernobil (Ucrania) ha representado un hito histórico muy negativo en el mundo de la energía nuclear. El 26 de abril de 1986 una serie de fallos determinaron la liberación de 300 megacurios de radionucleidos, equivalente a 6,6 toneladas de uranio enriquecido, de las 190,3 toneladas que contenía el reactor. El mayor contaminante biológico, el I-131, se extendió en más de cincuenta mil kilómetros cuadrados. Este accidente ha provocado, y lo está haciendo todavía, muchos miles de muertos y afectados; ochenta mil personas de la zona siguen teniendo que pasar controles médicos anuales. Independientemente de los que murieron inicialmente por irradiación aguda, algunos de forma heroica en la lucha por controlar la situación, las tasas de cáncer y otras enfermedades como cataratas se han incrementado en toda la población afectada. El síndrome de Chernobil sigue presente en la Europa central, donde tres plantas nucleares de tecnología rusa, en Bulgaria, en la república Checa y en Lituania trazan dudas sobre el ingreso de estos tres países en la Unión Europea.

El ataque terrorista a una central nuclear con liberación de radioisótopos se considera poco probable por lo que no se hace una mayor análisis de la situación.

Otro riesgo a tener en cuenta dentro de este grupo sería el proveniente de la dispersión de elementos radiactivos por medio de explosivos convencionales u otros sistemas. Se podría emplear con fines terroristas por

su gran efecto psicológico, para impedir la ocupación de un terreno, más que como medio para causar daño al hombre, aunque también se podrían dispersar en el agua y alimentos. Se emplearían los nucleidos utilizados en medicina (yodo-123, 125 y 131, cobalto-60, cesio-137, tecnecio-99, talio-201 y xenon-133), en centrales nucleares (uranio-235) y en la industria (iridio-192 y radio-226). No parece que sea probable su empleo, pero hay que tener presente este riesgo y mantener alerta los sistemas de inteligencia y vigilancia.

RIESGOS ALIMENTARIOS

La mayor parte de agentes susceptibles de causar daño al hombre por vía alimentaria son biológicos y químicos, no obstante el carácter singular de su medio de transmisión aconseja que sean contemplados en un apartado propio. Los alimentos pueden ser medio de transporte para diversos productos químicos implicados en sus procesos de producción e incluso podrían ser vehículo de agentes de tipo físico, como podría ser una contaminación por un elemento radiactivo. Se considera que el riesgo alimentario tiene actualmente la suficiente entidad como para ser tratado de forma específica y, además, se considera que en el futuro es uno de los riesgos sanitarios que cabe considerar como emergente, en particular la afectación endógena del alimento, es decir, en su origen, como se verá posteriormente. Esta situación está favorecida por la "globalización" de las industrias alimentarias y el origen exótico y no controlado sanitariamente de determinadas materias primas. Para entender mejor el problema y justificar la consideración preferente del riesgo de origen alimentario conviene analizar brevemente su naturaleza.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó el 22 de enero de 2002 un documento ("Fact Sheet" nº 237) sobre la inocuidad de alimentos, del que se cita el siguiente fragmento:

Las enfermedades transmitidas por alimentos constituyen un problema de salud pública creciente; tanto en los países desarrollados, como en los países en vías de desarrollo, y todas las personas corren el riesgo de contraer una enfermedad de este origen.

La OMS define a las enfermedades transmitidas por alimentos como enfermedades generalmente infecciosas o tóxicas, causadas por agentes que acceden al organismo mediante la ingestión de alimentos (concepto que incluye el agua). De otro lado, informa que la incidencia mundial de

las enfermedades transmitidas por alimentos es difícil de calcular; sin embargo, de acuerdo con un estudio efectuado en el año 2000, 2,1 millones de personas murieron a causa de diarrea, a partir de ese dato es posible deducir que una gran proporción de esos casos pueden atribuirse al consumo de alimentos o agua contaminada.

Conviene establecer diferencias en la situación de las diversas naciones. El porcentaje de personas afectadas por enfermedades transmitidas por alimentos es elevado en los países industrializados, en consecuencia en los países en vías de desarrollo, a pesar de que no remitan informes, cabe inferir que deben soportar un número todavía mayor de enfermedades transmitidas por alimentos, incluidas aquellas causadas por parásitos. Además, la alta prevalencia de enfermedades diarreicas indica que uno de los problemas fundamentales de la salud en esas naciones, está vinculado a la deficiencias en los sistemas de seguridad alimentaria. Con frecuencia los sistemas sanitarios de estas naciones no tienen capacidad para detectar brotes de toxiinfecciones alimentarias y, de otro lado, sus gobiernos tampoco son muy proclives a informar de ello cuando las detectan. En ocasiones hay brotes que pueden alcanzar proporciones masivas, como sucedió en 1994 en Estados Unidos, cuando un brote de salmonelosis, provocado por un helado contaminado, afectó a más de doscientas mil personas. En 1988, un brote de hepatitis A en China, producto del consumo de almejas contaminadas, afectó a más de trescientas mil personas.

Algunas enfermedades transmitidas por alimentos son consideradas emergentes, porque han ocurrido con mayor frecuencia en los últimos tiempos. Los brotes de salmonelosis han sido muy frecuentes durante las pasadas décadas en el entorno europeo, pero las medidas preventivas adoptadas mediante el control de determinados alimentos, como los huevos, y de los manipuladores de alimentos han hecho disminuir notablemente estos brotes, sin embargo en otras naciones con un nivel menor de desarrollo han sufrido en los últimos veinticinco años un incremento de casos. Otros patógenos, que transmiten enfermedades a través de los alimentos, son considerados emergentes porque se trata de nuevos microorganismos o porque el papel de la comida como agente de transmisión, se descubrió recientemente.

Existen diversas razones para explicar el origen de nuevas enfermedades transmitidas por alimentos. El incremento del comercio y de los viajes que se realizan alrededor del mundo, la resistencia antimicrobiana por

parte de los microorganismos y los cambios en el sistema de producción alimentaria, así como en la composición de la población humana, y los comportamientos a la hora de consumir un alimento (tal es el caso del consumo crudo de pescado “sushi”), son algunas de las causas que influyen para que estas enfermedades se constituyan en una seria amenaza para la salud humana. Los principales agentes implicados en la aparición de enfermedades transmitidas por alimentos son parásitos, microorganismos como las bacterias, agentes no convencionales (como los priones que producen la encefalopatía espongiforme bovina o *enfermedad de las vacas locas*) y otras veces son toxinas o contaminantes medioambientales, entre los que se encuentran algunos metales pesados como el plomo o mercurio cuando entran en contacto con los alimentos.

La contaminación de los alimentos crea una carga económica y social considerable en las comunidades y sus sistemas de salud. En los Estados Unidos, se estima que se invirtieron 35 millardos de dólares en 1997 a causa de las enfermedades transmitidas por alimentos. En 1991, Perú sufrió una pérdida de 500 millones de dólares en exportaciones a causa de la reaparición del cólera.

La valoración de los riesgos potenciales y de los beneficios que presta la biotecnología en el campo de la mejora en la producción de alimentos constituye un reto actual que enmarca un importante área de seguridad alimentaria. La evaluación consiste en revisar las implicaciones que pudiera tener sobre la salud el consumo de productos modificados genéticamente. En cualquier caso no se han comunicado hasta la fecha repercusiones negativas para el hombre de los alimentos que contienen productos transgénicos.

En la actualidad y tanto en el ámbito nacional como en el internacional se ha puesto de manifiesto la carencia de un sistema totalmente seguro y eficiente de vigilancia y comunicación sobre seguridad de los alimentos. Estos sistemas tienen deficiencias en su diseño o bien no cubren todos los nuevos elementos de adulteración o contaminación alimentaria. Si no se vigila adecuadamente toda la cadena alimentaria pueden pasar inadvertidos determinados riesgos. Esta vigilancia debe comprender desde la producción básica hasta el consumo. Por ejemplo, el mayor uso de la harina de carne y hueso como suplemento alimentario para el ganado bovino parece haber desempeñado un papel causal en la aparición de la encefalopatía espongiforme bovina. La administración de pequeñas dosis de antibióticos a los alimentos para animales, a fin de potenciar el engorde,

plantea el problema de incremento de la resistencia a los antibióticos que puede darse entre agentes patógenos para el hombre, cuando se ingiere esta carne contaminada.

El uso de los aditivos alimentarios puede mejorar la calidad, la cantidad y la inocuidad del suministro de alimentos. Sin embargo, son necesarios controles apropiados para asegurar su uso adecuado e inocuo a lo largo de toda la cadena alimentaria. Son pasos necesarios el examen anterior a la comercialización y la certificación, seguida de la vigilancia continua para garantizar el uso seguro de los plaguicidas, de los fármacos de uso veterinario y de los aditivos alimentarios.

La Organización Mundial de la Salud tiene la misión de contribuir al desarrollo de la opinión pública sobre todos los temas referentes a la salud, porque la denominada educación sanitaria es el procedimiento más eficiente de que dispone la salud pública en la lucha contra las enfermedades transmisibles. Por eso, la OMS ha diseñado una serie de documentos que tratan la inocuidad de los alimentos, las enfermedades transmitidas por alimentos emergentes (Fact Sheet N° 124) y la resistencia a los agentes antimicrobianos (Fact Sheet N° 194). Para ampliar la información se puede visitar el sitio del Centro de Prensa de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (9).

La contaminación intencionada del agua y alimentos en general, es una modalidad más de posible empleo criminal o terrorista de los agentes químicos, biológicos o radiactivos.

Los sistemas de vigilancia alimenticia, en Europa en general y en España en particular (10), son consistentes, no obstante es tan compleja y dispersa la cadena alimentaria que no es posible asegurar una vigilancia completa y una consiguiente seguridad total.

OTROS RIESGOS SANITARIOS

Se incluyen en este grupo riesgos sanitarios debidos a diversas causas, no analizadas en apartados anteriores. La sociedad está familiarizada con algunos de ellos y, salvo situaciones excepcionales, no suponen alarma social, tal es el caso de los accidentes. En otros casos la sociedad

(9) <http://www.who.int/inf.index.html>.

(10) La Unión Europea ha constituido recientemente una agencia para la seguridad alimentaria.

no es consciente de riesgos reales, como sucede con el tabaco. Finalmente hay otros riesgos que se pueden considerar menores o inexistentes pero son susceptibles de causar inquietud e incluso alarma social, como sucede con los campos magnéticos y las radiaciones no ionizantes.

Este epígrafe trata de los riesgos sanitarios relacionados con las siguientes causas:

- Agentes físicos.
- Armas.
- Armas no letales.
- Enfermedades emergentes.
- Biotecnología.
- Alcohol, tabaco y drogas.
- Accidentes de tráfico, laborales y domésticos

Agentes físicos

Se consideran como agentes físicos capaces de dañar a las personas el calor, el frío, el sonido, la presión, las armas de fuego, las armas blancas, la electricidad y los fotones o radiación electromagnética en todo su espectro. También entrarían en este grupo determinados efectos de otros agentes físicos, como los traumatismos, las asfixias y la cinetosis.

La radiación de alta energía puede romper los enlaces químicos de las moléculas, formar iones y por tanto causar daños al organismo. Esto es lo que sucede con las radiaciones ionizantes (rayos X, radiación alfa, beta y gamma procedentes de los radionucleidos). La radiación de baja energía no rompe las moléculas y éste es el tipo de radiación a la que se puede ver sometido el hombre en contacto con los campos eléctricos de líneas de alta tensión, electrodomésticos, teléfonos portátiles, lámparas halógenas, etc., pero además la intensidad de los campos magnéticos que generan dichos elementos es muy baja y no se ha podido demostrar efecto perjudicial alguno para la salud de las personas, no obstante, la presión social y política ha inducido a que la Unión Europea establezca unos límites de intensidad, como recomendación cautelar. Cabe excluir por tanto a los campos magnéticos, a los que habitualmente está sometido el hombre, de entre los causantes de riesgo significativo para la salud.

En el caso particular de la telefonía móvil, se utilizan frecuencias de 900 a 1800 megaherzios, miles de veces inferiores a las que tienen capacidad ionizante y con unas intensidades que hasta ahora no han demos-

trado ser nocivas para la salud, aunque las investigaciones en este campo no están cerradas. No obstante y de forma cautelar, la Unión Europea ha recogido en unas recomendaciones las conclusiones de un estudio de la Organización Mundial de la Salud, para protección ante eventuales efectos nocivos de esta radiación. Cabe por tanto excluir igualmente este agente como de futuro riesgo para la salud. El verdadero riesgo comprobado de la telefonía móvil viene dado actualmente por ser utilizado mientras se conduce un automóvil.

En cuanto a la radiación solar, las modas actuales en occidente inducen a los individuos de raza blanca a tomar el sol de forma exagerada, lo que está contribuyendo de hecho a un aumento de lesiones cutáneas malignas, a pesar de las campañas de las sociedades dermatológicas para racionalizar la exposición solar. El uso de cremas filtro atenúa este efecto. La disminución de la capa atmosférica de ozono puede tener importantes consecuencias sobre el clima e incrementar la agresividad de la radiación solar, por falta de atenuación de la radiación ultravioleta, y potenciar los efectos dañinos sobre la piel. En el caso de que los daños causados a la capa de ozono atmosférico aumentaran y disminuyera por tanto el efecto atenuante de los rayos ultravioleta solares se verían potenciados los efectos antes citados sobre la piel, aparte del efecto mayor que serían las alteraciones climáticas.

En la sociedad actual, que día a día se va preocupando más del medio ambiente, se debe considerar como riesgo emergente el derivado de la exposición continua o frecuente a niveles altos de sonido (por encima de los 65 decibelios), que conduce a trastornos auditivos e incluso de la conducta. Cabe afirmar que la polución sonora es —especialmente en España— uno de los riesgos más sutiles al que se ve expuesta la sociedad actual.

Dentro de este grupo de riesgos sanitarios por causas físicas entrarían en gran medida las armas nucleares, los accidentes (traumatismos) y los efectos de determinadas armas, todos ellos se estudian en apartados específicos.

Armas

Las armas convencionales, tanto las blancas como las de fuego en su amplia concepción, siguen siendo una causa frecuente de muertos y heridos, en situaciones de normalidad y, como es obvio, especialmente en las

crisis y guerras. Como es natural los muertos y heridos por estas causas tienen gran repercusión ante la sociedad, especialmente por las minas y por las bajas civiles que se causan, lo que no sólo tiene lugar en situaciones de guerra, declarada o no, sino que suele ser habitual en los estados fallidos o débiles. De otro lado, es causa de inquietud en muchas naciones de nuestro entorno, donde a pesar del carácter limitado de su empleo genera una gran preocupación social cuando se importan formas de delito antes desconocidas o excepcionales en el medio europeo. No se hace un mayor análisis de estas armas convencionales como causa de riesgo sanitario, la medicina dispone de un importante cuerpo de conocimiento sobre las lesiones que provocan y socialmente representan un riesgo conocido.

Armas no letales

Se entiende por arma no letal la concebida específicamente para incapacitar temporalmente a las personas o a los medios materiales minimizando la probabilidad de causar daños permanentes. A estas características se añadirían otras no menos importantes como es su menor coste tanto de producción como de reparación posterior de daños. Se considera de interés hacer un somero análisis de estas armas, aunque por su propio mecanismo de acción no representarán un grave riesgo para la salud de las personas, sí pueden tener una importante significación social y ser causa de alarma, en función de su modalidad de empleo.

Las armas de destrucción masiva representan el nivel más alto de letalidad, lo que seguramente contribuyó a mantener la paz durante el difícil período de la guerra fría. Sin embargo en la actualidad podría estar iniciándose una carrera de armamentos a la inversa (11), tratando de disminuir su letalidad y facilitando por tanto la probabilidad de su uso. La idea no es nueva porque hace ya muchos siglos el gran pensador militar Sun-Tzu afirmaba que la cima de la destreza militar consiste en someter al enemigo sin necesidad de combatir. De otro lado las misiones de mantenimiento de la paz que están realizando actualmente los ejércitos requieren desarrollar nuevas estrategias y sistemas de armas, que admitan una gradación en las respuestas. En Somalia, en 1993, los marines estadounidenses se encontraron frente a una multitud de mujeres y niños que les lanzaban piedras, no teniendo a su disposición más que medios letales de respuesta.

(11) TOFFLER, ALVI Y HEIDI. *“Las guerras del futuro”*. Plaza y Janés, Barcelona 1994.

De acuerdo con su objetivo se pueden diferenciar dos grandes grupos: los dirigidos contra personas y aquellos que actúan sobre materiales. En lo referente a las *armas no letales anti-personal* tienen como aplicaciones fundamentales el control de muchedumbres, la incapacitación de una sola persona sin afectar a las que le rodean (incapacitar al líder violento de una manifestación), el control de accesos a una zona o edificio (posibilidad de remplazar las minas anti-personal y barreras físicas) y la evacuación de edificios (toma de rehenes por parte de terroristas). Las *armas no letales anti-material* tratan de impedir el correcto funcionamiento del armamento y material. En las líneas siguientes se hace referencia a las que representan un riesgo para el hombre.

En primer lugar se citan los infrasonidos. Estas frecuencias ultrabajas originan vibraciones en el oído interno, produciendo efectos que cesan en el momento en que se detienen los infrasonidos, con desorientación, vómitos, etc. Otro grupo serían las químicas y biológicas, se trata de un grupo muy amplio que incluye alucinógenos, biorreguladores, fármacos modificados, superpegamentos, productos antiadherentes, espumas, agentes alteradores de la combustión, agentes debilitadores de metales, etc. De otro lado estarían los proyectiles de goma o madera, munición revestida de goma, incluso con sistemas de velocidad variable.

Las diferencias cualitativas entre las armas no letales y las convencionales implicarían cambios significativos en las doctrinas militares operativas, seguramente induciendo una flexibilización de las reglas de enfrentamiento (ROE: Rules of Engagement). Por otra parte, podrían ser particularmente eficaces contra ejércitos tecnológicamente muy avanzados. Aunque estas armas como causantes de daño a la salud de las personas habría que considerarlas de menor entidad, no cabe duda que en el futuro formarán parte de los arsenales de los ejércitos y fuerzas de seguridad y podrán también ser utilizadas con fines criminales o terroristas, de aquí que se las considere de interés político social.

Enfermedades emergentes

Dentro de este grupo se encuentra, fundamentalmente, el SIDA, como nueva enfermedad aparecida a comienzo de los años ochenta del pasado siglo que se va extendiendo por todo el planeta como una pandemia de proporciones bíblicas. Se consideran también como emergentes la tuberculosis, en cierta medida como proceso acompañante del SIDA y, como

un riesgo menor que los anteriores, cabe citar las infecciones priónicas, la legionelosis, el shock tóxico estreptocócico y la tularemia.

Enfermedades de otra naturaleza como las que pudiéramos llamar degenerativas (artrosis, Alzheimer, etc) y el cáncer, son procesos cuya frecuencia ha aumentado en las últimas décadas en las sociedades occidentales. Probablemente esto sea debido a un aumento del porcentaje de personas de edad avanzada. No se las considera enfermedades emergentes propiamente dichas.

Cabría considerar otras enfermedades transmisibles exóticas o endémicas en determinadas partes del mundo, como el paludismo, el cólera, las virosis (Fiebre Amarilla, Ebola, Lassa, Marburg o virosis del Nilo), así como los procesos causados por hongos, artrópodos y otros parásitos todas ellas frecuentemente relacionadas con viajes a zonas endémicas y con diversos grados de gravedad. En un mundo en el que los viajes cada vez son más frecuentes y a lugares antes poco visitados suponen un riesgo sanitario importante para esas personas y en ocasiones a la vuelta de los viajes para su entorno, a pesar de las vacunas y los tratamientos preventivos recomendados. De otro lado las migraciones humanas, que siguen teniendo gran protagonismo en la actualidad, han sido causa de epidemias a lo largo de la historia, si a ello se suman la internacionalización del comercio y el incremento en proporciones geométricas de los viajes internacionales, en los que ninguna parte del mundo dista más de veinticuatro horas de vuelo de otra, se puede concluir que los lazaretos y las cuarentenas sirven ya de muy poco porque la mayoría de las enfermedades infecciosas tienen un periodo de incubación superior a esas veinticuatro horas.

No hay que olvidar otras enfermedades, con las que está más familiarizada la sociedad occidental, como la gripe y el sarampión que siguen causando millones de muertes al año.

SIDA

Es la enfermedad emergente de mayor importancia actual. Se trata de una pandemia que afecta a todo el planeta, especialmente al Africa subsahariana donde se calcula que una quinta parte de la población esta infectada por el virus causal, denominado VIH.

En esta pandemia ninguna nación se puede considerar aislada. Por el momento, el SIDA ya ha hecho que resurja la tuberculosis en los países

desarrollados y, con el debilitamiento que provoca en el sistema inmune, está facilitando que otros microorganismos patógenos oportunistas afecten a estos enfermos. Las previsiones indican que la epidemia va en aumento. A pesar de los grandes esfuerzos sociales puestos en marcha para la lucha contra esta enfermedad, no se dispone de vacuna ni de un tratamiento resolutorio. Es más el precio del tratamiento, que no es asumible por el tercer mundo, está siendo causa de importantes problemas.

La gran inquietud social que ha generado el SIDA ha favorecido la educación sanitaria, tan importante en estos casos, si bien y desde un punto de vista estrictamente médico existe la opinión de que no se ha informado lo suficiente sobre un aspecto concreto y polémico, se trata de la promiscuidad sexual. Se hace necesario potenciar la lucha contra esta enfermedad actuando simultáneamente sobre todos los eslabones de la cadena de transmisión. Se considera que un elemento importante para impedir la transmisión sexual es evitar las conductas sexuales de riesgo. La transmisión ligada a la drogadicción es otra importante causa de enfermedad y en los últimos años viene teniendo gran relieve la transmisión materno-fetal. Algunas actuaciones, como las campañas sobre el uso del preservativo de finales de los años ochenta y primeros noventa, fueron cuestionadas en su momento por diversos expertos, probablemente porque parecían dar a entender a la opinión pública, especialmente a los más jóvenes, que el preservativo proporcionaba la seguridad total y, a la vez, inducían indirectamente en ocasiones a la promiscuidad. De otro lado parecía que se iba a conseguir una vacuna eficaz a corto plazo, pero se ha visto que se está lejos de este objetivo. Cabe considerar por tanto al SIDA como uno de los mayores riesgos sanitarios para nuestra sociedad.

Tuberculosis

La tuberculosis constituye un importante problema de salud pública en países con escaso desarrollo, por las deficiencias en el nivel de higiene y cultura sanitaria, en el control de contactos y en la disposición de los tratamientos adecuados. En los países desarrollados hay un incremento de nuevos casos facilitados por el SIDA, la inmigración y los tratamientos inmunosupresores y aunque se dispone de recursos para tratar la enfermedad, se considera como una infección emergente por la falta de adherencia al tratamiento que conduce al fracaso terapéutico, por la aparición de resistencias como consecuencia de los tratamientos incorrectos y por la aparición de cepas multirresistentes del bacilo. Las consecuencias de todo ello son el aumento de la mortalidad, el mayor coste terapéutico y la

aparición de brotes epidémicos nosocomiales o en determinados grupos de población que conviven estrechamente. Estas cepas resistentes pueden causar una epidemia de lo que podría considerarse como una nueva enfermedad tuberculosa producida por un “nuevo” bacilo.

Procesos por priones

Las encefalopatías espongiformes transmisibles o enfermedades priónicas conforman un grupo de enfermedades neurodegenerativas, entre las que está la variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob. Pueden considerarse como infecciones emergentes.

La encefalopatía espongiforme bovina causante del síndrome de las “vacas locas”, en su forma de afectación humana ha sido responsable de menos de un centenar de fallecimientos en el mundo, muy por debajo de los causados por otras infecciones, sin embargo se ha creado una especial alarma social por el miedo a su forma de transmisión a través de los alimentos cárnicos de origen bovino. Este hecho, unido al dramatismo de su cuadro clínico, ha motivado una fuerte repercusión social y económica negativa sobre un importante sector industrial, lo que ha obligado a la adopción de una serie de medidas higiénico-sanitarias de gran coste económico, para control de la enfermedad y recuperación de la confianza. Estas medidas tienen el valor añadido de repercutir muy favorablemente en la mejora general de la seguridad alimentaria en las industrias cárnicas.

Legionelosis

Los brotes epidémicos, esencialmente nosocomiales y en áreas de levante, asociados a los sistemas de refrigeración y conducción de aguas, han causado en nuestro medio verdaderas alarmas sociales y aunque su ámbito ha sido muy restringido y con una morbimortalidad escasa se puede considerar a la legionelosis o enfermedad del legionario como una enfermedad emergente. En analogía con la denominada enfermedad de las *vacas locas*, esta alarma social ha conducido, en España, a la adopción de una serie de medidas que, previsiblemente, supondrán un adecuado control de este riesgo a corto plazo.

Shock tóxico estreptocócico

La aparición de determinadas cepas de estreptococos del grupo A (tradicionalmente poco agresivos y sensibles a la penicilina) con una peculiar virulencia, causante de una infección invasiva grave se ha ido

extendiendo por el mundo occidental desarrollado. Constituye por tanto una infección emergente y un problema nuevo, desconociéndose la razón de esta mutación virulenta.

Tularemia

No se trata de una enfermedad infecciosa realmente emergente, en su forma natural, pero en España ha habido en los últimos años algunos brotes epidémicos relacionados con determinados hábitos rurales y de caza, lo que ha hecho reavivar el interés clínico de esta enfermedad. Su microorganismo causal, la *Francisella Tularensis*, es uno de los posibles agentes de guerra biológica arriba citados, por lo que conviene tenerlo en cuenta, como una posibilidad, en el estudio de estos brotes.

Riesgos biotecnológicos

Dentro de este grupo se analizan los riesgos sanitarios derivados de la biotecnología, en su amplio contexto, incluyendo los efectos colaterales indeseables relacionados con la clonación animal y humana. La sociedad sigue de cerca la evolución de estas técnicas que tienen importantes implicaciones éticas, que se prestan a actuaciones audaces por razones comerciales y que sin el encauzamiento y marco legal y ético adecuado pueden conducir a situaciones absolutamente indeseables. Estos efectos no se consideran como riesgos sanitarios en el presente capítulo.

Otro aspecto biotecnológico de mayor interés, desde el punto de vista de riesgo sanitario, se refiere a lo que se ha denominado por algunos autores como la *biología negra*. En la actualidad se conoce la secuencia genómica de más de treinta microorganismos y de un número mayor de virus y se están secuenciando los genomas de más de cien microorganismos, incluyendo el del carbunco, la peste bubónica, la disentería y otros. Todo ello puede traer como consecuencia desarrollos muy positivos para la medicina pero también para la *biología negra*, es decir para producir nuevos agentes de agresión biológica, incluidas toxinas. Se trataría de la reconstrucción de una bacteria o virus, a la que se darían las propiedades adecuadas para su empleo como agente biológico, en cuanto a seguridad en su manipulación, incremento de la virulencia, dificultad de identificación, etc.

Las posibilidades teóricas, pero que tienen ya un sustrato técnico, son amplias y variadas. Cabe citar entre éstas la inclusión de genes que incre-

menten la virulencia de un virus, como el de la gripe de 1918, la construcción de gérmenes que produzcan enfermedades nuevas de “diseño”. De particular importancia sería la producción de los denominados gérmenes “troyanos”, que ingresan en el organismo directamente o mediante los alimentos y que posteriormente, cuando lo desee el agresor se añadiría el gen o plásmido desencadenante de la enfermedad. Sería ésta un arma binaria en la que los componentes se unirían en el organismo. Este método se puede usar también para facilitar la manipulación de las armas biológicas, disponiendo del germen en dos partes inofensivas que cuando se unen constituyen el patógeno agresor y se procedería a la constitución final del germen en el momento del lanzamiento o de la dispersión. Otra posibilidad es la construcción de agentes que sólo atacaran a individuos con unas determinadas características genéticas (raza, familia, etc).

Las variantes son múltiples y aunque hoy en día su utilización difícilmente pueden estar al alcance de terroristas no cabe duda que hay que considerarlos como de potencial peligro, como un riesgo sanitario mayor que podría ser empleado como agente de guerra. Iraq disponía de armas biológicas durante la operación Tormenta del Desierto, sin embargo no llegó a utilizarlas, y ello por razones que no se han hecho públicas y que podrían ser por temor a las represalias, por falta de capacidad técnica para su dispersión, por considerar que afectarían a su propio pueblo y que podrían permanecer epidemias, por la pérdida de los pocos apoyos internacionales de que disponía, lo cierto es que aún cuando ya sabía perdida la guerra no llegó a utilizar armas biológicas.

Tabaco, alcohol y drogas

Hay algunas fuentes de riesgo sanitario importantes y próximas, frente a las que nuestra sociedad, por estar familiarizada con ellas y por permisividad social no actúa con la firmeza que sería necesaria. Así sucede con el alcohol y sobre todo con el tabaco, que causando cada año, en España, muchos miles de muertos, graves enfermedades y acortamiento dramático de la esperanza de vida, se sigue sin actuar eficazmente contra esta fuente de riesgo, especialmente contra las tabaquerías, aunque en EEUU se ha iniciado ya una reacción. En cierto modo pasa algo parecido con las drogas, en especial con las clásicas (opiáceos) por la lacra que supone que determinados países no puedan o no quieran erradicar los cultivos. El problema es complejo y no parece fácil poner en marcha medidas radicales.

Tabaco

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, mayo 2002) al año fallecen en el mundo cuatro millones de personas a causa del tabaco. Para la década del 2020-2030, el número de víctimas relacionadas con el tabaquismo alcanzará los diez millones de muertes al año, de las cuales el 70% se produciría en los países desarrollados. Conviene señalar que estas muertes serían evitables.

En España se estima en 55.000 el número de muertes anuales por causa del tabaquismo, de ellas las dos terceras partes en personas con menos de 69 años, es decir con una reducción de su esperanza de vida de cinco a ocho años. De otro lado se prevé que el aumento de la tasa de cáncer de pulmón entre las mujeres, que se ha multiplicado por seis en los últimos nueve años, siga incrementándose, así como la incidencia de infarto de miocardio y demás patología causada por el tabaco, debido a que la mujer se ha incorporado al tabaquismo en la década de los setenta. Además de las muertes, las enfermedades que el tabaco produce o facilita al cabo de los años en la inmensa mayoría de los fumadores son causa de sufrimiento, aumento del gasto sanitario y absentismo laboral, es decir tienen un elevado coste social.

Si se mira con objetividad, el mayor problema que tiene la salud pública en España es el tabaquismo. España está en las primeras posiciones de la Unión Europea en porcentaje de población adicta y, aunque el número de fumadores adultos afortunadamente disminuye un poco, es muy preocupante observar el gran número de adolescentes españoles que se están haciendo adictos al tabaco o que se están afectando por el humo, como fumadores pasivos. Los tumores malignos pulmonares —con la gran mortalidad que provocan— son cada año más comunes en España y es uno de los cánceres en los que el tratamiento apenas consigue resultados.

La lucha contra el tabaco se tiene que plantear en España de una forma mucho más intensa. No se puede ser tolerante con un hábito que causa cáncer de pulmón, broncopatías y otras enfermedades en los fumadores pasivos. El tabaquismo pasivo es la tercera causa de muerte evitable en occidente.

La publicidad y la promoción del tabaco se dirigen, básicamente, a incitar a los adolescentes a que empiecen a fumar y a que los demás no lo dejen. Casi el 95% de los fumadores comienza a serlo antes de los 18

años. A mediados de 1998, el Parlamento Europeo ratificó la Directiva sobre la publicidad del tabaco. La plena aplicación de esa directiva, que prácticamente hará que desaparezca la publicidad del tabaco y que tan buenos resultados ha dado entre los jóvenes de Bélgica o Francia, se demora en España, siendo la industria tabaquera la única beneficiada, pues el dinero que obtiene el Estado mediante los impuestos del tabaco es sólo una parte de la factura sanitaria del tabaco, enfermedades, muertes, invalideces, etc., sin poner precio al sufrimiento humano. Resulta una situación paradójica e inadmisibles que la sociedad preste mucha más atención a otras situaciones de riesgo para la salud, que aunque sean preocupantes, como la legionelosis, la enfermedad de las vacas locas y otras, representan un riesgo mucho menor y más difícilmente prevenible que el tabaquismo. La nicotina es una droga con un poder de adicción tan fuerte como el de la cocaína o heroína y su concentración en el tabaco se puede regular. Probablemente si se permitiera vender sólo tabaco natural, al que se haya quitado toda la nicotina y no se le incorporara ningún aditivo, al cabo de pocos años se minimizaría el problema del tabaquismo. Al poder no favorecer la adicción, los que lo desearan podrían dejar de fumar pues su voluntad no sería esclava de la nicotina. Curiosamente se está investigando en esta misma línea la preparación de una vacuna que evite esta adicción.

Las autoridades deberían abanderar, continuamente, la guerra contra el único problema grave y prevenible de salud pública que tiene la población española. España ha aprobado en septiembre de 2002 una disposición legal muy avanzada para limitación de los daños del tabaquismo, no obstante, se considera que se han abordado con timidez los plazos de implantación de determinadas medidas.

Alcohol

La problemática que plantea el alcohol es en cierta medida comparable a la del tabaco, con la diferencia de que su consumo moderado no es perjudicial, mientras que en el tabaco no hay dosis mínima inocua. De otro lado el alcohol no repercute de forma tan marcada en terceros, no hay "bebedores pasivos" si bien el consumo exagerado de alcohol provoca importantes daños al bebedor y a otros por ser causa de accidentes y de problemas laborales, sociales y familiares.

La publicidad, en ocasiones más o menos encubierta, de bebidas de alto contenido alcohólico frecuentemente dirigida a jóvenes es un hecho

en España. Desde un punto de vista socio-sanitario se considera absolutamente rechazable esta práctica que promueve y trivializa el consumo de estas bebidas. Como se ha comentado en el caso del tabaquismo, deberían potenciarse desde las instancias políticas las medidas contra el abuso del alcohol.

Drogas

La escalada en el consumo abusivo de sustancias psicotrópicas que comenzó en la década de los sesenta alertó a la sociedad occidental, históricamente tolerante, a entenderlo como un fenómeno social por los múltiples riesgos que comportaba. La creciente alarma social provocó algunas respuestas desde la precipitación, que aunque contribuyeron a limitar la inquietud no consiguieron resolver el problema. Se había desarrollado una de las mayores lacras de la sociedad postindustrial, que dio lugar a un imparable efecto dominó cuyas consecuencias alcanzan nuestros días y amenazan el futuro.

El negocio del narcotráfico desencadenó un sinfín de intereses económicos que comporta graves problemas para determinados estados fallidos o débiles y trae en jaque a casi todos los demás, por favorecer la delincuencia común, la prostitución, el blanqueo de dinero, además de los graves riesgos directos para la salud y el entorno familiar y social de los adictos, todo ello acompañado de un elevado coste económico añadido.

En el aspecto estrictamente sanitario, el abuso de este tipo de sustancias ha supuesto prácticamente la reaparición de la tuberculosis en algunos países, con el agravante de que ahora las cepas son resistentes a los tratamientos bacteriostáticos a causa del escaso cumplimiento terapéutico de los drogodependientes que con frecuencia presentan comportamientos muy desestructurados.

De la mano de las drogodependencias ha venido también un aumento importante del índice de afectados por la hepatitis C, un significativo repunte de las enfermedades de transmisión sexual, la aparición de patología dual, es decir enfermedades psiquiátricas unidas a las adicciones. Sin embargo, la repetidamente demostrada relación entre SIDA y abuso de drogas por vía parenteral, ha sido el más eficaz indicador de riesgo sanitario que ha obligado a reconsiderar en profundidad la asistencia a los drogodependientes.

Con el paso de los años la situación parece mejorar. La intensa lucha policial y financiera contra el narcotráfico, el establecimiento de medidas

sanitarias eficaces y la puesta en marcha de una asistencia altamente especializada están contribuyendo a reducir el problema, aunque en algunos estratos sociales persiste un cierto grado de tolerancia hacia ello.

Las campañas de educación sanitaria aumentan los conocimientos de los ciudadanos sobre los graves riesgos del consumo y en el aspecto socio-sanitario se consiguen cada día resultados más alentadores, pero en un escenario tan extenso, con dimensión mundial y de tan importantes intereses económicos, no cabe esperar la resolución del problema porque los narcotraficantes renuncien a sus pretensiones. Antes al contrario, cada vez son más sofisticados los métodos y más diversificada la oferta de sustancias: cannabis, heroína, cocaína, alucinógenos, anfetaminas y últimamente un variado paquete combinaciones de diversos elementos químicos, las denominadas sustancias de síntesis (éxtasis y las diversas denominaciones de vistosa fonética).

Según cambian sus intereses las redes del narcotráfico imponen nuevas modas de consumo lanzando diferentes sustancias, en un esfuerzo constante de eludir las dificultades que día a día les generan los servicios de policía de los distintos países en que operan.

La última experiencia en este sentido es la evolución del consumo de las sustancias de síntesis. Se trata de la utilización ilegal de moléculas que anteriormente tuvieron un uso terapéutico y que con el tiempo fueron desechadas y en muchos casos pueden sintetizarse con facilidad pues solo requieren una metodología y un instrumental básicos. La facilidad de elaboración y su presentación en pastillas facilita su introducción en el mercado y su consumo, al tiempo de que, con cambiar un radical al producto básico, permite la elaboración de diferentes sustancias con un objetivo común: diversificar el mercado e incrementar el consumo con sustancias de un coste más asequible.

En un alarde promocional se las presentó como drogas de diseño con objeto de facilitar su introducción en un mercado potencial de jóvenes cuya capacidad económica era limitada y donde el "diseño" se equiparaba a lo mejor y por tanto lo más apetecible por menos nocivo que las drogas utilizadas con anterioridad por los jóvenes consumidores.

Estas sustancias derivadas de las anfetaminas, el fentanilo, la petidina, etc., han tenido un gran éxito entre la juventud actual. Está claro que tienen potencial adictivo y que su consumo no carece de riesgos y en lugar de diseño se habla hoy de síntesis que es más apropiado. Las iniciales

sonrisas de los consumidores se han transformado en lágrimas al ver que provocaban algunas muertes.

Las drogodependencias seguirán siendo una amenaza para la sociedad del futuro y aunque aparecen nuevas drogas las clásicas siguen presentes, incluso algunas con mayor protagonismo como la cocaína.

Accidentes de tráfico, laborales y domésticos.

Estos accidentes presentan unas características singulares que en cierto modo los excluye del contexto del presente trabajo, que se orienta más bien a los nuevos riesgos sanitarios o riesgos emergentes. No obstante se reconoce su gran repercusión social y se hace un análisis somero de su situación.

Con los accidentes sucede en cierto modo algo similar a lo que pasa con el alcohol y el tabaco, que la sociedad convive tan cerca de ellos que ha generado si no una tolerancia, sí una cierta resignación, especialmente en lo que se refiere a los accidentes domésticos, a los que la sociedad parece que presta menos atención. Se estima que anualmente se producen en España dos millones de accidentes tanto en el entorno de la vivienda en sí como durante las actividades de ocio al exterior, accidentes que conllevan dos mil muertos anuales, siendo la causa de fallecimiento más importante entre los menores de 35 años. Todo ello a pesar de las importantes actuaciones políticas de los últimos años, en el terreno de las normas de seguridad de los combustibles, especialmente el gas, de los envasados de productos químicos domésticos, de normativa en la construcción, de mantenimiento de edificios (inspecciones técnicas periódicas) y sus instalaciones (ascensores, centrales térmicas, redes eléctricas...).

En cuanto a los accidentes laborales, a pesar de las normativas estrictas para su prevención y los sistemas de vigilancia establecidos, siguen siendo un importante problema social, aunque es previsible que en el futuro se siga avanzando en su control, habrá que reforzar los sistemas de información y educación de la mano de obra no especializada, en un porcentaje cada vez mayor constituida por inmigrantes.

Con relación a los accidentes de tráfico, la mejora de las carreteras y de los sistemas de protección de los vehículos deberían hacer disminuir considerablemente estos accidentes, y de hecho el número de muertes por esta causa ha disminuido ligeramente en los últimos veinticinco años,

lo que es bastante positivo teniendo en cuenta que el parque de vehículos y el número total de kilómetros recorridos actuales son muy superiores. De otro lado y en un sentido negativo está la mayor potencia de los motores y la posibilidad de alcanzar una superior velocidad. El factor humano, determinante en muchos accidentes, se ve influenciado de forma indirecta pero clara por los fabricantes, cuando en sus campañas de publicidad resaltan las potencia y seguridad de los vehículos. En el lado positivo y de cara al futuro es previsible la implantación en vehículos y carreteras de sistemas inteligentes, lo que probablemente hará disminuir de forma notable el número y gravedad de los accidentes.

CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto, cabe deducir las siguientes conclusiones:

- Los riesgos sanitarios a los que puede verse expuesta la sociedad en el futuro, como sucede con los de la sociedad actual, son numerosos y muy diversos, si bien para el presente ejercicio se han tomado en consideración aquéllos que por su gravedad, extensión y repercusión social se consideran más significativos.
- Existen diversas circunstancias que causan daños a la salud de las personas, como los terremotos, inundaciones, incendios, hambrunas... que no son analizadas en el presente documento, que se limita a estudiar los que se consideran riesgos primariamente sanitarios.
- Los riesgos sanitarios son, en general, los presentes hoy en día que puedan mantener o incrementar su protagonismo en el próximo futuro. Por nuevos riesgos habría que entender fundamentalmente los que actualmente tienen un ámbito muy restringido y que puedan extenderse, ya que no parece posible predecir riesgos verdaderamente nuevos.
- Los riesgos por las armas de destrucción masiva, es decir debidas a los agentes NBQ (nucleares, biológicos y químicos) constituyen un grupo de riesgos emergentes, estimándose que su aparición sería más probable en el contexto de accidentes o de ataques criminales o terroristas que por verdaderos ataques reglados durante operaciones de guerra.
- Dentro de los riesgos nucleares, cabe destacar los denominados riesgos "ROTA" (Release other than attack), término aplicable igual-

mente al ámbito de las armas biológicas y químicas. En el caso de las armas nucleares puede presentar dos modalidades distintas, la más peligrosa sería que tuviera lugar una explosión nuclear accidental, otra posibilidad es que se tratara sólo de una rotura de la carcasa del arma seguida de una liberación de los radioisótopos del combustible nuclear, con o sin explosión del explosivo convencional iniciador. Las explosiones nucleares en el contexto de una gran confrontación se consideran posibles aunque poco probables. Sería naturalmente uno de los mayores riesgos a que puede verse sometida la sociedad, tanto por sus efectos inmediatos, radiactivo, térmico y explosivo como por sus efectos retardados de contaminación radiactiva de la zona y su acción directa sobre el hombre acompañada de su introducción en la cadena alimentaria mediante el agua y los cultivos o a través de animales contaminados.

- Los ataques biológicos que tuvieron lugar tras el *11 de septiembre*, causaron varios muertos, numerosos afectados y una gran alarma social en EEUU, alarma que se reprodujo en otras naciones del mundo. En España generó inquietud y falsas alarmas, que obligaron a establecer precozmente un plan de protección por parte de las autoridades sanitarias nacionales con la colaboración estrecha de la sanidad militar. Este hecho ha supuesto un verdadero revulsivo en el concepto de defensa-protección civil de nuestra sociedad, cuyas consecuencias se están viviendo intensamente en la actualidad.
- Dentro de los posibles agentes biológicos que pudieran emplearse cabe señalar los causantes del carbunco, la viruela, la peste bubónica, el botulismo y la tularemia, así como los virus de las fiebres hemorrágicas (Ebola, Lassa, etc).
- Los productos químicos son una fuente próxima e importante de riesgo sanitario, tanto los que maneja la industria, de los que un porcentaje elevado es tóxico, como los desarrollados específicamente para causar daño al hombre, animales y plantas, los denominados agentes químicos de guerra.
- Dentro de los agentes químicos, los de mayor riesgo tanto de uso terrorista como bélico serían los neurotóxicos, por ser los más dañinos para el hombre, porque sus efectos tienen un carácter dramático lo que potencia su acción psicológica y porque no es difícil disponer de ellos.
- También hay que tener presentes los riesgos derivados del empleo pacífico de radionucleidos en medicina, en la industria y en las centrales nucleares. Se considera que el riesgo radiactivo que más pre-

ocupa a la sociedad occidental, excluyendo la explosión nuclear, es el que podría derivar de las centrales nucleares. Las centrales nucleares de determinados países pueden representar un riesgo importante para la sociedad. Chernobil (Ucrania) ha representado un hito histórico muy negativo en el mundo de la energía nuclear.

- Los riesgos alimentarios se consideran como emergentes, en particular la afectación endógena del alimento, es decir en su origen, favorecida por la “globalización” en la obtención de alimentos primarios, pero también las contingencias que puedan surgir durante los procesos de transformación de los alimentos.
- La contaminación intencionada del agua y demás alimentos, es una modalidad más de posible empleo criminal o terrorista de los agentes químicos, biológicos o radiactivos.
- No se consideran apreciables los posibles riesgos derivados de los campos eléctricos (líneas de alta tensión, microondas), así como de las radiaciones de la telefonía móvil, ya que los estudios llevados a cabo en diversas partes del mundo durante los últimos años no han evidenciado ningún efecto negativo para la salud.
- En cuanto a las armas, se citan especialmente las minas, por sus efectos indiscriminados e incontrolados. Las denominadas *armas no letales* de gran interés general y en el futuro formarán parte de los arsenales de los ejércitos y fuerzas de seguridad y podrán también ser utilizadas con fines criminales o terroristas. Como causantes de daño a la salud de las personas habría que considerarlas de menor entidad.
- Un capítulo importante dentro de los futuros riesgos sanitarios son las llamadas *enfermedades emergentes*. Dentro de este grupo se encuentra, fundamentalmente, el SIDA, como nueva enfermedad que se va extendiendo por todo el planeta como una pandemia de proporciones bíblicas. Se consideran también como emergentes la tuberculosis, en cierta medida como proceso acompañante del SIDA. Como un riesgo menor que los anteriores cabe citar las infecciones priónicas (enfermedad de las vacas locas), la legionelosis, el shock tóxico estreptocócico y la tularemia y las enfermedades virales hemorrágicas.
- El marcado incremento del número de viajes, la potenciación del comercio internacional y las migraciones pueden suponer en el futuro mayores riesgos sanitarios, en especial por la difusión de enfermedades infecciosas antes localizadas en sus habitats naturales.

- Entre los posibles riesgos relacionados con la biotecnología, destacan los que se vienen denominando desarrollos de la *biología negra*, que es la aplicación de técnicas biotecnológicas con fines criminales o terroristas, como puede ser la producción de nuevos agentes biológicos. Se podría tratar de la reconstrucción de una bacteria o virus, a la que se darían las propiedades adecuadas para su empleo como agresor biológico, en cuanto a seguridad en su manipulación, incremento de la virulencia, dificultad de identificación, etc., serían los *agentes de diseño*.
- El tabaquismo es un riesgo sanitario muy importante, por tratarse de la primera causa de muerte evitable en España, muerte que incluye un gran número de fumadores pasivos. Se trata de una verdadera lacra social frente a la que está actuando de forma muy lenta. Algo parecido sucede con el abuso del alcohol. En ambos casos se debería de actuar particularmente contra las campañas que promocionan el consumo de estos productos entre los jóvenes.
- Las drogas son también causa importante de riesgo sanitario, aunque su repercusión social sea mayor todavía que su efecto directo sobre la salud de las personas.
- Los accidentes laborales y sobre todo los domésticos y los de tráfico por su mayor morbimortalidad son causa importante y evitable de riesgo sanitario.
- Como síntesis de lo anteriormente expuesto y excluyendo los riesgos sanitarios naturales o no utilizados intencionadamente para hacer daño, cabe presentar como riesgos sanitarios más probables en el próximo futuro los ataques terroristas o criminales con carbunco, toxinas tipo perfringens o botulínica, neurotóxicos, virosis hemorrágicas, el accidente con un arma nuclear o en una central nuclear. Podría considerarse también un escenario más peligroso, que podría suponer la aparición de uno o más de las siguientes circunstancias: explosión de un arma nuclear, accidente grave en una central nuclear, diseminación amplia del carbunco o de la viruela, o de un neurotóxico de nueva generación.
- No es objeto del presente estudio analizar los sistemas de protección frente a cada uno de los riesgos citados anteriormente, pero se considera oportuno comentar con carácter general los sistemas de que dispone o puede disponer la sociedad para hacer frente a este tipo de situaciones. En primer lugar la *inteligencia*, es decir la obtención de información suficiente, su elaboración y difusión; los sistemas de *vigilancia*, de amplia implantación actual en el campo

de la salud, pero que posiblemente requieren ser potenciados. Igualmente los *planes de actuación* para los distintos niveles y amenazas, con el alcance y dotación que corresponda en cada situación y sometidos a un proceso de continua revisión y adaptación. Todas estas acciones de protección, como es natural después de los hechos vividos recientemente, están en proceso de revisión y potenciación, tanto en el entorno de cooperación internacional como en el nivel nacional de España.

BIBLIOGRAFÍA

- CENTER FOR DISEASES CONTROL AND PREVENTION. *"Biological and Chemical terrorism: Strategic Plan for Preparedness and Response"*. Atlanta, USA, abril 2000.
- CORDESMAN, A. *"Asymetric and Terrorist Attacks with Biological Weapons"*. Center for Strategic and International Studies, Washington, february 2001.
- CORDESMAN, A. *"Terrorist, Asymetric Warfare and Nuclear Weappons"*. Center for Strategic and International Studies, Washington, february 2001.
- HERNANDO, A. *"Campos electromagnéticos medioambientales y recomendaciones de la Unión Europea"*. Segundo Ciclo de Primavera de la Salud. Foro Complutense, Madrid 2002.
- GUERRERO, A. *"Las vacas locas y las enfermedades priónicas humanas"*, Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica, vol 4, abril 2002.
- GUERRERO, F. y GUERRERO, F. A. *"Defensa química"*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *"Accidentes químicos: aspectos relativos a la salud"*, Washington DC 1998.
- PICAZO, J. J. y BOUZA, E. *"Infección 2001"*, Servisistem, Bilbao 2001.
- PICAZO, J. J. y BOUZA, E. *"Infección 2002"*, Servisistem, Bilbao 2002.
- TUCKER, J. *"Historical Trends Related to Bioterrorism: An emprical analysis"*. Emerging. Infectious Diseases, Vol 5 july-august 1999.
- UBEDA, A. *"Telefonía móvil y salud pública"*. Segundo Ciclo de Primavera de la Salud. Foro Complutense, Madrid 2002.

- VILLALONGA, L. M. *"Efectos de las armas nucleares: asistencia a bajas masivas nucleares."* Romagraf, Madrid, 1986.
- VILLALONGA, L. M. y ALSINA, F. J. *"Protección frente al bioterrorismo"*, Revista Española de Defensa, num 159, Madrid, mayo de 2001.
- WADE, J. *"Medical risk Assesment of the Biological Threat"*, Arlington VA, USA, may 2001.
- ZAJTCHUK, RUS. *"Medical Aspects of Chemical and Biological Warfare"*, Office of the Surgeon General (DOA), Washington, 1997.
- ZAJTCHUK, RUS. *"Medical Consequences of Nuclear Warfare"*, Office of the Surgeon General (DOA), Washington, 1989.

CAPÍTULO SEXTO

LOS ESTADOS FALLIDOS

LOS ESTADOS FALLIDOS

Por MIGUEL ALONSO BERRIO

LOS ESTADOS FALLIDOS: NUEVA AMENAZA

La Carta de Naciones Unidas proscribió el uso de la fuerza en las relaciones internacionales culminando un largo proceso de regulación y limitación de la guerra entre Estados soberanos. Desde entonces, sin embargo, otro tipo de guerras que tienen lugar en el interior del Estado ha causado más víctimas que las guerras clásicas. Entre ellas se incluyen conflictos civiles que permanecen enquistados, la violencia anárquica derivada de la disolución de la autoridad estatal o la aparición de poderes fácticos que rivalizan en el uso de la fuerza con el Estado. En ocasiones la comunidad internacional ha intervenido con el envío de misiones militares como instrumento de gestión de crisis.

La fragilidad estatal es el elemento común a estas diversas situaciones. Se ha acuñado el concepto de "Estado fallido" para identificar aquellos Estados que, en terminología de Max Weber, se muestran incapaces de mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza. De hecho este fenómeno ha acompañado al Estado desde sus orígenes, como muy bien conocieron sus primeros teóricos a comienzos de la edad moderna. En fechas tan tardías como mediados del siglo XIX no se ejercía soberanía efectiva sobre amplias zonas del planeta y el Estado moderno se enfrentaba a auténticas organizaciones criminales transnacionales dedicadas a la piratería o el tráfico de esclavos. Ni siquiera la intervención internacional en Estados frágiles está exenta de antecedentes como lo muestra la intervención europea en el Imperio Otomano.

Que el problema de la deficiencia de la autoridad estatal sea antiguo no quiere decir que el Estado fallido deje de ser una *nueva amenaza*. Los cambios normativos de la legalidad internacional desde la Segunda Guerra Mundial y los enormes retos sociales y políticos a los que los Gobiernos se enfrentan hacen que los Estados fallidos sean cada vez más numerosos. Las respuestas clásicas ante la quiebra de la autoridad estatal han dejado de ser válidas y la sociedad internacional se ve obligada a experimentar nuevas fórmulas.

El Estado fallido se ha considerado como una manifestación más del proceso de erosión del papel central que el Estado ha ocupado tradicionalmente como actor de las relaciones internacionales y regulador de las relaciones sociales. La aparición de organizaciones internacionales y no gubernamentales, el creciente protagonismo de ciudades y regiones (el "Estado-región"), de empresas multinacionales e incluso de organizaciones criminales se combinarían en limitar la efectividad de los Gobiernos en afirmar su autoridad. En este contexto el Estado fallido anunciaría la próxima anarquía (1) a la que estarían condenadas las "entidades caóticas ingobernables" del Tercer Mundo (2) y de la que no serían del todo inmunes las sociedades desarrolladas. El sentido de la evolución histórica del Estado moderno se habría invertido: el estado de naturaleza no se encontraría al inicio sino al final de este proceso. "*In the beginning all the World was America*", pudo decir John Locke en el siglo XVII (3). Para algunos autores hoy, sin embargo, "el futuro se encuentra en Africa" (4). Un futuro que para unos es de anarquía apocalíptica mientras que para otros es un porvenir de nuevas formas de organización social post-estatal.

¿QUÉ ES UN ESTADO FALLIDO? DEFINICIÓN DEL CONCEPTO

El Estado fallido es una de esas categorías insatisfactorias que se definen por lo que carecen y no por lo que poseen. La expresión, traducción forzosamente insatisfactoria del inglés *Failed State*, indica que la realidad

-
- (1) KAPLAN, ROBERT (1994). "*The Coming Anarchy*" en *The Atlantic Monthly*, febrero 1994, pags. 44-76.
 - (2) DE RIVERO, OSWALDO. "*The Myth of Development: The Non-Viable Economies of the 21st Century*". Londres & Nueva York, Zed Books. 2001.
 - (3) LOCKE, JOHN. "*On Civil Government II*", párr. 49.
 - (4) TROTHA, TRUTZ VON. "*Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit*" en *Liathan*, vol. 28, nº 2, junio 2000, pags. 262-263.

que describe el concepto es imperfecta, está incompleta. Dos son los elementos, pues, que se combinan para hablar de Estado fallido: la existencia formal de un Estado y su deficiencia efectiva.

Estado

El punto de partida es la existencia de un Estado: una estructura política que reclama el ejercicio del poder soberano sobre un territorio poblado de manera estable y que es reconocido como tal por el resto de la comunidad internacional. La violencia anárquica que recientemente ha acompañado la disolución de la autoridad en países como Afganistán, Liberia, Congo/Zaire o Sierra Leona se ha producido en el seno de Estados reconocidos internacionalmente, miembros de Naciones Unidas. La "estatalidad" de estos países se manifiesta por la posesión de atributos simbólicos como banderas, himnos, instituciones de Gobierno, puestos en organizaciones internacionales, Representaciones diplomáticas. En el orden internacional un Estado es o no es. No hay situaciones intermedias.

El reconocimiento del Estado fallido como "Estado" tiene unos efectos prácticos radicales. La violencia que se desarrolla en su seno puede asemejarse a la de otros periodos anárquicos de su Historia pre-estatal. Incluso en múltiples ocasiones puede haber una clara continuidad entre una y otra violencia. Sin embargo la existencia de un Estado diseña formas propias del conflicto, convirtiendo a las instituciones estatales en un sujeto (y objeto) del mismo. Más importante aún, desde el momento en que un Estado ha sido reconocido por la comunidad internacional, ésta se obliga a respetar su soberanía junto con sus atributos de igualdad, respeto de su integridad territorial y no intervención en sus asuntos internos.

Carencia de gobernabilidad

En el Estado fallido la condición estatal está vacía de contenido. El Estado fallido combina la soberanía formal con su ausencia en la realidad, una existencia legal con una inexistencia política. Es una concha jurídica que acoge una condición anárquica interna. La soberanía formal efectiva frente al exterior no se ve acompañada por su ejercicio material en el interior. La autoridad del Estado es inexistente en todo o en partes sustancialmente importantes de su territorio. El Gobierno es incapaz de realizar sus funciones básicas y el orden y la cohesión social se disuelven. El bien público por excelencia, la seguridad, deja de prestarse por el Estado que abandona la pretensión de ofrecer otros servicios básicos como justicia,

infraestructuras o atención social que quedan cubiertos por agentes privados. Las instituciones del Estado se convierten en entidades irrelevantes o incluso pueden quedar vacantes.

Podría así definirse el Estado Fallido como:

El Estado que carece de la capacidad de generar lealtad –derecho a gobernar-, de dotarse de los recursos necesarios para gobernar y proporcionar servicios, de mantener el elemento esencial de la soberanía, consistente en el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza dentro de sus límites territoriales, y de actuar dentro del contexto de un consenso basado en una comunidad política (5).

Un grupo de trabajo establecido por la CIA llegó a identificar 113 casos de Estados fallidos entre 1955 y 1994 (6). De ellos sólo una docena fueron auténticos casos de colapso total del Estado. Sin llegar a esa situación extrema, en la que por ejemplo ha caído Somalia, podría incluirse dentro del concepto de Estado fallido los supuestos de disolución de su autoridad en partes significativas de su territorio como ocurre en Colombia. En ambos casos el elemento determinante es la ausencia de gobierno efectivo. La guerra civil clásica, por el contrario, no tiene por qué necesariamente identificarse con el Estado fallido. Es posible que el enfrentamiento de un Gobierno rival o secesionista con el Gobierno “legal” —el conflicto positivo de autoridades— no llegue a degenerar en la anarquía propia de un Estado fallido —el conflicto negativo de autoridades en el que no hay un Gobierno responsable que controle el territorio.

Por la misma razón la disolución de un Estado no es equivalente al Estado fallido. La disolución es un supuesto de sucesión de Estados —esto es de sustitución de la soberanía en un territorio de un Estado (el precedente) por otro u otros (los sucesores)— en la que el Estado precedente llega a extinguirse como sujeto internacional. Este proceso puede ser pacífico, como sucedió con la desaparición de la República Democrática Alemana, la Unión Soviética o Checoslovaquia. Aun produciéndose tras una guerra, la transferencia de poderes puede realizarse de manera ordenada como ocurrió al disolverse Austria-Hungría. En otras ocasiones, sin

(5) HOLSTI, KAVELI J. *“The State, the War and the State of War”*. Cambridge: Cambridge University Press, pag. 82. 1996.

(6) ESTY, DANIEL C. ET AL. (1998). *“The State Failure Project: Early Warning Research for U.S. Foreign Policy Planning”*, documento presentado en *“Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences: Purdue University, West Lafayette, 25 a 27 de febrero de 1998.*

embargo, puede ser un proceso violento con brotes de anarquía que le acercarian al concepto de Estado fallido, tal como sucedió en las guerras de sucesión de Yugoslavia. En todo caso lo característico del Estado fallido no es que se dispute la soberanía del Estado, que en la mayoría de los supuestos es un tema irrelevante (los ejemplos de Liberia, Afganistán o Albania lo muestran claramente) sino la ausencia de autoridad.

Por último, pese a su íntima relación el Estado fallido no es equivalente al mero Estado frágil, ni siquiera en el mundo en desarrollo. En el Estado fallido la autoridad no sólo es amenazada o discutida sino que se derrumba. Un Estado débil como Uzbekistán o Mauritania podría degenerar en Estado fallido pero cualitativamente es diferente de Sudán, Afganistán o Sierra Leona.

EL ESTADO Y SU RECONOCIMIENTO

Si el primer elemento que compone el Estado fallido es la existencia de una entidad soberana, las nuevas normas que regulan la creación de Estados no pueden dejar de ser un factor determinante en la aparición de Estados fallidos.

Descolonización y aparición de nuevos Estados

En las relaciones internacionales clásicas un Estado existía siempre que se diera un Gobierno efectivo e independiente sobre un territorio determinado poblado de manera estable. El reconocimiento internacional del nuevo Estado tenía un carácter declarativo. El "concierto de las naciones" verificaba que efectivamente se satisfacían ciertos criterios de gobernabilidad antes de acogerlo en su seno. Esa realidad todavía se refleja en el artículo 4 (1) de la Carta de Naciones Unidas al establecer como condición para admitir a nuevos Estados que *estén capacitados* y dispuestos a asumir las obligaciones de la Carta. Consecuentemente no resultaba extraño que la administración de territorios considerados incapaces de gobernarse por sí mismos fuera asumida por Estados soberanos extranjeros.

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial la existencia de colonias y otros territorios no autónomos se manifestó crecientemente como un anacronismo. En unos pocos años se modificaron de manera radical las normas que regían la aparición de nuevos Estados. En 1960 la

resolución 1.514 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la concesión de la independencia a los países y a los pueblos coloniales reconoció el derecho de todos los pueblos a la libre determinación. Con ello se configuró lo que Carl Schmidt (7) denominaría como un nuevo *nomos de la Tierra*. Esa nueva ordenación del espacio se caracteriza por la universalización del Estado-nación y se fundamenta en la igualdad y libre determinación de todos los pueblos. Supone un repudio absoluto de los principios ideológicos del colonialismo en cuya virtud las “naciones civilizadas” tenían el derecho y la responsabilidad de gobernar ante la incapacidad de los pueblos coloniales. Así expresamente la resolución 1.514 declaró que “*la falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia*” (8).

La descolonización no resolvió, sin embargo, los problemas de subdesarrollo y pobreza que sufrían los territorios no autónomos ni mitigó necesariamente sus deficiencias institucionales. De hecho la creación de nuevos Estados resaltó las desigualdades políticas y económicas en el mundo obligando a acuñar una nueva terminología para describir esta realidad (Tercer Mundo, Subdesarrollo, Países en vías de Desarrollo). La descolonización, en definitiva, dio lugar a la aparición de lo que Robert Jackson denomina como “*Cuasi-Estados*” (9): entidades soberanas con una insuficiente capacidad de gestionar las complejas y crecientes responsabilidades de gobierno del mundo actual que deben su existencia al reconocimiento internacional. Como Estados son beneficiarios de los principios de igualdad soberana, respeto de su integridad territorial e independencia política y no ingerencia en asuntos de su jurisdicción interna que recoge la Carta de Naciones Unidas (10). Sin embargo, aun siendo reconocidos como Estados, no cumplen con el requisito de gobernabilidad del artículo 4 (1) de la Carta.

La descolonización creó, por tanto, las condiciones para la aparición del Estado fallido al proliferar nuevos Estados con graves carencias institucionales. Al mismo tiempo, ante el fenómeno de la no gobernabilidad que ha acompañado a la Humanidad desde sus orígenes, la nueva legali-

(7) SCHMITT, CARL. “*Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Euroaeum*”. Dunker & Humblot. Berlín. 1974.

(8) Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas (3).

(9) JACKSON, ROBERT. “*Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*”, Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

(10) Carta de Naciones Unidas, artículo 2, (1, 4, 7).

dad internacional considera ilegítimas tanto las respuestas tradicionales del colonialismo como la “descertificación” de Estados que carezcan de toda apariencia de Gobierno. Las incertidumbres en la búsqueda de respuestas por la comunidad internacional ante el Estado fallido derivan, por tanto, del hecho de que se avanza en un territorio desconocido.

El fin de la Guerra Fría y la nueva ola de creación de Estados

La disolución de Yugoslavia y la Unión Soviética al término de la Guerra Fría han confirmado la validez universal de las nuevas normas que regulan la creación de nuevos Estados, inicialmente configuradas en el entorno político de la descolonización. La práctica de la pasada década muestra que el reconocimiento internacional de Estados ha dejado de depender de la verificación de la presencia de determinados atributos o condiciones de gobernabilidad para descansar, en esencia, en una decisión de la comunidad internacional inspirada en los principios y valores que defiende. *“Reconocimiento y estatalidad están tan ligados que, para todos los efectos prácticos, el reconocimiento ha remplazado a la estatalidad y sus atributos más concretos de territorio, población, gobierno y capacidad de entablar relaciones internacionales”* (11). El reconocimiento se consagra, así, como el factor decisivo para la creación de Estados.

En el momento de su reconocimiento internacional, algunos de los nuevos Estados reconocidos, como Georgia o Bosnia y Herzegovina, no llegaron a cumplir siquiera las mínimas condiciones de gobernabilidad que se exigieron en el proceso de descolonización. Estos Estados eran incapaces de asegurar su autoridad en todo su territorio. Padecían confusas guerras civiles en las que cuestionaba la misma legitimidad del Estado o sus límites territoriales. En la antigua Yugoslavia expresamente el reconocimiento se constituyó en un instrumento político a disposición de la comunidad internacional para influir en las partes en conflicto. Significativamente entre las condiciones que la Comunidad Europea incluyó para proceder al reconocimiento de las antiguas repúblicas yugoslavas (respeto a obligaciones internacionales, inviolabilidad de fronteras, derechos humanos y de minorías) no figuraba la de efectividad o gobernabilidad.

(11) ECKERT, AMY E. *“The Construction of States in International Politics”*. Documento presentado en la reunión anual de la International Studies Association en Washington del 16 al 20 de febrero de 1999.

Este último ciclo de creación de Estados en los años 90 ha dibujado un nuevo arco de riesgo de aparición de Estados fallidos que desde la península balcánica, pasando por el Cáucaso llega hasta las Repúblicas de Asia Central. El despliegue de misiones internacionales de paz principalmente en la antigua Yugoslavia muestra la conciencia de la frágil gobernabilidad en estos territorios. Expresamente en Bosnia y Herzegovina y Kosovo misiones civiles internacionales han recibido el mandato de crear instituciones de Gobierno efectivas. La desmembración de Yugoslavia y la Unión Soviética ha demostrado que el proceso de aparición de nuevos Estados no concluyó con la disolución de los imperios coloniales europeos. En las próximas décadas es posible que este proceso afecte al Tercer Mundo en el que hay Estados como Indonesia, India, Filipinas, Nigeria o Chad que hacen frente a tensiones secesionistas. La independencia de Eritrea o Timor Oriental puede ser el preludio de la desmembración de "Cuasi-Imperios" que daría lugar a una generación nueva de Estados frágiles.

FACTORES DETERMINANTES DEL COLAPSO DEL ESTADO

Un Estado de reciente creación no es sinónimo de Estado fallido o amenazado de colapso. La mayor o menor predisposición de un Estado a desembocar en la anarquía está en función de factores tanto estructurales —la ausencia de una tradición política compleja— como coyunturales.

Ausencia de tradición política: la permanencia de la estructura

El encuentro entre el mundo en vías de desarrollo y el Estado moderno es una "*combinación extraña, ambigua, insatisfactoria y a menudo ciertamente trágica*" (12). Con mayor o menor apego a las formas sociales y políticas tradicionales, las minorías gobernantes de las nuevas naciones han procurado implantar en sus países las estructuras estatales desarrolladas por las sociedades industriales. Las réplicas del Estado han incluido desde símbolos e instituciones hasta modelos socio-económicos y políticos incluyendo experimentos de regímenes totalitarios como el de Pol Pot en Camboya.

Pero el Estado, típico producto cultural de origen europeo, ha sido exportado a todo el mundo sin haber considerado las condiciones de aco-

(12) CLAPHAM, CHRISTOFER. *"Africa and the International System. The Politics of State Survival"*. (CUP), 1996. pag. 267.

gida. Las formas del Estado han sido ampliamente reproducidas pero no siempre se han podido improvisar los principios de organización social sobre los que se basa su funcionamiento, como son la legitimidad racional del poder o la distinción entre lo público y lo privado. En aquellos países donde no hay una tradición política compleja estos principios propios del Estado moderno han entrado en conflicto con los lazos de lealtad personal que definen el marco real de obligaciones y derechos en la sociedad. El Estado puede tener una apariencia de tal, pero en la práctica ha podido no existir mucho antes de que se manifieste su colapso.

En sentido inverso no es sorprendente que aquellas sociedades donde han existido formas de organización política más o menos desarrolladas son las que han consolidado Estados más sólidos, capaces de sobrevivir a experiencias traumáticas. Así en América Latina, pese a su Historia política convulsa y a su subdesarrollo, nunca el Estado ha llegado totalmente a desaparecer de la misma forma que lo ha hecho en Liberia o Sierra Leona. Ciertamente en países latinoamericanos hay extensos territorios en los que la autoridad del Estado es prácticamente inexistente. Sin embargo la supervivencia del Estado (no así de sucesivos regimenes políticos) no se ve amenazada por la anarquía de estas regiones, en las que, por otra parte, nunca se llegó a ejercer efectivamente soberanía desde antes de la emancipación. La complejidad del continente africano prueba igualmente la variable capacidad de arraigo del Estado en función de la sociedad que le acoge. Las sociedades del África sub-sahariana donde existía una vida política organizada antes del dominio colonial son las que han desarrollado los Estados más estructurados. Así se puede contrastar las dificultades de construir estructuras políticas complejas en Somalia, norte de Uganda, sur de Sudán, Liberia y Sierra Leona, frente a las tradiciones políticas existentes en el sur de Uganda, Ruanda, sur de Ghana, norte de Etiopía y Eritrea sobre las que se han establecido estructuras efectivas de Gobierno (13).

Es preciso puntualizar que la consolidación de instituciones estatales no inmuniza a la sociedad del riesgo de un conflicto civil sangriento. Sólo otorga a las instituciones estatales, si el conflicto estalla, de una capacidad de supervivencia o de rápida recuperación, como lo muestra la experiencia de Bosnia y Herzegovina. El conflicto adoptará además formas dis-

(13) CLAPHAM, CHRISTOFER. *Failed States and Non-States in the Modern International Order*, documento presentado en la Conferencia sobre Estados fallidos en Florencia, 7-10 de abril del 2000.

tintas en función que el Estado esté arraigado o no. En un caso, el Estado —con su legitimidad y estructuras de poder— se convierte en el objeto cuya posesión es determinante para la victoria de uno o de otro bando. En el otro, las instituciones estatales, existentes sólo en el papel, tienen poco más que el valor simbólico de mostrar el triunfo de un contendiente y fácilmente pueden llegar a descomponerse en los inicios del conflicto. Así el Estado no sobrevivió a la guerra en Somalia, mientras que en Ruanda las instituciones estatales pasaron de manos en varios Golpes de Estado y acabaron por convertirse en el instrumento del genocidio de 1994.

Por otra parte si la falta de una tradición política es el principal factor de riesgo para el colapso de las instituciones estatales, sería falso entender que las sociedades adolescentes del Tercer Mundo están condenadas inexorablemente a esta condición. Un Estado subdesarrollado no es necesariamente un Estado fallido ni viceversa. Hay Estados con un nivel bajo de desarrollo, por ejemplo Botswana, que mantienen niveles tolerables de convivencia cívica. Otros relativamente desarrollados, como la antigua Yugoslavia, que no pudieron canalizar sus tensiones nacionalistas de manera pacífica. Es necesario, por tanto, completar este factor con otros que, la mayor parte de las veces combinados, ponen a prueba la capacidad de resistencia de las instituciones: la dinámica política interna, las relaciones étnicas en el seno de la sociedad y el entorno internacional.

El Estado neo-patrimonial: la dinámica política interna

El Estado puede adquirir una naturaleza neo-patrimonial al ser apropiado por una minoría gobernante que lo utiliza para su beneficio apoyándose en una clientela política definida en términos étnicos o sociales. Esta situación ha sido considerada en ocasiones como un mal necesario ante la inmadurez de la sociedad. Sobre la base de una concepción lineal del Desarrollo compartida por los ideólogos del comunismo y del liberalismo, se entendía que la “acumulación primitiva de capital” a manos de elites locales y su control sobre las estructuras nacientes del Estado eran condiciones necesarias para la modernización y el progreso económico que inexorablemente conducirían, a largo plazo, a la democratización. Sin embargo este círculo virtuoso de Desarrollo económico y político desgraciadamente se ha probado difícil de llevar a la práctica. Más bien el Subdesarrollo muestra una inercia de la que el propio Estado neo-patrimonial es en parte responsable, antes de ser su víctima. En este sentido las más de las veces el colapso no afecta a la pri-

mera generación de gobernantes sino que se manifiesta décadas después como el desenlace de una “larga enfermedad degenerativa” (14) una vez que los regímenes políticos han agotado su capacidad de supervivencia, arrastrando con ellos al Estado.

Los Estados son estructuras administrativas onerosas que sólo resultan rentables en la medida en la que producen “bienes públicos” como orden público, seguridad jurídica, infraestructuras, sanidad o educación. El Estado contemporáneo ha asumido además nuevas responsabilidades en la promoción del Desarrollo económico. El Estado en el Tercer Mundo ha de hacer frente a estos retos con unos medios financieros limitados que en gran parte se han de utilizar para financiar un aparato estatal ligado al clientelismo del que depende la supervivencia del régimen. Las elites gobernantes, sin incentivo para invertir en el desarrollo de la base económica del país, se convierten en captores de rentas económicas. El Estado más que favorecer el Desarrollo se convierte en una carga para la sociedad. La falta de servicios públicos, la pobre administración y la corrupción ofrecen un entorno desfavorable para el desarrollo de actividades económicas reduciendo la capacidad de financiar el aparato estatal. El colapso político del Estado puede así venir precedido por su quiebra económica, como ocurrió en Zaire en 1996 o en Albania en 1997.

La apropiación del Estado por una oligarquía reafirma la conciencia en el resto de la sociedad de ser una realidad ajena. *“Cuanto más el Estado se manifieste disfuncional porque segmentos de la sociedad lo han usurpado y sirve para sus intereses particulares, más las relaciones personales son necesarias como sustituto y precaución frente a la intrusión lo que, a su vez, restringe el alcance del Estado”* (15). El Estado, como ocurre en numerosos países iberoamericanos, asiáticos o africanos, puede controlar la realidad social y económica oficial y aparentar ser fuerte, adoptando formas autoritarias de gobierno. Pero una sociedad y economía informal prospera a sus espaldas acorralando la influencia real de las instituciones y manteniéndose fuera de su control. Esta masa humana desempleada o subempleada, desarraigada de su reciente pasado rural y poblando los suburbios del Tercer Mundo, forma el caldo de cultivo de movimientos

(14) ZARTMAN, I. WILLIAM. *“Introduction: Posing the Problem of State Collapse”* en William Zartman ed. *Collapsed States The Disintegration and Restoration of Legitimate Authorities*. Boulder, CO: Lynne Rienner. 1995.

(15) SPANGER, HANS-JOACHIM. *“The Ambiguous Lessons of State Failure”*, documento presentado en la Conferencia sobre Estados fallidos en Florencia, 11-14 de abril del 2001.

radicales que rechazan la modernidad como son el fundamentalismo islámico, los khmeres rojos o el terrorismo latinoamericano del Sendero Luminoso y otros grupos afines.

Las elites se enfrentan, en estos casos, a un dilema de compleja solución. Su falta de legitimidad implica que de manera creciente se ven compelidos a utilizar la fuerza y asegurar la lealtad de su clientela para mantener su frágil poder. Pero a medio plazo esta estrategia resulta insostenible y agrava los problemas políticos y sociales. Si optan, por otra parte, por ampliar su base de apoyo social y relajar la represión tendrán que hacer frente a la reacción de su clientela al ver desaparecer sus privilegios y a la impaciencia de los excluidos por mejorar rápidamente su suerte. La inestabilidad política acaba convirtiéndose en crónica sin dejar oportunidad al Estado de consolidarse.

La única alternativa viable, aunque exige una extraordinaria capacidad de gestión política, es la de fortalecer *al mismo tiempo* el control social sobre el Estado y la efectividad del ejercicio del poder en la sociedad, consolidar en suma un Estado que sea a la vez eficiente y democrático y que mejore la situación económica de la población. La cuestión del ejercicio del poder y del funcionamiento de las instituciones junto con las estrategias de reducción de la pobreza y descentralización han pasado, así, a un primer plano en la doctrina actual del Desarrollo después del énfasis que el mercado tuvo en la década de los 80 (16). Democratización y buen gobierno, legitimidad y poder se manifiestan pues, como dos realidades mutuamente dependientes.

Las etnocracias: la dinámica de las relaciones étnicas

"Para ser hoy un Estado sólo se precisa haber sido ayer una colonia. Toda otra consideración es irrelevante" (17). La conversión de demarcaciones coloniales en nuevos Estados se realizó de manera tan arbitraria y sin reparar en su composición étnica como anteriormente se había llevado a cabo la apropiación de territorios "libres" por las potencias coloniales. En la disolución de Yugoslavia y la Unión Soviética se aplicó ese mismo principio *uti possidetis* por el que las demarcaciones internas

(16) BANCO MUNDIAL. *World Development Report. Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press. 1999.

(17) JACKSON, ROBERT. *Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990, pag. 17.

pasaron a convertirse sin más consideraciones en fronteras internacionalmente reconocidas. Como resultado la práctica totalidad de los nuevos Estados son étnicamente heterogéneos.

Es un lugar común afirmar que en el Tercer Mundo el Estado ha de crear la nación a diferencia de lo que ha ocurrido en el occidente europeo. Ya desde la emancipación americana la independencia ha sido el mito fundacional por excelencia utilizado para integrar a la sociedad. Sin embargo la mitología *civil* ha sido siempre un débil fundamento de la identidad propia y diferenciada del Estado, como lo prueban los ejemplos de la República Democrática Alemana, la Unión Soviética o Yugoslavia. A medida que el recuerdo del yugo colonial se difumina y la generación de emancipadores desaparece, los nuevos Estados han de buscar otras señas de identidad más sustanciales. La adopción de una lengua oficial y de unas estructuras políticas de origen europeo no resuelve tampoco los problemas en tanto puede reforzar las diferencias étnicas dentro de la sociedad e incluso crear otras nuevas, como por ejemplo en Liberia entre la elite de descendientes de libertos americanos y las poblaciones indígenas.

En numerosas guerras civiles que amenazan la cohesión del Estado las divisiones étnicas son el elemento determinante. Siguiendo el análisis de Samuel Huntington, el Estado por cuyo territorio trascurren líneas de fractura entre civilizaciones sería estructuralmente inestable y propenso a su descomposición (18). En Nigeria, Chad, Yugoslavia, Georgia, Filipinas o Indonesia se podría hablar de un auténtico *choque de civilizaciones dentro de un mismo Estado*.

Es preciso tener presente, sin embargo, que en el mundo la heterogeneidad étnica es la norma. Complejidad étnica no es equivalente a guerra y son numerosos los ejemplos de convivencia que lo demuestran. Estados fallidos que se han puesto como modelos para mostrar la fuerza disgregadora de los particularismos son paradójicamente países extraordinariamente uniformes desde el punto de vista étnico. Los casos de Albania y Somalia son llamativos. La división en Albania entre el norte Gheg y el sur Tosk o entre clanes somalíes tiene lugar en el seno de una misma comunidad nacional cuya identidad no se pone en discusión. Sin embargo los enfrentamientos civiles en estos países pueden ayudar a comprender la

(18) HUNTINGTON, SAMUEL. "The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order" en *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 3, verano 1993. "The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order". New York: Simon & Schuster. 1996.

reacción centrífuga que provoca el intento de construir Estados modernos en sociedades tradicionales y sus potenciales efectos desestabilizadores en sociedades étnicamente heterogéneas.

En sociedades divididas por múltiples identidades culturales lo relevante no es tanto que el conflicto étnico provoque el colapso como que la formación del Estado sea lo que exacerba el enfrentamiento étnico. La confusión entre la lógica racional del Estado moderno y la lógica tradicional de los vínculos de lealtad personal facilita que el Estado sea capturado por un grupo étnico que lo utiliza para conservar sus privilegios y consolidar su hegemonía desarrollándose lo que se conoce como *etnocracia*. En la etnocracia la oposición étnica se refuerza y adquiere una naturaleza política. La inclusión en una u otra étnia determina el estatuto privilegiado o subordinado del individuo. El grupo privilegiado se convierte en la clientela política de la minoría gobernante. *“Resulta difícil imaginar dos grupos humanos en el continente que tengan más en común en términos de lengua y cultura, historia y organización social que los hutus y tutsis”* (19), cuyo enfrentamiento ha determinado el colapso de Ruanda y Burundi. Sin embargo la oposición tutsi-hutu se reforzó por el colonialismo belga y por sus Estados sucesores subrayando su naturaleza política.

La etnocracia genera una inestabilidad política permanente. En ocasiones se manifiesta en el antagonismo entre la elite urbana privilegiada y la población rural, como ocurre en Chad, Angola o Sudán. Frecuentemente surgen estructuras políticas paralelas que crean los grupos étnicos excluidos del Estado proporcionando una educación, sanidad y servicios públicos alternativos, como se desarrollaron en Kosovo bajo el régimen de Milosevic. Estas estructuras abiertamente retan el monopolio de autoridad del Estado y pueden anticipar su colapso. Las diásporas residentes en el Primer Mundo ofrecen a las etnias subordinadas financiación, grupos de presión a favor de sus causas nacionales y una dirección ideológica sofisticada. Las diásporas kurda, kosovar, tamil o palestina pueden mantener su vinculación con sus patrias de origen gracias a la revolución de los transportes y las comunicaciones así como reforzar (incluso *crear*) su identidad haciendo uso de los modernos medios de difusión cultural. La resistencia de las etnias subordinadas puede conducir a la desintegración

(19) LEMARCHAND, RENÉ. *“Patterns of State Collapse and Reconstruction in Central Africa: Reflections on the Crisis in the Great Lake”*, documento presentado al XVII Congreso Mundial de la International Political Science Association celebrado en Seul del 17 al 21 de agosto de 1997.

del Estado que se identifica como propio del grupo dominante (es el caso en el sur de Sudán) o a ocupar el Estado invirtiendo los papeles con la étnia privilegiada (como ocurrió en Ruanda).

El entorno internacional

El Estado desarrolla su existencia relacionándose con el entorno internacional, tanto más cuando se trata de un Estado frágil cuya existencia depende del reconocimiento internacional. En los años 60 y 70 las minorías gobernantes podían contar con un entorno favorable que les permitía aprovecharse de la inercia de la descolonización y del conflicto Este-Oeste para cortejar a las superpotencias y antiguas metrópolis y obtener recursos financieros. En estos años los conflictos internos se consideraban motivados por los intentos de una superpotencia por desestabilizar los aliados de su contrincante. Este apoyo produjo efectos que han perdurado más que la rivalidad Este-oeste al proporcionar a estos países unos arsenales que de manera involuntaria o consciente han acabado en manos de grupos insurgentes enfrentados a sus Gobiernos. La lista de los mayores destinatarios de armas en el Tercer Mundo durante la década de los ochenta coincidió con la lista de Estados fallidos (Angola, Chad, Liberia, Mozambique, Somalia, Sudán y Zaire).

El fin de la Guerra Fría auguró una nueva era en la que la cooperación internacional permitiría poner fin a los conflictos pendientes en el Tercer Mundo y consolidar el Estado sobre la base de su democratización y liberalización económica. El balance de estas esperanzas es, sin embargo, negativo. Ciertamente varios conflictos se resolvieron a través de la negociación, como es el caso de Mozambique y Namibia. Sin embargo han proliferado otros nuevos. Aunque sería falso decir que el entorno internacional ha causado la descomposición del Estado, sí resulta adecuado afirmar que la presión internacional ha sido determinante, en ocasiones, para desencadenar la crisis.

El fin de la bipolaridad fue una mala noticia para los gobernantes del Tercer Mundo que vieron reducida su capacidad de negociación produciéndose una correspondiente disminución de la asistencia y mayores exigencias políticas y económicas por parte de la comunidad de donantes (20). El resultado más inmediato ha sido el colapso de varios Estados.

(20) CLAPHAM, CHRISTOFER. *"Africa and the International System. The Politics of State Survival"*. Cambridge, Cambridge University Press. 1996, pag. 159.

Desde 1992 hasta 1997 la Ayuda Oficial al Desarrollo en términos reales ha disminuido en un 20%. De una media del 0,33% del PNB en 1990 los países donantes dedican a Ayuda al Desarrollo el 0,25% en 1999. Esta reducción fue especialmente aguda en países como Sudán, Somalia y Zaire que de disfrutar un estatus preferente en el mundo bipolar pasaron a ser tratados como parias internacionales. El caso de Somalia es significativo: Siad Barre proclamó un régimen revolucionario marxista hasta que en 1977 la Unión Soviética firmó un Tratado de Amistad y Asistencia con Etiopía, su rival histórico. Somalia pasó entonces a recibir asistencia estadounidense. A finales de los 80 y coincidiendo con la sensible mejora de las relaciones Este-Oeste, Somalia perdió toda asistencia internacional y acabó hundiéndose en la anarquía.

El Ajuste Estructural, impuesto por las instituciones financieras internacionales bajo la presión del endeudamiento, con sus exigencias de desregulación, supresión de subsidios y reducción de la burocracia limita significativamente la capacidad de las elites de satisfacer a sus clientelas y sostener su base de poder. Los programas de ajuste recientemente incluyen condiciones políticas en la forma de respeto a los derechos humanos y democracia cuya aceptación por regímenes autocráticos es apreciada, acertadamente, como una muestra de debilidad. El efecto de las exigencias combinadas de liberalización política y de sacrificios económicos puede ser demoledor para la estabilidad de los regímenes autoritarios del Tercer Mundo.

EFFECTOS QUE PROVOCA EL COLAPSO DEL ESTADO

El Estado fallido por definición es incapaz de cumplir con la obligación básica de evitar que en su territorio se provoquen perjuicios para la comunidad internacional. El círculo de perjudicados por su fracaso no se reduce a su población y a los Estados vecinos sino que se extiende al conjunto de la comunidad internacional por efecto de la mundialización.

La guerra civil permanente: de la insurgencia a los señores de la guerra

La imagen característica de los Estados fallidos es la violencia anárquica. La guerra se ha convertido no en un medio para perseguir fines políticos sino en un estado permanente, en un modo de vida. Sin solución de continuidad la lucha por la independencia en Angola derivó en una

guerra civil que ha continuado hasta nuestros días. Poco tiempo después de la salida de los británicos de Sudán en 1957 el país inició un conflicto que ha causado ya dos millones de muertos. La entrada del Ejército soviético en Afganistán comenzó una guerra que continúa en la actualidad.

Conscientes de su vulnerabilidad los gobernantes de las nuevas naciones independientes tuvieron como prioridad el dotarse de un aparato de seguridad con el apoyo de sus patrones internacionales cuya principal función consistió en asegurar el control de las capitales y las zonas estratégicas empujando a las guerrillas a los territorios marginales. Pero tras décadas de guerra y a medida que estos regímenes han perdido el apoyo internacional, se han difuminado las diferencias entre Ejército e insurgencia. Así las fuerzas gubernamentales en Sierra Leona, los llamados "*sobel*s", no se comportan de manera diferente a la de sus oponentes. Empresas (21), como la británica *Sandline International* o la sudafricana *Executive Orders* presente en una veintena de países, suplen las deficiencias de las Fuerzas de Seguridad locales y son contratadas por Gobiernos y multinacionales para asegurar el orden en zonas estratégicas de un país, como ha ocurrido en Sierra Leona (22). Cuando el Estado colapsa, la diferenciación entre lo público y lo privado se diluye y quien ocupa formalmente las instituciones es contemplado como una "facción" carente de mayor legitimidad que las otras. Las distinciones entre guerra y crimen, entre combatientes y población civil, se difuminan (23).

La violencia una vez desencadenada inevitablemente genera una vida propia dando lugar a grupos parasitarios cuyas rentas económicas y poder político depende de su continuación. El nuevo tipo de combatiente y dirigente político es el señor de la guerra (24). De hecho su presencia está íntimamente ligada al Estado fallido. El señor de la guerra ha abandonado toda pretensión ideológica y abiertamente plantea su lucha en términos de poder. Sin interés por asumir la responsabilidad por la suerte de la población y sin necesidad de contar con su apoyo, el objetivo del señor de la guerra es controlar el territorio donde radica una fuente de riqueza, como pueden ser los diamantes en Sierra Leona o Angola, el opio en Afganistán o la cocaína en Colombia.

(21) SHEARER, DAVID. "*Private Armies and Military Intervention*" en Adelphi Paper, nº 316, febrero 1998.

(22) HIRSCH, JOHN L. "*War in Sierra Leone*" en Survival, vol. 43, nº 3, otoño 2001, págs. 145-162.

(23) KALDOR, MARY. "*Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*". Tusquets Editores, Barcelona. Título original "*New and Old Wars. Organised Violence in a Global Era*". 2001.

(24) RENO, WILLIAM. "*Warlord Politics and African States*". Boulder, Lynne Rienner. 1998.

El Estado fallido y la guerra transnacional

La violencia establecida que genera el Estado fallido tiende a no quedar contenida dentro de sus fronteras. Los señores de la guerra encuentran apoyos exteriores produciéndose complejos sistemas de alianzas que relacionan diversos conflictos internos. Inversamente al apoyo oficioso de algunos regímenes a los grupos armados de países vecinos, el Estado fallido ofrece santuario a guerrillas que luchan contra las fuerzas gubernamentales de otros Estados. Así Libia, Costa de Marfil y Burkina Faso apoyaron al líder rebelde liberiano Charles Taylor, quien a su vez proporcionó armas y apoyos a la guerrilla del Frente Unido Revolucionario en Sierra Leona. Por su parte Angola y Zimbabwe apoyaron al zaireño Kabila mientras que el Presidente Mobutu hacía lo propio con la guerrilla angoleña de UNITA. Los Gobiernos ugandés y sudanés han venido cruzando apoyos a grupos rebeldes que actúan en sus respectivos territorios. Las identidades transnacionales constituyen un factor que facilita asimismo la difusión de conflictos.

Este tipo de guerra no es exclusivamente civil, tampoco inter-estatal. Adopta una extraña forma de *guerra transnacional* que afecta al territorio de varios Estados que no están formalmente en guerra, respetando así la prohibición internacional del uso y la amenaza de la fuerza. La figura del “señor de la guerra” permite al actor externo intervenir en un conflicto y al mismo tiempo ocultar su responsabilidad. Son múltiples los ejemplos de guerras civiles que trascienden las fronteras. Entre ellos figuran la región de los Grandes Lagos en el centro de África, las guerras que se extienden por Sierra Leona, Guinea y Liberia, el conflicto yugoslavo de 1992 a 1995 que se extendió por los territorios de Eslovenia, Croacia y Bosnia y Herzegovina con intervención de la República Federal Yugoslava, o el conflicto eslavo-albanés que desde 1998 se ha extendido por Kosovo, el sur de Serbia propiamente dicha (valle de Presevo) y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

El Estado fallido exportador de debilidad

Sin llegar a exportar directamente la guerra, el Estado fallido provoca también perjuicios a los Estados vecinos en forma de debilidad. La no gobernabilidad que sufre resulta contagiosa en la medida en que resulta imposible contenerla en la frontera.

El efecto más inmediato del colapso del Estado es el de provocar oleadas de desplazados o refugiados que escapan de la violencia o la pobreza que sufre su país de origen. Los países vecinos de acogida suelen ser naciones que padecen igualmente precarias condiciones políticas y económicas. Su estabilidad se ve amenazada por la llegada de una marea humana. De hecho los refugiados son a menudo el medio transmisor de la guerra transnacional. Durante el genocidio en Ruanda de los 8 millones de sus habitantes, además del medio millón de asesinados y dos millones y medio de desplazados internos, otros dos millones y medio buscaron refugio en los países vecinos. A comienzos de 2001 el 30% de la población afgana, 3 millones y medio de personas, tenía la condición de refugiado de acuerdo con ACNUR. De ellos 800.000 vivían en Pakistán. Más de medio millón de refugiados de Burundi vivían en Tanzania, uno de los países más pobres del mundo. 490.000 sudaneses, 450.000 somalíes, 430.000 angoleños o 400.000 refugiados de Sierra Leona han buscado refugio en países vecinos. En los países de acogida los refugiados plantean no sólo un enorme coste económico sino también pueden llegar a desestabilizar los equilibrios étnicos contagiando de inestabilidad a los vecinos. El impacto de los refugiados ruandeses en el Zaire/República Democrática del Congo es un claro ejemplo de ello.

Además del efecto migratorio el Estado fallido perjudica a los países vecinos al convertirse en una especie de agujero negro del Desarrollo económico regional. Interrumpe rutas comerciales, retrae al inversor extranjero al incrementar los riesgos políticos de las inversiones en la región, compete con otros Estados necesitados de capital en la captación de fondos internacionales de Ayuda al Desarrollo. Las guerras en Mozambique o en la antigua Yugoslavia muestran claramente los efectos catastróficos de los conflictos internos para la economía y la estabilidad de sus vecinos, así como el peligro de contagio de la criminalización de la actividad social que tiene lugar en el Estado fallido.

El Estado fallido santuario de organizaciones criminales

La anarquía que acoge el Estado fallido no es simplemente el desorden sino otra forma de orden en el que puede desarrollarse una economía de guerra muy rentable para los que están en condiciones de explotarla. La guerra tiene un efecto desregulador permitiendo el libre desarrollo de actividades que en el mundo estatal son consideradas ilícitas. La revolución tecnológica en el ámbito de la comunicación y el transporte permite

ligar estas actividades a la economía mundial. La figura del traficante es el complemento de la del señor de la guerra al ser el eslabón que vincula las "zonas de paz" con las "zonas de turbulencia" de la geografía mundial, aprovechándose de las ventajas que le ofrecen ambos mundos (25).

Entre las organizaciones criminales que encuentran refugio en el territorio de Estados fallidos figuran muy señaladamente las terroristas. El terrorismo, como amenaza asimétrica, encuentra en el Estado fallido las condiciones idóneas para establecer santuarios fuera de control y, por tanto, de la responsabilidad del Estado. En el pasado eran principalmente los Estados canallas (*rogue States*) los que ofrecían apoyo, protección y santuario a organizaciones terroristas. Sin embargo con la colaboración de un Gobierno la organización terrorista pierde uno de sus activos principales, su anonimato, y se hace vulnerable a represalias políticas, económicas o militares. En el Estado fallido el terrorista puede gozar de las mismas ventajas que otras organizaciones criminales (fuentes de financiación, ausencia de control estatal) y ocultar sus actividades bajo la opacidad de la anarquía. La ausencia de una autoridad centralizada le otorga una mayor invulnerabilidad ante represalias internacionales.

Afganistán, refugio de Al-Qaida, puede considerarse como un ejemplo típico de Estado fallido. El Gobierno talibán no era reconocido internacionalmente y en la práctica no representaba sino una facción fanática de una guerra civil no dispuesta a respetar las normas internacionales. Las conexiones entre grupos terroristas que operan en el mundo desarrollado y las FARC en las áreas de Colombia fuera de control del Gobierno es otra muestra de una realidad que puede extenderse a otros territorios no sometidos a la autoridad de un Estado.

El Estado fallido responsable de desastres humanitarios

Los Estados fallidos son incapaces de proteger los derechos humanos de sus ciudadanos creando condiciones de vida y seguridad muy precarias. 170 millones de personas han muerto por sus propios Estados entre 1900 y 1987, una gran parte por Estados considerados fallidos (26). Desde

(25) BROCK, LOTHAR. "*State failure and global change: from violent modernization to war as a way of life*". documento presentado en la Conferencia sobre Estados fallidos en Florencia, 8-11 de abril del 1999.

(26) RUMMELL, R. J. "*Democracy, Power Genocide and Mass Murder*" en *Journal of Conflict Resolution* vol. 39. nº 1, 1995; pag. 3-36.

la conclusión de la Segunda Guerra Mundial los principales desastres humanitarios han sido responsabilidad de Estados fallidos, incluyendo violaciones masivas de derechos humanos, genocidios, oleadas de refugiados y desplazados internos, hambrunas.

Los Estados tradicionalmente se han identificado como lugares de refugio y no de peligro. La existencia de Estados fallidos supone una paradójica inversión del dilema de seguridad de Hobbes: la paz normalmente existe en la esfera internacional mientras que el interior del Estado fallido se desarrolla un estado de naturaleza en el que la anarquía es la condición de la existencia humana. La seguridad interna se basa no en el monopolio de la fuerza sino en un equilibrio de poder entre bandas rivales. El Estado, como caparazón que cubre a una sociedad toma en el Estado fallido un significado completamente diferente al usual. Si debía ser el dique protector de las amenazas exteriores pasa a ser un muro que encierra al conjunto de la población y la enfrenta a una inseguridad interna permanente.

LA POSTURA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE EL ESTADO FALLIDO

El Estado fallido disfruta de un seguro de vida permanente. El caos y la violencia que le acompañan no ponen en peligro su supervivencia en un mundo competitivo al no estar prevista su “bancarrotas” o disolución. Pese a que Somalia o Afganistán han carecido durante años de Gobiernos responsables reconocidos internacionalmente, no se han visto amenazados sus puestos en la Asamblea General de Naciones Unidas o la integridad de sus territorios. La soberanía estatal y sus atributos —la igualdad, la integridad territorial, la independencia política, la no ingerencia— plantean, por tanto, límites a las posibilidades de actuación ante un Estado fallido. Sin embargo el problema de la no gobernabilidad en el mundo sigue más presente que nunca. La humanización de las relaciones internacionales determina que las violaciones masivas de derechos humanos y las calamidades humanitarias que acompañan al colapso del Estado no sean asuntos meramente internos. La mundialización dificulta cada vez más aislar las áreas de inseguridad en el planeta.

La comunidad internacional se ve obligada, pues, a tomar postura ante la existencia de Estados fallidos. En el debate doctrinal de los últimos años se pueden identificar dos concepciones fundamentales: la social y la

liberal. La primera afirma que hay una comunidad internacional competente para suplir las deficiencias del Estado fallido en garantizar la seguridad humana de los individuos. La concepción liberal resalta, por el contrario, la responsabilidad de los Estados por la suerte de su población y el papel de las grandes potencias y de las potencias regionales ante las amenazas que el Estado fallido crea para la seguridad internacional.

La concepción social: intervención por causa humanitaria

De acuerdo con esta concepción, el reconocimiento de atribuciones soberanas sobre un territorio tendría un valor funcional, obligando al Estado a garantizar condiciones mínimas de seguridad humana a su población. No cumpliéndose con este deber la soberanía podría llegar a quedar en suspenso y establecerse una tutela internacional con mandato de Naciones Unidas que asumiría la supervisión o incluso el gobierno de estos territorios hasta que sean capaces de gobernarse por sí mismos (27). En los años posteriores al fin de la Guerra Fría la concepción social que afirma la responsabilidad de la comunidad internacional ante el Estado fallido pareció alcanzar un consenso universal, encontrando su documento fundamental en la *Agenda para la Paz* del Secretario General de Naciones Unidas (28).

Son de hecho numerosos los casos en los que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha intervenido en el entendimiento que la violencia intra-estatal constituye una amenaza para la paz y seguridad internacional (29). Ha suplido el fracaso de los Estados autorizando el uso de la fuerza por causa humanitaria (norte de Iraq, Somalia, Balcanes), desarrollando la Justicia Internacional para castigar crímenes contra la Humanidad cometidos en ciertos conflictos internos (Tribunales Penales para Bosnia y Herzegovina y Ruanda) o asumiendo la administración provisional de territorios (UNMIK en Kosovo y UNTAET en Timor Oriental).

El envío por Estados Unidos de una Fuerza de 37.000 efectivos a una zona sin interés estratégico como era Somalia con el cometido de asegurar la distribución de alimentos en 1993 fue el cenit del optimismo en la

(27) HELMAN, GERALD B. y RATNER, STEVEN B. "Saving Failed States" en Foreign Policy invierno 1992-93, págs. 3-21.

(28) "An Agenda for Peace". Informe del Secretario General de Naciones Unidas A/47/272-S/24111, 17 de junio de 1992.

(29) CAPLAN, RICHARD. "A New Trusteeship? The International Administration of War-Torn Territories" Adelphi Paper 341. 2002.

capacidad de la intervención en Estados fallidos. La humillación de americanos en Somalia y europeos en Bosnia enfrió súbitamente el entusiasmo por la intervención en conflictos internos. El Consejo de Seguridad sigue siendo hoy activo en suplir las deficiencias de Estados fallidos. Pero la confianza que existía a comienzos de la pasada década ha dado paso a un mayor realismo sobre las posibilidades reales de hacerlo. Las intervenciones han tenido lugar después de que se hayan evidenciado los costes humanos y su finalidad inmediata ha sido aliviarlos. Pronto se ha hecho, sin embargo, evidente que el drama humano no es sino el síntoma de problemas que tienen raíces más profundas, que giran en torno a la no gobernabilidad y que exigen enormes recursos políticos, económicos y militares cuya disponibilidad es limitada.

Desgraciadamente para la población que los padecen, la mayor parte de los Estados fallidos o con riesgo de serlo ni son noticia ni su suerte desencadena intervenciones internacionales autorizadas por el Consejo de Seguridad. Si tradicionalmente los Estados débiles desestabilizaban el orden internacional porque atraían el interés y la codicia de las grandes potencias, hoy el drama de la mayoría de los Estados fallidos como Chad o Somalia es que *no interesan*. Así, pese a los numerosos avisos que en 1994 anunciaron el genocidio en Ruanda, éste no se evitó. La guerra en Sudán ha pasado desapercibida para la opinión pública mundial, pese a que ha causado directa o indirectamente en veinte años más de dos millones de muertos, cifra que supera la suma de las víctimas mortales en los conflictos en Angola, Bosnia, Chechenia, Kosovo, Liberia, Golfo Pérsico, Somalia y Ruanda (30).

La indecisión del Consejo de Seguridad ha llevado a justificar que un grupo de Estados intervenga sin esperar a recibir su mandato actuando como “buenos ciudadanos internacionales” para prevenir el genocidio y el asesinato en masa (31). Estas intervenciones por causa humanitaria resultan comprensibles ante las deficiencias institucionales de la comunidad internacional, pero su legitimidad no es universalmente aceptada.

(30) MARTIN RANDOLPH. “*Sudan’s Perfect War*” en *Foreign Affairs*, vol. 81, nº 2 marzo-abril 2002, pags. 111-127.

(31) DUNNE, TIMOTHY/WHEELER, NICHOLAS. “*Constructivism and International Legitimacy: Good Citizenship and Post-Westphalian Statecraft*”, documento presentado en la Tercera Pan-European International Relations Conference and Joint Meeting of the International Studies Association celebrada en Viena del 16 al 19 de septiembre de 1998.

Concepción liberal: “dar una oportunidad a la guerra”

Con ese título tan provocativo un autor estadounidense defendía que la intervención internacional, por muy bienintencionada que fuera, alargaba el sufrimiento humano al prolongar los conflictos civiles en el Tercer Mundo indefinidamente impidiendo que se resuelvan de forma natural con la victoria de uno de los bandos (32). El fracaso de varias misiones internacionales de paz ha dado lugar a la aparición de voces que han planteado si no fuese más conveniente dejar que la dinámica local cree espontáneamente las estructuras estatales que infructuosamente la intervención exterior no logra consolidar. Las guerras civiles que asolan el Tercer Mundo podrían así cumplir el papel de edificar el Estado que desempeñaron en Europa durante la edad moderna (33). Esta concepción liberal entiende, en suma, que el colapso del Estado es responsabilidad de su pueblo y que es inapropiada la intervención de la comunidad internacional en Estados fallidos más allá de la legítima defensa frente a agresiones que proceden de su territorio.

De acuerdo con Christopher Clapham (34), el autor más representativo de esta concepción liberal, Estado fallido no es equivalente a pura anarquía. Si bien son incapaces de desempeñar plenamente las funciones estatales, en ocasiones otras entidades, como los movimientos guerrilleros, las asumen. En la realidad internacional cotidiana, se mantienen relaciones cuasi-diplomáticas con entidades territoriales no reconocidas como Estados de la misma forma en que se establecen con grupos que discutiblemente los representan. En Estados fallidos la economía puede de hecho prosperar liberada de los controles y de la carga de sostener un aparato administrativo. Los intercambios comerciales se producen en divisas estables. Los servicios privatizados pueden llegar a ser más eficientes que cuando los monopolizaba en su beneficio el Estado. Clapham cita el caso de Somalia que cuenta con uno de los sistemas más baratos y eficientes de teléfonos celulares de África precisamente por no estar sometido a ninguna regulación gubernamental. Este orden social “natural” podría acabar evolucionando hacia sistemas estatales más estables que los que se han intentado implantar desde el exterior. Ejemplo de ello es

(32) LUTTWARK, EDWARD N. “Give War a Chance”, *Foreign Affairs* 78:4, 1999, pags. 36-44.

(33) Este dilema se plantea en BAYART, JEAN JACQUES. “La guerre en Afrique : Déperissement ou formation de l’État ?” en *Esprit*, noviembre 1998.

(34) CLAPHAM, CHRISTOFER. “Failed States and Non-States in the Modern International Order”, documento presentado en la Conferencia sobre Estados fallidos en Florencia, 7-10 de abril del 2000.

Somaliland, una entidad no reconocida que desde mayo de 1991, cuando proclamó su independencia tras el colapso del Estado somalí, vive en relativa paz mientras que el resto de las regiones somalíes está gobernado por señores de la guerra (35).

Para ayudar a este proceso espontáneo de creación de Estados, se propone la eliminación de los obstáculos establecidos para mantener el *statu quo*: cambiar las reglas de secesión, facilitar la formación de nuevos Estados o trascender al Estado entablando relaciones con regiones (36). Se ha llegado a plantear la descertificación de Estados fallidos, esto es, dejar de reconocerlos como miembros soberanos de la comunidad internacional (37). En suma, reconocer las realidades que oculta el velo de la estatalidad ficticia. Como se pregunta Robert Kaplan, “¿Y si, en realidad, no hay cincuenta y tantas naciones en África, como sugieren los mapas? ¿Y si no hay más que seis, siete u ocho verdaderas naciones en el continente? ¿O, en vez de naciones, varios centenares de entidades tribales? (...) ¿Y si el territorio en poder de las guerrillas y las mafias urbanas –un territorio que nunca figura en los mapas– es más importante que el que alegan poseer muchos Estados organizados? (38).

Pese a lo sugestivo del planteamiento liberal, el coste humano de este proceso de selección natural puede ser excesivamente alto para ser asumido y, aunque a la larga quizás conduzca a la consolidación de estructuras estatales, lo más probable es que a corto plazo desestabilice numerosos Estados frágiles. Resulta extraña la lógica de que para consolidar instituciones haya que disolver al Estado existente o legitimar la usurpación y el saqueo. Además no hay fronteras alternativas que resuelvan la siguiente paradoja que se planteó en el conflicto yugoslavo: “¿por qué tengo que ser una minoría en tu Estado cuando tú puedes ser una minoría en el mío?”.

La concepción liberal no es, por otra parte, menos intervencionista que la social. Puede, de hecho, serlo más y de una forma menos cohibida al relativizar la soberanía de los Estados fallidos y resaltar frente a su anar-

(35) HUSSEIN M. ADAM. “Somalia: A terrible Beauty being born?” en *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (William Zartman ed.). 1995.

(36) HERBST, JEFFREY. “Responding to State Failure in Africa”, *International Security* 21:3, 1996-97; pags. 120-144.

(37) JOSEPH, RICHARD. “Correspondence. Responding to State Failure in Africa” en *International Security*, vol. 22, nº 2 otoño 1997; pag. 178.

(38) KAPLAN, ROBERT D. “*The Ends of the Earth: A Journey at the Dawn of the Twenty First Century*”. Papermac, Londres. 1997; pag. 6.

quía la responsabilidad de los Gobiernos de Estados consolidados en garantizar su propia seguridad. Para Christopher Clapham, *“el principal reto al que se enfrenta el sistema internacional no es el de restaurar Estados sino el de tratar con zonas en las que no hay Estado o en las que los Estados se han debilitado tanto que son incapaces de desempeñar lo que convencionalmente se asume que son sus funciones (...) El sistema internacional tiene una extensa experiencia en tratar con no Estados que data desde el periodo en el que eran un elemento normal de la escena mundial y muchos de los instrumentos característicos con los que lo ha hecho están reapareciendo en la actualidad”* (39). En la concepción liberal la seguridad y la defensa nacional sustituyen a la causa humanitaria como título principal de intervención. De manera significativa, en la reciente intervención en Afganistán la retórica internacionalista propia de la inmediata post-Guerra Fría ha dado paso a la de la lucha contra el terrorismo.

No es sorprendente que la concepción liberal suscite recelo en el Tercer Mundo pese a que pretenda ser más respetuosa con la libre determinación de los pueblos. En la práctica vuelve a la vieja división entre un mundo civilizado y otro anárquico regidos por normas distintas. Lo que resulta intolerable en el primero resulta comprensible en el segundo.

CONCLUSIONES: EL ESTADO FALLIDO SÍNTOMA DE UN ORDEN INTERNACIONAL EN TRANSFORMACIÓN

En las últimas décadas el Estado-nación se ha universalizado como forma política básica al tiempo que la cooperación internacional progresivamente se extiende a nuevos campos y se institucionaliza. Ambos procesos no son necesariamente coherentes y están lejos de haberse completado. La sociedad internacional contemporánea incluye Estados fallidos y organizaciones internacionales titubeantes junto a Estados y procesos de integración consolidados, reflejo del hecho de que las relaciones internacionales es una realidad política viva, contradictoria y en plena transformación. Ejemplo de ello es el Estado fallido, fruto de la confusión entre estatalidad y anarquía. Su existencia plantea un conflicto entre dos principios en los que se basa el orden internacional: el respeto a la soberanía y la salvaguardia de la seguridad.

(39) CLAPHAM, CHRISTOFER. *“Failed States and Non-States in the Modern International Order”*, documento presentado en la Conferencia sobre Estados fallidos en Florencia, 7-10 de abril del 2000.

La resolución del conflicto entre ambos principios no puede aislarse del problema concreto que supone un Estado fallido determinado. Sus perjuicios constituyen un problema práctico para sus víctimas y para el conjunto de la sociedad internacional. En la respuesta que se da ante él, argumentos propios de los paradigmas social y liberal se combinan en un mismo discurso sin aparente contradicción. En términos generales el Tercer Mundo reivindica —frente al Primer Mundo que los relativiza— tanto el principio liberal de no-ingerencia como el social de responsabilidad colectiva en el Desarrollo. El interés nacional nunca ha sido ignorado por los Gobiernos que participan en intervenciones humanitarias, de la misma forma que aquellos que intervienen unilateralmente en Estados fallidos se ven compelidos a argumentar la legalidad de sus acciones y a asumir responsabilidades por el buen gobierno de los territorios que ocupan temporalmente.

No es extraño que la contraposición entre una concepción liberal —estatalista y realista— y otra social —universalista e idealista— clara desde el punto de vista teórico, se difumine en la práctica. La realidad niega una distinción radical entre Estados y organizaciones internacionales responsables de la paz y la seguridad. En éstas, como en las conferencias diplomáticas de la que son sucesoras, el peso de las grandes potencias sigue siendo decisivo. De acuerdo con la Carta de Naciones Unidas el Consejo de Seguridad ha de decidir las medidas necesarias para salvaguardar la paz y la seguridad en las que todos los Estados miembros están obligados a contribuir. Pero, como es conocido, la misma Carta formalizó la responsabilidad cualificada de cinco grandes potencias al constituir las como miembros permanentes del Consejo. En la práctica internacional la intervención en un Estado fallido sólo resulta viable con el apoyo de las grandes potencias y de las potencias regionales, que son las que cuentan con los recursos políticos, económicos y militares para ejecutarlas y a las que se les reconoce una responsabilidad primordial por la paz y la seguridad internacional. El veto de una potencia a una determinada intervención es una realidad práctica más que procedimental, con independencia de que se formalice en el seno de una organización internacional. Manifiesta el hecho de que sin contar con ella *no es posible* intervenir. Inversamente la intervención realizada sin ella o incluso con su oposición expresa manifiesta su marginalidad o incluso puede ser prueba de *impotencia* que ponga en duda su estatus. Poder, responsabilidad y estatus son realidades íntimamente vinculadas.

Pero, por otra parte, el realismo político no puede ignorar el hecho de que la política de “los grandes” no se desarrolla en un vacío ideológico e

institucional. Los Gobiernos incluyen entre sus *intereses nacionales* la defensa de un sistema de *valores* en los que se ha de basar el orden internacional. Unos defienden la consolidación de un entorno internacional en el que la Democracia y el respeto a los derechos humanos sean la norma. Otros insisten más en el respeto a la soberanía estatal. Lo decisivo es que todos defienden ciertas visiones de lo que el mundo debe ser o, al menos, de lo que *no debe ser*. En la discusión concreta de qué hacer ante un determinado Estado fallido —debate a la vez práctico e ideológico— las negociaciones en el seno de organizaciones internacionales desempeñan un papel nada desdeñable para conciliar esas concepciones contradictorias. Sus mandatos ofrecen además la necesaria legitimidad política para la intervención al otorgar los paraguas legales que se precisan para limitar la soberanía de los Estados fallidos.

Las organizaciones internacionales ofrecen además de manera creciente unas estructuras institucionales insustituibles para que la intervención en Estados fallidos pueda hacer frente al extraordinariamente complejo cometido de combinar recursos multinacionales en la misión de sustituir a las instituciones estatales. De manera esquemática la intervención en un Estado fallido implica cuatro actividades distintas. En primer lugar, la negociación política: el acuerdo entre las fuerzas políticas locales sobre el futuro del país y el establecimiento de un sistema político legítimo. En segundo lugar, la pacificación del territorio: el desarme de las facciones, la amnistía y reinserción social de los combatientes y la restauración de unas Fuerzas de Seguridad cívicas. En tercer lugar, la Justicia a las víctimas: el retorno de refugiados y desplazados y el juicio a los autores de crímenes contra la Humanidad. Finalmente el desarrollo institucional del Estado: creación de una Administración, fortalecimiento de la sociedad civil y fundación de una economía viable. Para estas funciones el entramado institucional de organizaciones internacionales resulta irremplazable.

La postura a tomar ante un Estado fallido es, por tanto, una cuestión política práctica. La intervención en un Estado fallido afecta a la soberanía estatal y, por tanto, sólo sería lícita excepcionalmente si la anarquía que reina en su interior fuera una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Afirmar un principio genérico de intervención resultaría contradictorio con el repudio del colonialismo. Pero ¿cuándo un conflicto interno amenaza la seguridad internacional? Éste es un concepto indeterminado cuya definición corresponde al Consejo de Seguridad o a los propios Estados en ejercicio de su derecho a la legítima defensa. La calificación de un Estado fallido concreto como amenaza para la seguridad es un jui-

cio político más que legal. Ha de tomar en cuenta no sólo la legalidad internacional sino también criterios de oportunidad y prudencia política; juicios éticos y valoraciones estratégicas; la opinión mundial y la opinión pública interna; los recursos nacionales y las responsabilidades internacionales; en suma, consideraciones esencialmente políticas pero también por ello valoraciones de contenido ético.

La existencia de Estados fallidos nos recuerda en definitiva que las relaciones internacionales se desarrollan en un mundo imperfecto caracterizado tanto por la interacción de las grandes potencias como por los más modestos intentos, desgraciadamente en ocasiones frustrados, de consolidar estructuras estatales en condiciones adversas.

BIBLIOGRAFÍA

- CAPLAN, RICHARD (2002). "A New Trusteeship? The International Administration of War-Torn Territories" *Adelphi Paper* 341.
- CLAPHAM, CHRISTOFER (1996). *Africa and the International System. The Politics of State Survival* (CUP).
- DE RIVERO, OSWALDO (2001). *The Myth of Development: The Non-Viable Economies of the 21st Century*. Londres & Nueva York. Zed Books.
- HOLSTI KAVELI, J. (1996). *The State, the War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JACKSON, ROBERT (1990). *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*, Cambridge. Cambridge University Press.
- KALDOR, MARY (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Tusquets Editores, Barcelona.
- KAPLAN, ROBERT (1994). "The Coming Anarchy" en *The Atlantic Monthly*, febrero 1994.
- RENO, WILLIAM (1998). *Warlord Politics and African States* Boulder, Lynne Rienner.
- SHEARER, DAVID (1998). "Private Armies and Military Intervention" en *Adelphi Paper*, n.º 316, febrero 1998.
- ZARTMAN, I. WILLIAM ed. (1995). *Collapsed States The Disintegration and Restoration of Legitimate Authorities*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

CONCLUSIONES

Por JORGE FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA

- La primera conclusión es que Europa sale del siglo XX aparentemente peor de lo que había entrado en él, por haber perdido el papel dominante que había ostentado durante los últimos cinco siglos —papel que pasa a manos de los EEUU—, pero bien recuperada y con una clara orientación de futuro que debe hacerle desempeñar un papel mundial importante al menos desde el prisma económico y cultural si no tanto desde el político y el militar.

De hecho el siglo se cierra —como ocurre en las películas americanas— con el triunfo de las fuerzas del bien. Se llega rápida e inesperadamente a un final feliz. Un final que nadie creía que pudiera llegar tan pronto y que de hecho hubiera podido prolongarse hasta 50 años más tarde de no haber confluído una serie de circunstancias político-económicas y sobre todo la coincidencia de unas personalidades históricas que aceleraron el cambio. Una vez más el factor humano ha sido decisivo ya que sin la determinación de personalidades como Brandt, Reagan, Juan Pablo II, Gorbachov, Walesa entre otros es seguro que estaríamos aún en el capítulo final del siglo XX.

El paso del Eurocentrismo a la Pax Americana ocurrido a lo largo del siglo XX tampoco debe considerarse como una catástrofe. Ni dominar el mundo tuvo para Europa mayores ventajas que haber podido expandir su cultura y civilización, ni dejar de dominarlo debe ser considerado como una tragedia.

Debemos recordar que en una sociedad internacional globalizada, el PIB agregado de los 15 países de la Unión Europea es superior

al de los Estados Unidos aunque política y militarmente signifiquemos mucho menos que nuestro aliado norteamericano. La clave de la relación trans-atlántica, muy necesaria y conveniente para ambos flancos, está en conseguir transmitir a Washington aquellas necesidades políticas que vienen condicionadas por nuestra especificidad histórica y geográfica que nos sitúa en un entorno que si hasta 1989 nos emplazaba en la frontera con el Este hoy lo hace al borde del Sur.

- Previsiblemente el siglo XXI mantendrá la primacía de una gran potencia —EEUU—, conocerá la integración y la prosperidad económica de Europa y la recuperación de dos grandes estados como Rusia y China. No hay por el contrario indicios de que el tercer Mundo pueda salir de la pobreza en que se encuentra quizá con la salvedad de algunas áreas de Sudamérica y de Asia.

Si estos van a ser los grandes protagonistas, las grandes áreas de los lustros próximos, habrá que estar atentos a otros países y otras culturas con los que no necesariamente debe haber una relación conflictiva pero con los que ciertamente habrá problemas a resolver y ello es cierto no solo por los distintos enfoques filosóficos del mundo sino también por las desigualdades económicas entre las diversas civilizaciones.

- Un siglo es un periodo demasiado largo para ser contemplado desde el ángulo de la previsión. Son muchas las generaciones que transcurrirán por él, alrededor de seis o siete, por lo que este trabajo se extiende solo a los límites de la primera de estas generaciones que vivirá los próximos diez o quince años. Será el tiempo en que entrarán en sociedad quienes nacieron aproximadamente entre 1970 y 1985 y que deberán asumir las nuevas tecnologías, los nuevos retos, los nuevos problemas intentando hacerles frente de forma comprensiva y procurando encauzarlos de modo inteligente.

Para ello hay que proporcionar a esa nueva generación los instrumentos y las pistas necesarios que permitan una adecuada comprensión del escenario. Algunas nuevas crisis estudiadas forman parte del problema y también parte de la solución como es el caso de las nuevas tecnologías, las migraciones y el progreso sanitario.

- De los tres grandes actores internacionales del mundo occidental —los EEUU, Europa y Rusia— el primero de ellos es el que tiene

una mayor identificación entre lo que es, lo que pretende ser y lo que probablemente seguirá siendo: la superpotencia mundial, la única en la Historia que ha logrado el poder sobre seis campos fundamentales como son el político, el militar, el económico, el cultural, el de los medios informativos y el científico-tecnológico.

El bipolarismo soviético-norteamericano cerró ya su etapa vital. Hoy vivimos, y con toda seguridad seguiremos viviendo los próximos lustros, bajo la existencia de esa sola superpotencia que ha construido una “pax americana”.

- Rusia vive una época de confusión en que a la manera pirandelliana se esfuerza por averiguar donde se encuentra y hacia dónde se dirige en la convicción de que por su geografía, su recorrido histórico y su destino, solo puede ser un Imperio Euroasiático que parece orientarse en el pentágono Moscú-Teherán-Delhi-Pekín-Europa. El “Eurasismo” es la gran teoría actual del Kremlin en busca de un sustituto de la ideología comunista.
- Nuestro Continente también busca una clara orientación. No se considera, ni pretender ser, un Imperio. En el próximo decenio —probablemente en los próximos 25 años— la integración europea no estará completa. Quizás la Unión Europea se haya ampliado hasta incluir una treintena de países pero habrá una parte del sector oriental —geográficamente europeo— que ni para entonces ni quizá nunca haya pasado a asociarse con la UE.

Quizá en 2025 sepamos ya si esa Unión lo es de estados-nación o si se organiza confederadamente y acaso también sepamos qué papel juegan en ella, los municipios, las regiones, los landers y las autonomías.

Veremos si esa Europa económicamente pujante, con un sistema monetario y con una moneda común, ha conseguido también construir un segundo y un tercer pilar que logren mantener el edificio completo —político, militar, judicial y policial— estable y fuerte. O si por el contrario, sigue como hasta ahora, pagando las facturas de una acción política y defensiva mundial en cuya elaboración apenas ha participado.

Si la arquitectura europea aún no se hubiera completado, al menos debemos aspirar a conseguir la paz y el orden dentro de nuestro espacio natural —incluido el Sudeste Europeo— y en sus áreas

colindantes —el mediterráneo— de forma semejante a como los Estados Unidos han conseguido un gran país multicultural con sentido unitario y se esfuerza por expandir la prosperidad en su vecindad americana.

- Si hubiera que resumir en una sola idea los nuevos riesgos y retos del primer tercio del siglo XXI, aquella sería la lucha contra el terrorismo y contra la delincuencia transnacional. En el fondo ese es el gran enemigo que sin ser nuevo, ha cobrado nueva peligrosidad con el fin de la Guerra Fría.
 - A.** Consecuente con este enfoque, este trabajo tiene como capítulo inicial el análisis del terrorismo y la delincuencia que incluye su definición, sus principales manifestaciones, su apreciación desde las dos orillas del Atlántico y sus posibles vías de solución. Particular atención se presta en ese capítulo a las teorías de Huntington y a las derivaciones del terrorismo después del 11 de Septiembre de 2001.

Las tesis son las siguientes:

- Ninguna civilización puede asimilarse como promotora del terrorismo, una lacra ésta que está siendo utilizada desde todos los frentes y con todo tipo de motivaciones. No hay por lo tanto un solo terrorismo o una sola cultura generadora del terror —léase la cultura islámica— ni tampoco una solo civilización que la sufra.
- Bajo ningún concepto el terrorismo puede ser aceptado cuando es tal. Admitir su bondad por determinadas razones —la lucha por la independencia o contra la opresión— abriría una puerta peligrosa por la que podrían pretender penetrar todo tipo de actividades violentas.
- Identificar el terrorismo conceptualmente y delimitarlo al máximo está siendo una tarea fundamental que tanto desde Naciones Unidas como desde la Unión Europea o las legislaciones nacionales están siendo mecanismos de gran utilidad para proceder a su erradicación.
- No cabe negociar con el terror sino tan solo combatirlo con todas las armas que posee la Ley. Los resquicios que se permita un Estado o la sociedad Internacional pueden ser letales para estos ya que los violentos lleven de entrada la clara ven-

taja de actuar desde la sombra, sin ningún tipo de contemplaciones y contra los objetivos más diversos e impensados.

- B.** Esta sería la esencia del capítulo primero que se ve completado por los cinco restantes ya que es claro que para comprender el fenómeno del terrorismo, es necesario abundar tanto en sus causas como en las principales vías de manifestación sin que puedan distinguirse con precisión los orígenes y las manifestaciones.

Entre las causas se encuentran las desigualdades económicas y las migraciones. De entre sus vías de actuación, aparte de las recogidas en el propio capítulo inicial, se identifican dos campos menos habituales: el cibernético y el sanitario.

El capítulo segundo recoge de forma sintética, algunos de los principales campos económicos que van a constituir graves riesgos en los próximos años circunscribiéndose a cuatro ámbitos que el autor refleja no solo con rigor intelectual sino también con rabioso sentido de la actualidad. La volatilidad de los mercados de capital con la consecuencias que está teniendo en el cono sur americano —en especial en Argentina— como las tuvo hace poco en Asia y en Méjico; los graves riesgos de la pobreza que está haciendo crecer el abismo entre países ricos y pobres a ritmo acelerado; los riesgos medioambientales con el deterioro de la biodiversidad, el agotamiento de la capa de ozono y el cambio climático y la esquilmación de los recursos naturales tanto los energéticos como los biológicos (los bosques, la pesca) o los ambientales (el agua, el aire, el suelo).

Es importante situar en su justo lugar —como lo hace ese capítulo— hitos tan importantes como las Conferencias de Kyoto y Johannesburgo sobre medio ambiente, la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro ordenadora de los recursos energéticos y la Conferencia sobre Derechos del Mar de 1982 que intenta ordenar, entre otras cosas, el complejo mercado pesquero.

Particularmente relevantes son las páginas que tratan sobre la economía ilegal que explican desde otro ángulo las muchas motivaciones económicas de la delincuencia transnacional y también del terrorismo.

En el fondo este capítulo hace reflexionar sobre el hecho de que la pobreza o la economía mal utilizada va a estar en el trasfondo de la inseguridad futura. Si el conflicto Este-Oeste fue el argumento central del siglo XX, la pobreza originará una dialéctica Norte-Sur que estará en el epicentro del siglo XXI y de su mano pueden llegar muchos de los problemas que se encuentran reflejados en todos los capítulos de este trabajo acaso con la única excepción del que trata sobre los riesgos cibernéticos.

- C. Considerar las migraciones como una amenaza es sin duda alguna injusto y unidireccional. Los movimientos migratorios — que han sido practicados por todos los países del mundo, incluido el nuestro— han sido fuente de prosperidad tanto para los ciudadanos que los practicaban como para los países de acogida. El mejor ejemplo se encuentra en Norteamérica.

A finales del siglo XIX, los Estados Unidos y Canadá se plantearon diseñar sus respectivas legislaciones inmigratorias. Los EEUU adoptaron una legislación abierta y permisiva frente a Canadá que fue restrictiva. Tales medidas decidieron el futuro de cada uno de los dos Grandes Estados: el primero recibió decenas de millones de inmigrantes hasta completar una población que hoy cuenta con 270 millones de habitantes y que están en la base de una gran economía, un gran ejército y en definitiva una superpotencia. Canadá con un territorio superior al de su vecino del Sur adopta una legislación migratoria restrictiva y se conforma con ser un estado próspero pero de menor envergadura. De haber escogido las opciones contrarias hoy Canadá sería la superpotencia mundial con más de doscientos millones de habitantes y los EEUU sería simplemente un país próspero.

Frente a lo que tienen de positivo, las migraciones son un resorte que va a condicionar más que ningún otro el horizonte humano con que nos enfrentaremos antes de mediar el siglo presente. Como ha quedado ya señalado en la introducción, el paisaje demográfico europeo y español cambiará sustancialmente —de no corregirse las tendencias— en los próximos cincuenta años.

Tan importante y urgente resulta hoy tomar las medidas para corregir las tendencias —estimulando la natalidad en los paí-

ses de la UE o propiciando el desarrollo en los países de salida— como prepararnos para acoger civilizadamente a los nuevos europeos que procedentes de todas las latitudes van a llegar a nuestro continente y ello no solo por ser generosos y hospitalarios sino porque simplemente sin la llegada de la inmigración, el aparato económico de cada país europeo no podrá ponerse en funcionamiento.

El resultado final para el año 2050 será probablemente una combinación de los dos extremos señalados: de un lado se producirá una reacción de los estados con la implantación de todo tipo de estímulos a la natalidad lo que hará pasar los actuales índices de 1,3 hijos por mujer a cifras por encima del 2,3 límite del mantenimiento demográfico de una sociedad. De otro lado seguiremos recibiendo inmigrantes pero no con las expectativas hoy contempladas (el 25% de la futura población europea) sino con porcentajes mucho más moderados de alrededor del 12%, una cifra ésta que ya es casi real en determinados países de la Unión aunque está muy por encima del 3% de inmigración existente hoy en España.

- D. Si los tres capítulos iniciales señalados —la lucha contra el terrorismo, los riesgos económicos y las migraciones— pueden considerarse como habituales en el campo del conocimiento y de la investigación incluso desde el prisma del lector no especializado, los tres restantes —los riesgos cibernéticos, sanitarios y la quiebra de Estados— son campos novedosos en los que poco puede darse por sabido. Por esta razón los capítulos finales tienen un enfoque diverso a los anteriores ya que —en especial el informático y el médico— no pueden dar casi nada por sabido y de alguna forma tienen que ser tan analíticos como descriptivos.

El mundo de la cibernética es, sin embargo, un mundo nada futurista sino muy actual, en todas las sociedades desarrolladas y por lo tanto también en España. Cuando hacia 1990 el film americano “Juegos de guerra” planteaba el casi desencadenamiento de la Tercera Guerra Mundial por la manipulación de un joven estudiante de bachiller en los archivos cibernéticos del pentágono, todo aquello sonaba a ciencia ficción en nuestro país. Hoy sabemos lo que son los hackers y los sniffers a

pesar de que en España solo un 15% de la población navega por internet frente al 54% en los EEUU y el 36% en la UE.

El capítulo de los riesgos cibernéticos puede resultar en ocasiones complejo pero el esfuerzo de una lectura pausada merece la pena ya que nos aclarará muchos conceptos quizá aún desconocidos para el lector no habituado que se resiste a admitir como habitual lo que es nuevo de igual forma que en el pasado resultó difícil abrirse camino la aviación comercial o el uso de la energía nuclear con fines pacíficos.

Cuando hoy hacemos nuestra compra diaria por ordenador, consultamos en pantalla nuestra ficha médica, ingresamos nuestra nómina mensual o hacemos una firma notarial por internet, tenemos aun serias dudas de si aquellas gestiones darán el resultado esperado sin comprender que esa vía es mucho más segura que las que hagamos en directo.

Todas estas y las dudas mucho más graves que pueden afectar a la seguridad política y económica del país quedan considerablemente desveladas en el cuarto capítulo de este trabajo.

- E. ¿Qué tienen en común la bomba de Palomares de 1966; los envíos de sobres con bacterias de carbunco tras el 11/S; los letales vertidos industriales causantes de miles de muertos en la India en 1984; los accidentes de Chernobyl o la isla de las tres millas; las epidemias de salmonelosis, la legionela o el SIDA; los 4 millones de muertos por el tabaco cada año en el mundo o los accidentes domésticos?

Todas estas y mucho más son algunas de las consecuencias de un tipo de amenaza con la que el ser humano ha tenido que enfrentarse en algunos casos desde que el hombre se encuentra sobre la tierra y en otros desde que la tecnología se ha desarrollado hasta implantar nuevos riesgos en nuestro planeta.

El capítulo correspondiente a los riesgos sanitarios los estudia minuciosamente e incluye tanto aquellos que pueden ser susceptibles de manipulación por grupos terroristas —como son los riesgos nucleares, biológicos, químicos, radiactivos o alimentarios entre otros— como aquellos que sin ser susceptibles de aquella utilización por los violentos, amenaza con causar muchas víctimas en el futuro —el tabaquismo, los acciden-

tes de tráfico o los domésticos— no pudiendo quedar al margen de las preocupaciones gubernamentales de seguridad.

En zoología el animal más mortífero no es el león, la araña o la serpiente sino el aparentemente insignificante mosquito que sigue causando millones de muertos cada año. Que ello sea así no impide que el león o la serpiente sigan causando mucho más terror a la raza humana que el mosquito.

En el terreno de la seguridad ocurre algo parecido. El carbunco apenas causó 10 muertes después del 11/S pero sembró el pánico en el mundo entero y costó precauciones y sumas inmensas a los países occidentales intentar controlar lo que se temía podía ser una vasta epidemia.

El lugar más peligroso, aquel en que se producen más accidentes en nuestras vidas es el cuarto de baño o la cocina. En España cada año hay 60 veces más muertos por tabaquismo o tres veces más por accidentes de tráfico que todas las víctimas que ha causado ETA en toda su lamentable historia. Si bien es cierto que cada muerte es igualmente dolorosa para el entorno de quien la padece, las víctimas del terrorismo tienen una repercusión política y social extraordinariamente mayor que cualquier otra. Esa es una de las ventajas con que cuenta el terrorista y uno de los matices que hay que hacer constar como evidente conclusión de los riesgos sanitarios.

- F. Una de las características más llamativas de la sociedad internacional en que vivimos es la proliferación del número de estados originada por la descolonización ulterior a la II Guerra Mundial y por el final de la Guerra Fría. Hoy la ONU cuenta con 191 miembros y en la Asamblea General el voto del más pequeño de ellos pesa tanto como el del mayor.

Ese rápido crecimiento del número de Estados que dificulta su identificación geográfica o el conocimiento siquiera sea superficial de sus rasgos nacionales, está teniendo importantes consecuencias sobre la seguridad internacional.

El fenómeno de los estados fallidos sería comparable al de una sociedad que en su crecimiento fuera produciendo familias o individuos que por distintas razones —falta de recursos, enfermedades, ignorancia— fueran incapaces de cumplir con sus

deberes cívicos y se convirtieran en verdaderos peligros para la sociedad en que viven. Un fenómeno nada infrecuente, por cierto.

Los 5 continentes han producido en el último medio siglo 114 casos de fallos de Estados. Ningún continente —ni el más pobre, ni el más rico— se ha visto sustraído a ese fenómeno que ha causado millones de muertes y el sufrimiento masivo a los ciudadanos de cada uno de los Estados que fallan y a sus vecinos. El clientelismo político, los choques tribales, los señores de la guerra, los santuarios, los refugiados son fenómenos que proliferan como subproducto de los estados fallidos, una categoría ésta que lamentablemente no cesará de crecer mientras haya grupos étnicos que piensen que para constituirse en Estado es suficiente con tener una bandera, un escudo, un himno nacional y poco más.

Si en el futuro sigue produciéndose la desmembración de los casi imperios del Tercer Mundo, del mismo modo que en el reciente pasado hemos visto romperse el imperio soviético o Yugoslavia, es de temer que en India, Indonesia, Filipinas, Nigeria o Chad se produzcan secesiones con la consiguiente aparición de nuevos Estados que tenderán a no poder responder a sus obligaciones internacionales.

- Si hubiera que destilar la esencia de los años en que nos encontramos y las previsiones para el próximo decenio, cabría decir que junto al mantenimiento del statu quo internacional basado en la supremacía estadounidense, Europa procederá a su ampliación y profundización en la UE, Rusia intentará dar un viraje en su orientación política y económica y China seguirá afianzándose en su línea de progreso.

Continuará desvaneciéndose el recelo por una confrontación global en que vivimos durante el siglo XX no existiendo ya tal temor como justificante del orden bipolar. Podrá afianzarse un tiempo próximo a la paz global en el que sin embargo proliferen numerosísimas amenazas asimétricas que había que enfrentar no solo con una terapia de remedios puntuales sino con una estrategia de prevención y solución conjunta en la convicción de que pese a presentarse como riesgos de menor gravedad que los conocidos en el pasado, los nuevos retos pueden tener un gravísimo efecto corrosivo y destructor de la sociedad internacional.

Frente a las guerras mundiales del pasado, que afectaban principalmente a los militares y se desarrollaban en campos de batalla específicos, los nuevos conflictos aparentemente menores en intensidad y en número de víctimas, resultan más inquietantes para la sociedad civil por desarrollarse en entornos cotidianos —las ciudades, el lugar de trabajo, los centros de vacaciones, las aldeas etc.— en que todos pueden ser las víctimas y todos los asesinos.

La proliferación de riesgos y conflictos puede debilitar el optimismo y la esperanza con que, después de haber salido de un siglo XX turbulento, hemos entrado en el siglo XXI.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:* D. JORGE FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA
Embajador en Misión Especial para la Ampliación de la UE.
Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas.
Licenciado en Derecho.
Ha sido embajador en Bruselas-UEO, Bulgaria y Macedonia.
Ha desempeñado puestos diplomáticos en Washington DC, Nueva York ONU, Belgrado, Túnez, Ginebra y Estocolmo.
Es autor de numerosos libros y artículos sobre asuntos de Seguridad y Relaciones Internacionales.
- Secretario:* D. LUIS DORRONZORO MANZANO
Coronel del Cuerpo General de las Armas del Ejército de Tierra (Rv).
Diplomado en Estado Mayor y Estado Mayor Conjunto.
- Vocales:* D. MIGUEL ALONSO BERRIO
Diplomático. Ha sido Secretario de Embajada en la Embajada de España en Sofía, Consejero Técnico del Gabinete del Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Asesor Ejecutivo del Gabinete del Ministro de Defensa, Jefe del Área de Países Balcánicos en la Dirección General de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, y en la actualidad ocupa la Segunda Jefatura de la Embajada de España en Bratislava.
- D. JOSÉ ANTONIO ALONSO RODRÍGUEZ
Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid.

D. JUAN AVILÉS FARRÉ

*Doctor en Filosofía y Letras (sección de Historia y Geografía).
Catedrático de Universidad, área de Historia Contemporánea
en la UNED.*

*Director del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil.
Director de Cuadernos de la Guardia Civil, Revista de Seguri-
dad Pública.*

Autor de diversos libros y artículos.

D. JESÚS MARÍA MINGUET MELIÁN

*Doctor Ingeniero de Minas por la Universidad Politécnica de
Madrid.*

*Licenciado en Informática por la Universidad Politécnica de
Madrid.*

Técnico de Sistemas.

*Master en «Creación y Dirección de Empresas» por la CEOE.
Ingeniero de la CTNE.*

Director Gerente de TDS, S.A.

D. LUIS MANUEL VILLALONGA MARTÍNEZ

General de Brigada Médico, del Cuerpo Militar de Sanidad.

Doctor en Medicina y Cirugía.

Director de Sanidad del Ejército de Tierra.

*Diplomado de Estado Mayor de Sanidad Militar en Estados
Unidos.*

Profesor de logística sanitaria y protección NBQ.

*Coordinador del Comité Científico del Ministerio de Defensa
para estudio de la situación sanitaria relacionada con los Bal-
canes.*

*Premio Dr. Palanca de la Real Academia Nacional de Medi-
cina.*

*Autor de diversas publicaciones sobre logística sanitaria y pro-
tección NBQ.*

D. GONZALO SILVENT ZARAGOZA

Capitán de Navío.

Diplomado en Guerra Naval y en Estados Mayores Conjuntos.

Licenciado en Ciencias Económicas.

Ha sido profesor de Logística de la Escuela de Guerra Naval.

*Ha efectuado el curso de Defense Resources Management en
EE.UU.*

*Ha colaborado con el Instituto Español de Estudios Estratégicos
en diversas ocasiones.*

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| SUMARIO | 7 |
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| <i>Capítulo I</i> | |
| TERRORISMO Y DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA EN EL SIGLO XXI | 19 |
| El terrorismo | 21 |
| — Introducción | 21 |
| — Conceptos y definiciones | 23 |
| Visión global del terrorismo en el mundo y sus formas de manifestarse..... | 27 |
| — El terrorismo en los países occidentales y Japón..... | 29 |
| — El terrorismo en otros países..... | 30 |
| — Terrorismo supranacional..... | 31 |
| Causas del terrorismo | 32 |
| — El fanatismo político | 32 |
| — El fanatismo religioso..... | 33 |
| — El fanatismo étnico-cultural | 34 |
| El llamado «Choque de Civilizaciones»..... | 35 |
| — Las teorías del profesor Huntington | 35 |
| — El Fundamentalismo Islámico | 39 |
| — Oriente Próximo, centro de gravedad de la seguridad mundial | 43 |
| Visiones Norteamericana y Europea del momento actual | 45 |
| — Punto de vista Norteamericano | 45 |
| — Punto de vista Europeo | 47 |

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| Algunas soluciones..... | 49 |
| La delincuencia transnacional organizada (DTO)..... | 50 |
| — Conceptos básicos..... | 50 |
| — Situación actual de la DTO en el mundo..... | 51 |
| — Principales grupos de la DTO..... | 53 |
| — El caso de Colombia..... | 54 |
| — Algunas soluciones..... | 56 |
| Bibliografía..... | 57 |

Capítulo II

| | |
|---|----|
| RIESGOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES | 59 |
| Introducción..... | 61 |
| Inestabilidad financiera internacional..... | 62 |
| — Las bases de la inseguridad..... | 62 |
| — La seguridad financiera internacional..... | 65 |
| Desigualdad internacional y pobreza extrema..... | 69 |
| — Desigualdad internacional..... | 69 |
| — Radiografía de la pobreza..... | 71 |
| Riesgos ambientales de naturaleza global: los problemas de la abundancia | 73 |
| — El mantenimiento de la biodiversidad | 73 |
| — El agotamiento de la capa de ozono..... | 74 |
| — El cambio climático..... | 76 |
| El acceso a los recursos naturales estratégicos: la gestión de la escasez | 78 |
| — Los recursos fósiles: el problema de la energía | 78 |
| — Los recursos renovables..... | 80 |
| Los riesgos de la economía ilegal..... | 84 |
| — Bases de la economía ilegal..... | 84 |
| — Efectos de la economía legal..... | 86 |
| Problemas locales: la gestión macroeconómica en un entorno internacional más exigente | 89 |
| Consideraciones finales | 92 |
| Orientaciones bibliográficas | 93 |

Capítulo III

| | |
|------------------------------|----|
| INMIGRACIÓN Y SEGURIDAD..... | 95 |
| Introducción..... | 97 |

| | |
|--|-----|
| Pobreza, conflicto y migración..... | 98 |
| — La pobreza como factor de migración | 99 |
| — El conflicto como factor de migración | 100 |
| — La inmigración como factor de conflicto..... | 100 |
| La inmigración en España y en Europa | 102 |
| — El incremento de la población extranjera | 102 |
| — Factores económicos y demográficos de las migraciones..... | 104 |
| ¿Aculturación o comunidades transnacionales? | 106 |
| — Tres modelos europeos | 106 |
| — El caso de la comunidad gitana | 109 |
| La cuestión de la xenofobia | 112 |
| — Las raíces de la xenofobia..... | 112 |
| — El caso de España | 114 |
| Inmigración y seguridad ciudadana | 117 |
| — La delincuencia de los extranjeros en España..... | 117 |
| — La experiencia de otros países..... | 118 |
| — Factores que inciden en la tasa de delincuencia extranjera | 119 |
| — Una estimación de la tasa de delincuencia extranjera en España | 122 |
| Conclusiones..... | 123 |
| Bibliografía..... | 125 |

Capítulo IV

| | |
|--|-----|
| RIESGOS CIBERNÉTICOS..... | 129 |
| Aspectos involucrados | 134 |
| Factores que influyen sobre la seguridad | 135 |
| Fases del estudio de seguridad | 135 |
| Actitudes..... | 136 |
| Amenazas e impactos | 136 |
| Defensas y acciones de recuperación | 138 |
| Tipos de defensa..... | 139 |
| Seguridad activa y seguridad pasiva | 141 |
| Acciones de contingencia | 141 |
| Coste de la seguridad | 143 |
| Riesgos debidos a los equipos informáticos | 143 |
| Riesgos que afectan a los sistemas lógicos..... | 145 |
| Riesgos que afectan a la información..... | 148 |
| Riesgos asociados a las personas..... | 150 |
| Riesgos asociados a la Defensa Nacional..... | 155 |

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| Conclusiones | 156 |
| Bibliografía..... | 156 |
| <i>Capítulo V</i> | |
| RIESGOS SANITARIOS | 159 |
| Introducción..... | 161 |
| Concepto | 161 |
| Tipos de riesgos sanitarios | 164 |
| Riesgos nucleares | 165 |
| Riesgos biológicos: Bioterrorismo | 167 |
| Riesgos químicos | 169 |
| Riesgos radiactivos | 171 |
| Riesgos alimentarios | 173 |
| Otros riesgos sanitarios..... | 176 |
| — Agentes físicos..... | 177 |
| — Armas..... | 178 |
| — Armas no letales | 179 |
| — Enfermedades emergentes..... | 180 |
| — Riesgos biotecnológicos..... | 184 |
| — Tabaco, alcohol y drogas..... | 185 |
| — Accidentes de tráfico, laborales y domésticos | 190 |
| Conclusiones | 191 |
| Bibliografía..... | 195 |
| <i>Capítulo VI</i> | |
| LOS ESTADOS FALLIDOS..... | 197 |
| Los Estados Fallidos: nueva amenaza..... | 199 |
| ¿Qué es un estado fallido? Definición del concepto | 200 |
| — Estado..... | 201 |
| — Carencia de gobernabilidad..... | 201 |
| El Estado y su reconocimiento..... | 203 |
| — Descolonización y aparición de nuevos Estados | 203 |
| — El fin de la Guerra Fría y la nueva ola de creación de Estados . | 205 |
| Factores determinantes del colapso del Estado..... | 206 |
| — Ausencia de tradición política: la permanencia de la estructura. | 206 |
| — El Estado neo-patrimonial: la dinámica política interna | 208 |
| — Las etnocracias: la dinámica de las relaciones étnicas | 210 |
| — El entorno internacional..... | 213 |

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| Efectos que provoca el colapso del Estado | 214 |
| — La guerra civil permanente: de la insurgencia a los señores de la guerra | 214 |
| — El Estado fallido y la guerra transnacional | 216 |
| — El Estado fallido exportador de debilidad | 216 |
| — El Estado fallido santuario de organizaciones criminales | 217 |
| — El Estado fallido responsable de desastres humanitarios..... | 218 |
| La postura de la Comunidad Internacional ante el Estado fallido... | 219 |
| — La concepción social: intervención por causa humanitaria | 220 |
| — Concepción liberal: “dar una oportunidad a la guerra” | 222 |
| Conclusiones: el Estado fallido síntoma de un orden internacional en transformación..... | 224 |
| Bibliografía..... | 227 |
| CONCLUSIONES..... | 229 |
| COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO | 243 |
| ÍNDICE | 245 |

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 | <i>Perestroika</i> 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.
- *84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

Nº

TÍTULO

- *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.
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

| Nº | TÍTULO |
|-------|---|
| 106-B | Maghreb: percepción 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. |

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.