



RELACIONES INTERNACIONALES

Complejidad, interdependencia e inseguridad en un mundo global

¿Por qué la URSS se desarticuló sin guerras generalizadas y, en cambio, en la antigua Yugoslavia se desencadenaron cuatro conflictos armados? ¿Se pudieron anticipar y prevenir los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en Estados Unidos y del 11 de Marzo de 2004 en Madrid? ¿Los empresarios españoles pudieron conocer las causas y el alcance de la crisis argentina antes de que se desatase? ¿Cuáles serían las consecuencias previsibles de un fracaso de la Constitución Europea? ¿Es demasiado elevado el riesgo que deben asumir las tropas multinacionales o las ONG que operan en Afganistán, Haití o Sudán?

Muchos son los interrogantes que diariamente plantea la realidad internacional a los dirigentes políticos, los empresarios, los militares o los cooperantes y, en cambio, muy poca es la atención y el esfuerzo que se dedica a desarrollar los instrumentos de análisis, evaluación y prevención de las incertidumbres y riesgos internacionales de naturaleza no estrictamente económica. Una negligencia que, si habitualmente es perjudicial, resulta peligrosa cuando se vive en un mundo global que está cambiando sus bases estructurales. En efecto, si contemplamos la sociedad internacional de comienzos del siglo XXI con una perspectiva macroscópica, podemos fácilmente constatar que el mundo durante las últimas décadas se

ha vuelto más complejo, más interdependiente y más global. Sería imposible determinar teóricamente cuál de estas tres características esenciales de la vida internacional es la causa y cuáles son sus efectos, pues las tres se encuentran interactuando. No cabe duda, como ha demostrado Manuel Castells, que los avances tecnológicos en la información y las telecomunicaciones, la industria aerospacial o la biotecnología, están provocando una nueva ola de globalización caracterizada, como las precedentes, por una combinación creciente de interdependencia funcional y descentralización operativa entre los actores internacionales, que sacude los fundamentos organizativos y culturales de las sociedades, incluida la propia sociedad interna-

Incertidumbres y riesgos





s internacionales

Por Rafael Caldach Cervera



cional, empujándolas hacia estructuras societarias más complejas y vulnerables. Al mismo tiempo, esa interdependencia global abre nuevas vías de desarrollo económico, social, tecnológico y cultural que, si bien no siempre conducen a la humanidad a un mundo mejor, hacen posible la solución de problemas, como el desarrollo sostenible y la superación de amenazas, como el hambre o algunas enfermedades endémicas (viruela, polio, etc.) que habían atenazado al hombre desde que apareció sobre la faz de la Tierra.

Tomar decisiones y actuar en este mundo más global, complejo e interdependiente, necesariamente se hace más difícil, máxime si consideramos que el proceso no sigue unas pautas homogéneas, lineales y universales. En efecto, el

espectacular avance en la mundialización económica, tecnológica y comunicativa de las tres últimas décadas no ha tenido su correspondencia en el contexto de la política y el derecho internacional, que todavía permanecen anclados en los viejos esquemas del Estado soberano e independiente, el principio de no injerencia en los asuntos internos y la autodefensa estatal.

Otro tanto cabría señalar para las relaciones entre las diversas culturas y civilizaciones que coexisten en nuestro planeta. Las resistencias identitarias, a veces violentas, de ciertos grupos religiosos, nacionales, étnicos, lingüísticos o culturales, no impiden el lento pero inexorable proceso de transculturación universal de valores y principios que ha convertido la abolición de la esclavitud, el

RELACIONES INTERNACIONALES

miento del ser humano con sus derechos inalienables o la igualdad de género en algo más que una quimera. En definitiva, vivir y actuar en una sociedad internacional que está en pleno proceso de transformación provoca necesariamente incertidumbres y conlleva inexorablemente riesgos.

Incertidumbres y riesgos como fuentes de inseguridad

Generalmente los analistas y estrategas internacionales asumen la existencia de incertidumbres y riesgos como parte esencial de la realidad internacional, pero rara vez extraen las consecuencias que se derivan de la distinción teórica entre ambos conceptos. Ejemplos significativos los encontramos en los correspondientes documentos de revisión estratégica de la OTAN emanados de los Consejos de Roma (1991) y Washington (1999). En ambos documentos se aprecia un salto teórico respecto de los de la etapa de bipolaridad ya que diferencian claramente la seguridad de la defensa, asumiendo que la existencia de incertidumbres y riesgos multidireccionales generan un entorno internacional de inseguridad en el que junto a algunas de las viejas amenazas surgen otras nuevas que la Alianza Atlántica deberá enfrentar reorganizando sus estructuras y actualizando sus capacidades militares y procedimientos operativos. Sin embargo, cuando se analizan los cambios experimentados por la principal alianza estratégica del planeta durante la década de los 90, se aprecia claramente que las diferencias concep-

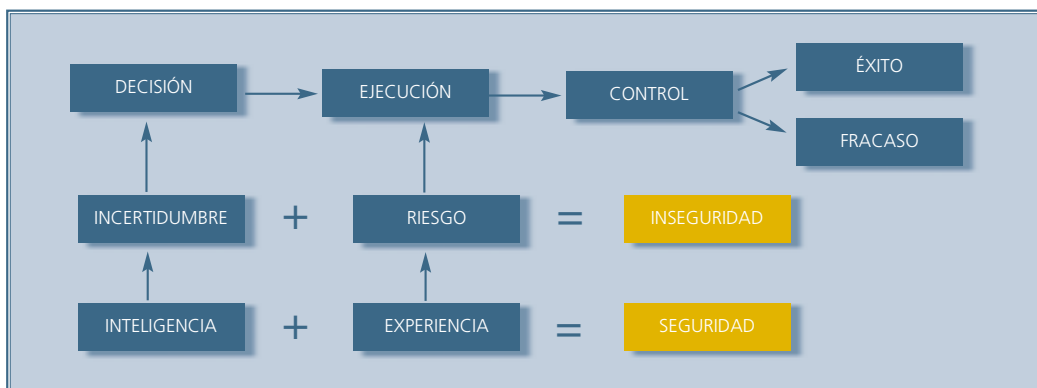
tuales apuntadas no terminaron de trasladarse con todas sus consecuencias al marco institucional y operativo. La incapacidad de la OTAN para anticipar y prevenir los conflictos armados balcánicos, para evaluar con rigor el alcance del entonces emergente terrorismo islámico y para atajar con éxito las grandes catástrofes humanitarias de la región de los Grandes Lagos o de Sudán, así como también su incapacidad para apoyar con decisión la creciente intervención de Naciones Unidas en misiones de paz, constituyen demostraciones inequívocas de que se hizo un buen diagnóstico de los cambios internacionales pero una pésima profilaxis preventiva y una mala terapia curativa. La causa última, más allá de las razones particulares que puedan aducirse, resulta clara: no se modificaron los procedimientos de adopción de decisiones, que siguieron anclados en el esquema del soberanismo estatal y no se transformaron las pautas esenciales de actuación internacional de la Alianza, sólo se adaptaron las capacidades y los manuales operativos.

Cuando se admite en todo su alcance que la inseguridad se genera por las incertidumbres en la toma de decisiones y los riesgos en la ejecución de tales decisiones, la conclusión inmediata que se obtiene es que el primer paso que debe realizar toda política de seguridad es reducir esas incertidumbres mediante la obtención y tratamiento de la información junto con un análisis en profundidad de la misma, adecuado a la realidad internacional que se aborda, es decir, desarrollando Inteligencia en el sentido más amplio del término. Esta Inteligencia debe contribuir a clarificar cada una de las opciones que se le presentan al responsable de adoptar las decisiones, proveyéndole del mayor grado de conocimiento posible sobre el alcance de tales opciones, los medios necesarios para llevarlas a cabo y las consecuencias que se derivarán de cada una de ellas. (Véase gráfico 1) Los gobiernos cuentan actualmente, junto a los tradicionales servicios de Inteligencia, con nuevas fuentes de información y análisis, como los observatorios y las células de alerta temprana,

“No se puede continuar con la profusión de informes especulativos que ocupen el lugar de los verdaderos informes de Inteligencia porque los errores en las decisiones internacionales provocan efectos destructivos de incalculable alcance arrastrando a los países por los caminos de la guerra”



Gráfico 1





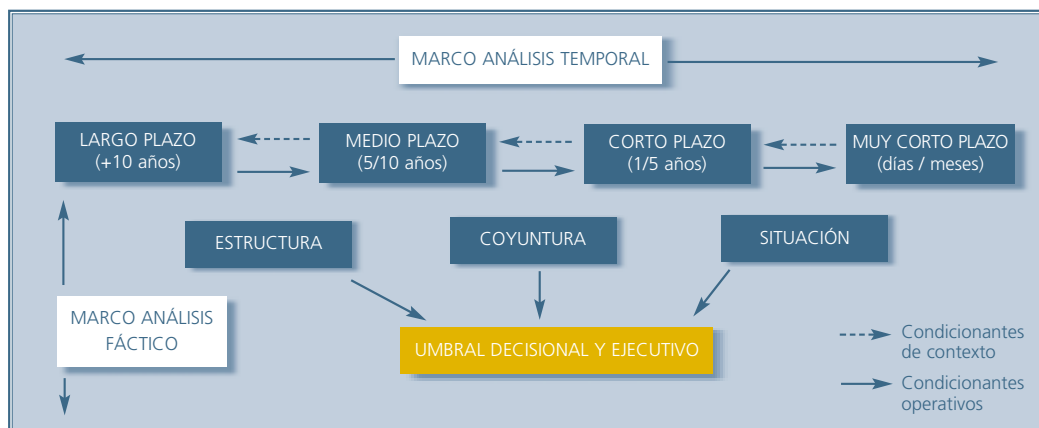
los institutos de investigación o *think tanks*, tanto públicos como privados, y los propios medios de comunicación de masas. No obstante, el número y la diversidad de las fuentes de análisis internacional no constituyen una garantía suficiente del rigor de sus evaluaciones ya que, con frecuencia, se producen dos tipos de contaminación en los informes que realizan tales fuentes. Tal vez la más frecuente es el sesgo que los propios gobiernos inducen, y a veces imponen, en los propios análisis tratando de justificar a través de ellos el acierto de decisiones ya adoptadas o de estrategias ya decididas. En este caso, la Inteligencia necesaria para despejar incertidumbres es sustituida por la apología política, contribuyendo a incrementar la confusión en la toma de decisiones y, en consecuencia, aumentando la inseguridad. La reciente experiencia de los informes elaborados por los servicios de Inteligencia británicos o norteamericanos en relación con la disponibilidad de armas de destrucción masiva por el régimen iraquí de Saddam Hussein, nos exime de mayores argumentaciones.

La otra contaminación en los análisis procede de la falta del rigor metodológico que requieren este tipo de informes. Al revisar los análisis internacionales que ofrecen muchas de las fuentes mencionadas, descubrimos tres tipos de errores metodológicos habituales. El primero consiste en recurrir a las fuentes de información más conocidas o familiares ignorando o subestimando las fuentes que, por razones políticas o culturales, nos resultan menos asequibles o más críticas. Una variante de este error es la que concede una prioridad o primacía en el análisis a los hechos y variables cuantificables respecto de las meramente descriptibles y valorables pero sin posibilidad de cuantificación. Por ejemplo, sabemos que la moral del combatiente es una cualidad esencial en las contiendas y podemos, incluso, evaluar la moral de combate de los diversos contendientes, pero no tenemos unos indicadores claros para cuantificarla. Subestimarla frente a otros elementos cuantificables, como el número de soldados o de armamento, ha pro-

vocado fracasos tan estrepitosos como los de Estados Unidos en Vietnam o la URRS en Afganistán.

El segundo error frecuente es el de ignorar los condicionamientos impuestos por la variable temporal. En otras palabras, la falta de periodificación que conduce a evaluar con los mismos criterios analíticos sucesos y procesos con distinto alcance temporal y, por tanto, con diferente naturaleza. En efecto, en términos temporales la diferenciación entre el corto, medio y largo plazo resulta imprescindible y guarda una estrecha correspondencia con los fenómenos situacionales, coyunturales y estructurales del mundo internacional. Situar en el mismo plano de análisis a la *Perestroika* soviética, cuya duración escasamente alcanza los seis años, con la pervivencia del régimen soviético con más de medio siglo de existencia, supone forzar abusivamente el método comparativo y dificultar la capacidad de comprensión de las dificultades estructurales que surgieron ante el limitado cambio que intentaba imponer la

Gráfico 2



RELACIONES INTERNACIONALES



Perestroika al propio régimen. (Véase gráfico 2)

Finalmente, un tercer error frecuente en los análisis consiste en ignorar la diversidad de estructuras que concurren dinámicamente en la configuración de la sociedad internacional y que generan buena parte de la complejidad internacional. En efecto, este error, debido en buena medida a la especialización que impone el avance científico, provoca que, por ejemplo, el economista sobrevalore los acontecimientos económicos ignorando o subestimando los de carácter político o cultural. Otro tanto podríamos señalar para el politólogo, el sociólogo, el jurista, etc. Tradicionalmente, los análisis internacionales se han concentrado en la consideración de los sucesos políticos y económicos, concediendo escasa o nula atención a los acontecimientos de naturaleza cultural. La tesis de Huntington sobre el choque de civilizaciones, o la más reciente de Joseph Nye sobre la importancia del poder blan-

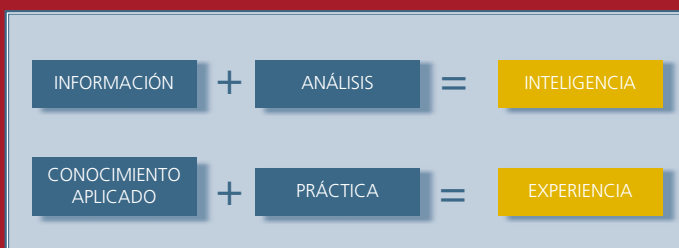
do (*soft power*), aún siendo claramente cuestionables han tenido el mérito de llamar la atención sobre la importancia de los aspectos culturales en las relaciones entre los Estados y, especialmente, en el papel que desempeñan las potencias mundiales. Sin duda alguna, las claves de muchos acontecimientos internacionales hay que buscarlas en el terreno de las relaciones culturales, tanto como en el de las relaciones económicas o políticas. La disponibilidad de unos análisis rigurosos y completos constituye el principal instrumento del *decision maker* para elaborar las estrategias idóneas y adoptar las decisiones necesarias con vistas a alcanzar sus objetivos. Una parte esencial de esas estrategias y decisiones se dedicará a determinar los procedimientos de ejecución de las estrategias convirtiéndolas en acciones concretas que provocan determinados resultados. Es precisamente el momento en que surgen los riesgos, es decir aquellos sucesos que provocan alteraciones sobrevenidas en las actuaciones previstas o resultados perjudiciales no deseados que dificultan o impiden la consecución de los objetivos pretendidos. Los riesgos constituyen la segunda fuente de inseguridad y podemos diferenciarlos en dos categorías claras: los riesgos previsibles y los riesgos imprevistos. Los primeros son aquellos sobre los que tenemos información suficiente sobre su existencia, naturaleza, efectos y ocurrencia para poder considerarlos durante la elaboración de las estrategias y decisiones. Ello significa que pueden ser analizados y deben ser incluidos como parte del proceso de adopción de decisiones con objeto de evitar su ocurrencia o, al menos, de minimizar sus perjuicios.

Cuando los gobiernos proceden de este modo en sus relaciones incrementan la

seguridad internacional y con ella la propia seguridad de sus países. Pero con demasiada frecuencia, los analistas ignoran en sus evaluaciones los riesgos previsibles, en otros casos son los propios *decision makers* los que subestiman su importancia y en ocasiones los responsables de ejecutar las decisiones optan por actuar incumpliendo las medidas preventivas u operativas decididas específicamente para incidir sobre los riesgos. En estos tres supuestos los riesgos previsibles se convierten en riesgos ignorados cuyas consecuencias, en ocasiones catastróficas, inciden directamente sobre la realidad internacional. Un ejemplo paradigmático lo encontramos en la existencia de una legislación internacional sobre el medioambiente insuficiente u obsoleta que abre el camino para los dramáticos resultados de sucesos como los de Bophal en la India o el *Prestige* en nuestras propias costas.

Los riesgos imprevistos, por el contrario, son aquellos que por carecer de información suficiente sobre su existencia, naturaleza, efectos u ocurrencia, no podemos analizarlos y, por tanto, respecto de los que no podemos adoptar decisiones o estrategias de prevención. Naturalmente, la aparición de este tipo de riesgos provoca inseguridad frente a la cual poco puede hacer el analista, salvo obtener información a posteriori que pueda ser utilizada en futuras evaluaciones para situaciones análogas, y los gobiernos sólo pueden aspirar a minimizar sus efectos perjudiciales recurriendo, en el mejor de los casos, a los instrumentos de solidaridad internacional. Resulta importante destacar que en términos generales los riesgos imprevistos son verdaderamente excepcionales. La mayoría de los que se consideran riesgos imprevistos en realidad son ries-

Gráfico 3



RELACIONES INTERNACIONALES

gos ignorados y por tanto que podrían haber sido analizados y prevenidos con las medidas de seguridad adecuadas. Los atentados terroristas del 11-S corresponden claramente a esta categoría pues con anterioridad a esa fecha Estados Unidos había sido objeto de atentados terroristas islámicos en su territorio e incluso en el propio World Trade Center.

Si la Inteligencia constituye el principal instrumento para generar seguridad en la fase de adopción de decisiones, la experiencia es el recuso imprescindible para impedir los riesgos previsibles o minimizar sus efectos. La experiencia resulta de la combinación de un conocimiento aplicado, que debe reunir toda la información evaluada sobre los diversos riesgos que inciden en una determinada situación, junto con la práctica de todas aquellas acciones preventivas u operativas que deberán ejecutarse para impedir los riesgos previsibles o reducir los efectos de todo tipo de riesgos, incluidos los imprevistos. (Véase gráfico 3)

El ciclo de cualquier estrategia de seguridad se completa con la fase de control en la que se contrastan los resultados y objetivos esperados con los efectivamente alcanzados. Es precisamente mediante la evaluación que se realiza en la fase de control de donde puede obtenerse la información y el conocimiento necesario para mejorar la Inteligencia y experiencia aplicada en futuras situaciones. En otras palabras, la fase de control aporta las lecciones aprendidas que permitirán mejorar la elaboración y ejecución de futuras políticas y con ello avanzar en la generación de seguridad.

¿Hay alternativas a la especulación internacional? El indicador de inseguridad de los países

Como hemos señalado, la inseguridad es el fruto de la combinación de incertidumbres en la toma de decisiones y riesgos en la ejecución de tales decisiones, cualquiera que sea el ámbito al que apliquemos el concepto de inseguridad. Cuando ese ámbito corresponde al de la compleja realidad internacional, la necesidad de reducir la inseguridad resulta imperiosa y urgente. No se puede conti-

nuar con la profusión de informes especulativos que ocupen el lugar de los verdaderos informes de Inteligencia porque los errores en las decisiones internacionales provocan efectos destructivos de incalculable alcance arrastrando a los países por los caminos de la guerra y arruinando las oportunidades de convertir las inversiones y flujos comerciales en verdaderas palancas de desarrollo. Todavía resultan insuficientes los instrumentos de evaluación de la política internacional ya que, a diferencia de la economía internacional, carecemos de indicadores suficientemente precisos y diversos para aproximarnos a aspectos de la realidad tan básicos y decisivos como el del poder, la legitimidad, la gobernabilidad o la estabilidad política. Sin duda, los esfuerzos realizados por programas como los de *Freedom House*, *"Polity IV"*, el propio Banco Mundial con el grupo de Kaufmann para determinar los indicadores agregados de gobernabilidad (*Aggregating Governance Indicators*), el PNUD con su inclusión de indicadores políticos entre los necesarios para evaluar el desarrollo humano y, sobre todo, el extraordinario trabajo de investigación realizado por un consorcio de universidades para establecer los Indicadores de País para la Política Exterior (*Country Indicators for Foreign Policy*, CIPE) y aplicarlos a la prevención de conflictos armados y el fracaso de las instituciones estatales de ciertos países, han permitido avanzar de forma espectacular en el camino del análisis riguroso de los fenómenos políticos, nacionales e internacionales, respecto de la situación imperante en las décadas precedentes. Pero ello no basta. Al mismo tiempo que se diseñan e investigan nuevos indicadores, hace falta depurar los conceptos teóricos básicos hasta alcanzar definiciones científicas de universal aceptación e inmediata aplicabilidad que los sustenten, así como proceder a la síntesis de los conocimientos y datos adquiridos. Una de estas síntesis de evidente utilidad es la elaboración de un "Índice de Inseguridad de los Países" que permita resumir los múltiples aspectos que inciden en la seguridad integral de cada país y que nos permita realizar comparaciones estandarizadas, tal y como ya se

ha realizado respecto del concepto de desarrollo humano con el "Índice de Desarrollo Humano" elaborado anualmente por el PNUD.

Análisis Estratégico Internacional ha elaborado un primer "Indicador Integral de Inseguridad-País", que evalúa y sintetiza la inseguridad de las diez áreas en las que se puede resumir la realidad de un país: área territorial, demográfica, economía nacional, economía exterior, bienestar social, política nacional, política exterior, seguridad ciudadana, área cultural y área medioambiental. El objetivo es proporcionar a los responsables de la adopción de decisiones una evaluación cuantificada e integral de la inseguridad de cada país. Por sí sólo, este indicador no bastará para tener una idea completa de las causas y condiciones que provocan la mayor o menor inseguridad de los países o para un mismo país en distintos momentos y, sobre todo, nunca podrá ni pretenderá sustituir los análisis específicos que para cada estrategia o decisión requerirán los gobiernos, los funcionarios de organismos internacionales o los ejecutivos de las multinacionales. Pero qué duda cabe que la disponibilidad de este indicador contribuirá a mejorar la seguridad en las relaciones internacionales reduciendo incertidumbres y riesgos ■ **Rafael Calduch Cervera**

Cervera

BIBLIOGRAFÍA

- Castells, Manuel (2003): *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (vol.2) (2ª edición), Alianza Editorial
- Huntington, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*
- Nye, Joseph S. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs
- Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2003): *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002* (www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.htm)

RAFAEL CALDUCH CERVERA

Catedrático de Relaciones Internacionales (UCM) y Presidente de Análisis Estratégico Internacional S.L. (www.aei.com.es)