

Introducción

La relación dialéctica entre el actor Estado y los actores transnacionales —nuevos o renacidos de sus cenizas— es objeto de uno de los debates de mayor enjundia en el panorama político de nuestro tiempo. La relación es, en ocasiones, de conflicto abierto y lleva a cuestionar hasta qué punto el Estado es capaz de garantizar la seguridad de sus ciudadanos en el mundo de la globalización, o a preguntarse qué actores plantean actualmente los mayores desafíos al monopolio de la violencia legítima teorizado por Max Weber hace un siglo, para interrogarnos, finalmente, acerca de las causas y de las formas en que se materializan esos nuevos retos al Estado. En otras ocasiones se trata de una relación de cooperación más o menos institucionalizada. Casi siempre con mutuas sospechas de por medio. Surge entonces el interrogante de cómo gestionar escenarios de crisis real o potencial. Al mismo tiempo, la observación de la realidad suscita naturalmente la cuestión de si es posible la aparición —o reaparición— de actores no estatales que lejos de ser parte del problema lo sean de la solución, de cuáles serían las sinergias ya perceptibles en esta nueva dirección, así como, en su caso, sus límites. En todos los casos, sin embargo, es preciso analizar el

difícil encaje entre actores de naturaleza tan dispar, cada uno de ellos dotado de su propia agenda y de sus propias metas.

Por eso, este libro pivota sobre el Estado. No podía ser de otro modo. Ahora bien, el Estado es debidamente contextualizado. Lo es, precisamente, en relación al impacto que sobre su actividad tienen esos otros actores que terminan remodelándolo en función de la necesaria respuesta a sus presiones. En este sentido, podría decirse que este libro aporta, por una parte, una visión del «Estado en acción», una visión no exenta de frescura y, por ese mismo motivo, alejada de las visiones *juridicistas* y hasta monolíticas del mismo. Podría añadirse, al mismo tiempo, que este libro nos ayuda a re-pensar el Estado desde una perspectiva diferente. Una perspectiva menos ensimismada de lo que termina siendo habitual cuando se alude a dicho actor. Por el contrario, en esta ocasión el diagnóstico ofrecido se beneficia del análisis que los diversos autores hacen del papel de los actores con los cuales se relaciona ese Estado.

Se trata, por lo tanto, de comprender las vicisitudes de un Estado constantemente involucrado en la gestión de su entorno, con el fin de asegurar su propia supervivencia, así como el de legitimarse mediante la eficacia en el desempeño de sus funciones. Un Estado, en definitiva, obligado a negociar en cada momento con múltiples variables; que pergeña alianzas con actores privados cuando ello es necesario; que trata de reducir la incertidumbre informativa, o la incertidumbre política, con dispares niveles de éxito y que, en última instancia, hace lo posible por neutralizar o como mínimo limitar el papel de aquellos actores cuyas actividades suponen un mayor peligro para la convivencia social.

Este escenario plantea líneas de continuidad, como también novedades, si nos atenemos a otras etapas históricas. Es cierto que, de alguna manera, la labor del Estado —desde que los Estados existen— ha sido siempre la misma. Aproximadamente, al menos. Sin embargo, también podemos constatar

que en los últimos tiempos algunos de los actores transnacionales han crecido en peso específico y en importancia práctica, en clave sistémica, aprovechándose de coyunturas novedosas. Desde una globalización económica que ha alcanzado dimensiones hasta hace poco desconocidas, hasta la proliferación de medios de comunicación de masas auténticamente transversales, pasando por la irrupción de nuevas tecnologías que agilizan todos esos flujos (ya sean económicos o informativos), además de permitir la coordinación y la rápida movilización de grupos de presión o de nuevos movimientos sociales a escala planetaria.

El panorama que nos rodea muestra, pues, una extraña convivencia de lo viejo y de lo nuevo. Viejos alegatos basados en fundamentalismos religiosos, acompañados de la reaparición de auténticos ejércitos privados, sazonados con respuestas contrainsurgentes que todavía mantienen cierto aire de familia con esas añejas y hasta románticas guerras de guerrillas, antaño tan frecuentes, sin olvidar a los delincuentes y a los traficantes de siempre... o a los piratas. Todo ello se hace compatible con ese otro mundo de las finanzas globales, de la telefonía móvil, de internet y de las plataformas informativas transnacionales. Extraña mezcla que se retroalimenta aprovechándose de las grietas del Estado, en gran medida advertidas a partir de las vulnerabilidades generadas por la creciente porosidad de sus fronteras. Unas fronteras que en muchas ocasiones a duras penas pueden impermeabilizar el territorio del Estado de las amenazas potenciales. De ahí que algunos actores, a sabiendas de las dificultades del momento, traten de coadyuvar a la erosión del Estado o de beneficiarse de sus lagunas, llegándose a plantear auténticos juegos de suma cero entre ambos en esta competencia por el poder.

Debido a ese motivo, aunque este trabajo esté focalizado en el Estado, el énfasis analítico se traslada intencionadamente a su entorno inmediato. Entonces, el punto de mira se dirige a

los diversos actores transnacionales (en algún caso con derivas, digamos, subnacionales) que son los que, en los términos indicados, provocan todo tipo de tensiones a ese Estado. Por consiguiente, este libro se divide en diversos capítulos que tratan monográficamente la realidad de algunos de los más incisivos actores no estatales de nuestro tiempo. Para proceder a su selección no se ha atendido a su naturaleza. En realidad, su naturaleza es diversa. No todos persiguen los mismos fines, ni tienen el mismo estatuto jurídico, ni son equidistantes en términos de legalidad internacional. De hecho, esos actores podrían ubicarse a lo largo de un eje conceptual que recorriera el espectro que avanza desde la más estricta legalidad formal hasta la más conspicua ilegalidad, pasando por vastas zonas grises.

Ahora bien, todos ellos tienen en común el hecho de que con sus quehaceres cotidianos, de modos diferentes, afectan a la seguridad. Porque la seguridad es la motivación última del elenco de expertos que han sumado su esfuerzo a fin de poder contar con esta visión comprensiva del fenómeno. De esta manera, el objetivo consiste en delimitar la influencia, las pretensiones, así como el *modus operandi* de cada uno de esos actores. Todo ello con la mirada puesta en ofrecer algo más de luz acerca del modo en que dichos actores condicionan las políticas públicas. O lo que es lo mismo, si miramos el anverso de la misma moneda, para ofrecer otra perspectiva de los márgenes de maniobra que tiene el Estado en los tiempos en que nos ha tocado vivir.

Para cubrir esos objetivos, este libro está estructurado en diez capítulos. El primero de ellos, «El Estado como pivote del sistema político y su relación con los demás actores: el caso de la seguridad» (Josep Baqués), tiene un carácter marcadamente metodológico y, en ese sentido, es transversal al resto de la obra. En él se analiza el modo en que la disciplina de la ciencia política ha venido estudiando al Estado, se ponen de

relieve algunos de los debates más emblemáticos sobre la interacción del Estado y los demás actores del sistema político, así como sobre su influencia recíproca.

El segundo capítulo, «El terrorismo global frente al poder de los Estados» (Javier Jordán), ofrece una radiografía del fenómeno del terrorismo a escala global, con especial énfasis en el de Al Qaida. A lo largo del mismo se hace referencia al modo en que los grupos terroristas han tratado de cubrir sus objetivos aprovechando y acrecentando las lagunas del Estado. Asimismo, se analizan las respuestas que los Estados suelen dar al terrorismo. En ambos casos, se incluye una exposición de sus puntos fuertes y de sus limitaciones, para terminar con un balance de la situación actual.

En el tercer capítulo, «El recurso estatal a empresas militares y de seguridad privadas en el ámbito de la seguridad: ¿en el punto de no retorno?» (Pilar Pozo), se expone la realidad de las empresas privadas de seguridad, sobre todo en lo que concierne a su colaboración con las Fuerzas Armadas, aunque discriminando las diferentes aportaciones que realizan en el contexto de los conflictos armados. Se ponen de relieve las razones de su aparición, el interés que despiertan dado el actual contexto económico y político, así como la conveniencia de profundizar en su regulación ante el carácter aparentemente irreversible del fenómeno, al menos a medio plazo.

En el capítulo cuarto, «Los medios de comunicación globales y la acción exterior del Estado» (Manuel R. Torres), se tienen en cuenta las relaciones entre el Estado y los *mass media* desde una lógica biyectiva. Es decir, tanto en la medida en que los medios pueden influir en la formulación de políticas (*v. gr.* «efecto CNN»), como en la medida que el Estado puede utilizarlos para ampliar su propia capacidad de generar y trasladar su propio discurso (*v. gr.* «diplomacia mediática»). Resulta muy sugerente la aproximación al caso concreto de la cadena Al Jazeera.

El quinto capítulo, «Delimitación teórica de la insurgencia: concepto, fines y medios» (Javier Jordán), contiene un análisis conceptual de la insurgencia, diferenciándola de figuras afines. Asimismo, se aborda su estrategia y se muestra la complejidad de este fenómeno. Su lectura nos pone en condiciones de comprender las dificultades que suelen acompañar a los primeros pasos de la constitución de un movimiento de insurgencia, pero también nos relata algunas claves de su capacidad de resistencia en los escenarios en los que opera, una vez establecida.

El sexto capítulo, «Globalización y delincuencia: el crimen organizado transnacional» (Daniel Sansó-Rubert), destaca la expansión de las redes delictivas en todas las latitudes, pero recuerda que existen circunstancias que contribuyen especialmente a su proliferación y éxito, así como a la dificultad para acotar o eliminar su actividad. Algunas de ellas directamente relacionadas con dinámicas favorecidas por la propia globalización, por los conflictos armados clásicos o por los Estados fallidos.

En el capítulo 7, «La intervención del Estado y la industria de defensa» (Claudia Pérez Forniés), se analiza la relación entre el Estado y la industria militar, tomando como referente el modelo europeo en general y el español en particular, atendiendo a las peculiaridades de este mercado —en realidad un monopsonio—. En este caso se pone de manifiesto la enorme influencia del Estado sobre las decisiones de estos actores sin que se pueda hablar de algo similar en sentido opuesto.

El capítulo 8, «Movimientos sociales transnacionales» (José A. Peña), aporta los marcos teóricos necesarios para comprender los nuevos movimientos sociales, para luego centrarse en el caso del movimiento pacifista, con sus logros, sus fracasos o sus relaciones, siempre complejas, con el movimiento anti-globalización. Asimismo, dentro de la lógica que preside el libro, se atiende la posibilidad de que algunas de sus reivin-

dicaciones puedan ser ventanas de oportunidad para una mejor gestión de las demandas sociales por parte del Estado.

El capítulo 9, «El hecho religioso: ¿una amenaza para la seguridad?» (Francisco Galvache), atiende a las críticas vertidas sobre las religiones como supuesto fermento de la violencia política a través de una visión tanto histórica como actual. Se pone de manifiesto que, ciertamente, el discurso religioso ha podido ser utilizado en muchas ocasiones para justificar acciones política o económicamente interesadas. Sin perjuicio de lo cual, no puede obviarse que las grandes religiones poseen una doctrina caracterizada precisamente por su elevado contenido ético, de justicia social y de amor al prójimo. Lo cual significa que resulta perentorio llevar a cabo análisis más precisos acerca del verdadero fundamento de los conflictos.

El capítulo 10, «El Derecho internacional y los actores no estatales en materia de seguridad: algunos planteamientos estructurales» (Eugenia López-Jacoiste) estudia los mecanismos jurídicos que han permitido resolver algunos de los desafíos que la aparición de los nuevos actores no estatales ha planteado para algunas categorías normativas clásicas en el ámbito de la seguridad internacional. En este sentido, se explica que el derecho de legítima defensa o las obligaciones de respetar los derechos humanos y las normas de Derecho internacional humanitario, categorías que tradicionalmente han operado en un contexto interestatal, han pasado a capturar también el comportamiento de los actores no estatales. Por último, como claro reflejo de la complejidad de las interacciones entre Estados y actores no estatales, el trabajo pone de relieve cómo el comportamiento internacionalmente ilícito de estos últimos puede llegar a desencadenar la responsabilidad internacional del Estado.

JAVIER JORDÁN, PILAR POZO Y JOSEP BAQUÉS