

CAPÍTULO TERCERO

INTERESES QUE AFECTAN A LA SOBERANÍA NACIONAL

INTERESES QUE AFECTAN A LA SOBERANÍA NACIONAL

Por GONZALO SANZ ALISEDO

Los intereses vitales

Tradicionalmente se han considerado como vitales aquellos intereses por cuya protección un Estado estaría dispuesto a recurrir al uso de la fuerza, bien tomando algún tipo de acción de carácter militar, bien amenazando con ella. La importancia de los intereses vitales no proviene necesariamente de sus características intrínsecas, sino más bien de lo que estamos dispuestos a hacer cuando sobre ellos se cierna un riesgo o amenaza, ya sea real o potencial. Por esta razón, toda nación madura desde el punto de vista de la seguridad debe tener diseñadas unas políticas de carácter estratégico cuyo objetivo debe ser alcanzar, sostener o apoyar aquellos fines o intereses designados explícitamente como vitales o que probablemente se consideren como tales en el caso de que se encuentren amenazados.

Los intereses vitales afectan, desde el punto de vista de la seguridad y la defensa, a aquellos asuntos en el ámbito de las relaciones exteriores ligadas con la supervivencia o la seguridad de la nación, específicamente en lo relativo a la seguridad frente un ataque militar; lógicamente no se aplica a una nación con una política territorial expansionista, es decir, no son vitales aquellos intereses no concebidos como algo defensivo. Algunos intereses se considerarán vitales más allá de cualquier sombra de duda, como la protección del territorio nacional en el caso de un ataque directo o la amenaza de realizarlo; sin embargo, para la mayoría de las naciones, y especialmente en el mundo globalizado de hoy, también se consideran

amenazas a su seguridad situaciones o actos alejados del mero ataque directo contra el territorio nacional en el espacio, en el tiempo y en su concepción o definición, en ocasiones tratándolos como veremos más adelante como una responsabilidad más que como un riesgo.

Concepción expansiva de la seguridad

El término seguridad es flexible en el sentido de que legítima y casi necesariamente, su significado implica ir más allá de la simple autodefensa. Ello requiere mantener un poderío político, económico y militar que permita a los Estados dejar oír su voz más allá de sus fronteras. Garantizar la seguridad física del territorio nacional ante un posible ataque exterior es una concepción demasiado estrecha de lo que debería significar la seguridad para nosotros. Una concepción más amplia supone una visión y decisión políticas; no podemos sentirnos seguros en nuestro territorio sin que existan condiciones de seguridad en otras áreas, en las naciones de nuestro entorno, en los espacios marítimos y aéreos que nos rodean, ya que en la mayoría de los casos ya no existen espacios «colchón» que nos separen físicamente de las amenazas y riesgos transnacionales que caracterizan el mundo actual. Esta decisión política requiere unas capacidades militares adecuadas para apoyar la correspondiente política exterior, así como una labor de argumentación hacia la opinión pública mostrando como la intervención realmente está dirigida a fortalecer la seguridad propia.

Por otra parte, cuanto más alejada o indirecta es la amenaza a la seguridad del Estado más controvertida es la cuestión de si puede requerir o no una respuesta militar y de qué tipo. En este sentido, la participación de otras naciones en la intervención suele ayudar a que sea vista desde un prisma moral diferente, tanto en la propia nación como en el mundo en general.

A pesar de que puedan ser variables o subjetivos, algunos intereses nacionales son indudablemente vitales; el problema es establecer su límite exterior y decidir, teniendo en cuenta las circunstancias del momento, qué tipo de respuesta es aplicable a cada situación. Por ejemplo, no cabe duda que el mantenimiento y en caso de agresión la restauración de la integridad territorial española es un interés vital. Si tomamos como ejemplo el caso de Gibraltar, su restitución a España ha sido un elemento constante en nuestra política exterior durante siglos, aunque los medios para alcanzarla han variado con las circunstancias de cada época

abarcando desde la acción militar directa hasta las conversaciones a tres bandas incluyendo a las propias autoridades locales gibraltareñas, pasando por el aislamiento económico y físico. Se trata en el fondo de formas diferentes de aplicar la acción política del Estado, y por ello no debe confundirse el límite de los intereses nacionales con la estimación de las capacidades militares para defenderlos.

Determinación de los intereses vitales

Aceptando que los intereses vitales son aquellos en cuya protección un Estado estaría dispuesto a emplear la fuerza como último recurso, no hay duda de que la misión constitucional de nuestras Fuerzas Armadas proporciona una primera aproximación clara sobre cuales son los principales; su valor intrínseco en la definición de España como Estado les confiere un carácter duradero. Por otra parte, un gobierno, por unas razones u otras derivadas de la situación general en la que desarrolla sus funciones, puede considerar la necesidad del empleo de la fuerza ante otras circunstancias, por lo que existen intereses vitales nacionales más allá de los identificados en la misión constitucional de las Fuerzas Armadas. Un ejemplo lo tenemos en Estados Unidos, donde el empleo de los medios militares en el exterior va directamente ligado a la defensa de sus intereses vitales; su formulación explícita fue acuñada por Caspar Weinberger en 1984 como consecuencia de la guerra de Vietnam, estableciendo como primera condición para el empleo de la fuerza militar ante una situación determinada que un interés vital de Estados Unidos o de sus aliados se viera directamente comprometido o amenazado.

La inversa también es cierta; pueden existir intereses vitales para la supervivencia de la nación cuya preservación no requiera necesariamente el uso de la fuerza; por lo general serán intereses intangibles como la identidad nacional y la legitimidad internacional, sin los cuales la cohesión del Estado y su autonomía en la acción de gobierno pueden tener dificultades.

Pero el gobierno no está solo en sus decisiones, sino que está mediatizado cada vez más por la opinión nacional e internacional sobre el estado del mundo y sobre lo que se considera como una conducta apropiada del Estado; la distinta visión a uno y otro lado del Atlántico con motivo de la invasión de Irak en el año 2003 es buena prueba de ello. Además, no hay que olvidar que si bien los intereses nacionales pueden definirse me-

diante realidades objetivas, la percepción que de los riesgos y amenazas tienen los individuos es fundamental a la hora de evaluar, personalmente, la respuesta que el Gobierno debiera darles.

Moralidad frente a amoralidad

Ciertos pensadores sostienen que en los asuntos internacionales, y especialmente en los relacionados con la seguridad nacional, el interés propio es la única guía real, dejando las consideraciones morales aparcadas como algo secundario o incluso irrelevante. Sin embargo, el gobierno de una nación democrática está legitimado por la confianza que los ciudadanos han depositado en él, de modo que las consideraciones morales estarán siempre presentes en la defensa y protección de sus intereses vitales. Desde un punto de vista práctico, incluso una acción diplomática enérgica ante una situación determinada puede ser considerada como perjudicial si va a causar más daño que bien a las personas a las que se quiere proteger, como unas sanciones económicas, o porque la propia situación tiene determinadas características que la opinión pública no va a entender. El caso típico es el de la disyuntiva de apoyarse en gobiernos cuya participación es fundamental para proteger determinados intereses pero cuya forma de gobierno o su actitud hacia la defensa de los derechos humanos va en contra de los valores de nuestra propia nación.

Los moralistas, por su parte, llegan a considerar la política casi como una rama de la ética, siendo más próximos a los símbolos (libertades individuales, solidaridad internacional, etc.) que pragmáticos. Si bien esta línea de pensamiento puede llevar la primacía de los preceptos morales hasta la exageración, lo cierto es que es difícil pensar plantearse una intervención militar en circunstancias contrarias a los valores morales de nuestra cultura. En esta cuestión, como en muchas otras en el ámbito de la política y de la estrategia, no hay blancos y negros puros, y en la práctica es necesario alcanzar una posición de equilibrio aceptable interna e internacionalmente.

Qué es la soberanía nacional

La soberanía nacional se ha definido tradicionalmente como el poder supremo mediante el cual un Estado independiente se gobierna a sí mismo, o de otra manera, como la independencia internacional de un Estado

combinada con el derecho y el poder que le asiste para regular sus asuntos internos sin imposiciones exteriores. En consecuencia, un Estado soberano será aquel que está en situación de gobernarse sin interferencias de una potencia extranjera. Parece por tanto que el mismo concepto de Estado contiene en sí mismo la nota de la soberanía.

El artículo 1.2 de la Constitución española de 1978 establece que:

«La soberanía reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.»

Esta redacción afirma la existencia de España como única Nación, formada por el conjunto de sus ciudadanos pero que se constituye como una entidad diferente de la mera agregación de los individuos que la integran; la soberanía no reside en los pueblos de los territorios que componen España, sino en el nuevo sujeto unitario que es la Nación española. Pero como la organización jurídico-política de la Nación es precisamente el Estado, el mismo concepto del Estado posee efectivamente la nota esencial de la soberanía (1). En este sentido debe entenderse la imputación de la soberanía al pueblo.

Por otra parte, la Constitución señala a las Fuerzas Armadas, bajo las órdenes del Gobierno, como salvaguarda última de la soberanía nacional. Sin embargo, la soberanía nacional en sí misma no es algo tangible, por lo que para entender su relación con el esquema de intereses nacionales y, aún más importante, para estudiar como defenderla, es necesario identificar los elementos que la constituyen.

En la definición de la misión de las Fuerzas Armadas que se hace en el artículo 8 de la Constitución española, la soberanía nacional queda relacionada con los conceptos de independencia e integridad territorial, que le son inherentes. Pero bajo estos enunciados lo que se está manifestando es que, como en cualquier ordenamiento jurídico moderno, la titularidad de la soberanía reside en el Estado, porque sólo de su ordenamiento jurídico puede decirse que, en su ámbito territorial y personal, es unitario, ilimitado y perpetuo (2). Por tanto, cuando hablamos de la defensa de la soberanía nacional como interés vital, estamos hablando

(1) PERALTA, Ramón: «Soberanía nacional y estado constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, julio-septiembre de 1999.

(2) VARELA CIFUENTES, José: «Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre-diciembre de 1992.

en realidad de la soberanía del Estado, que se materializa en un territorio y una población sobre los que ejerce sus funciones de gobierno sin interferencia exterior; hablamos en definitiva del ejercicio de la soberanía territorial y de la soberanía política. Ambos elementos son los que definen jurídicamente al Estado y, junto con elementos culturales, históricos, etc., contribuyen a conformar la identidad nacional, elemento de cohesión fundamental para asegurar una defensa sólida de los intereses vitales españoles.

Como conclusión, podemos definir tres elementos constituyentes de la soberanía del Estado a partir de los cuales podemos identificar los intereses vitales españoles:

1. El imperativo territorial, o la protección de los espacios sobre los que el Estado ejerce su soberanía o jurisdicción.
2. El imperativo funcional, que conlleva la capacidad del Estado para ejercer con autonomía y efectividad su acción de gobierno.
3. El imperativo de identidad, que agrupa los recursos intangibles del Estado que cohesionan a la población en torno a unos valores y concepciones fundamentales y compartidos.

Imperativo territorial

El espacio en el que el Estado ejerce su función de gobierno tiene una dimensión física constituida por el territorio nacional, los espacios marítimos de jurisdicción y el espacio aéreo suprayacente, pero también tiene una dimensión virtual definida por los sistemas de almacenamiento e intercambio de información que son vitales para el funcionamiento de un Estado moderno y abierto como España. Si bien ambas dimensiones difieren fundamentalmente en su naturaleza, coinciden en que el Estado necesita ir más allá de sus fronteras y límites geográficos para asegurar una protección eficaz.

La dimensión física

Una parte fundamental de la idea de España es su definición territorial, que engloba el territorio dentro de nuestras fronteras terrestres, el mar territorial, el espacio aéreo suprayacente y, con unas connotaciones diferentes, los diversos espacios marítimos sobre los que España ejerce su jurisdicción de acuerdo con la Convención de Naciones Unidas sobre

la Ley del Mar. Dejando aparte casos especiales como las embajadas y los buques y aeronaves de Estado, la defensa del territorio español contra una agresión (un ataque armado) o su protección frente a un intento de penetración hostil (por un grupo terrorista, por ejemplo) es sin duda un interés vital en el que el Estado debe estar preparado para poner en juego todos sus medios. Pero la protección del territorio no se limita a salvaguardar la inviolabilidad de sus fronteras, sino que debe contemplarse desde un punto de vista más amplio y con una mayor profundidad espacial.

Para España, como nación eminentemente marítima que es, la utilización de la mar para fines ilícitos y la expansión de nuevos riesgos a través de los océanos debe ser una cuestión del máximo interés (3). La Organización de Naciones Unidas (ONU) (4) ha definido seis grupos de riesgos futuros de los que cuatro están relacionados por su origen o expansión con la mar:

1. La degradación del medio ambiente.
2. La proliferación de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
3. El terrorismo.
4. La delincuencia transnacional organizada.

Otros documentos de origen militar, como los Documentos de trabajo del Concepto de Operaciones de Seguridad Marítima de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Estrategia Marítima Aliada apuntan en esta misma dirección. Narcotráfico, piratería, tráfico de seres humanos, contrabando de armas, etc., conforman un panorama de nuevos riesgos que convierten a la seguridad marítima es una cuestión de gran importancia con implicaciones geográficamente cercanas, cuando se trata de vigilar los espacios marítimos de soberanía y jurisdicción y verificar el cumplimiento de la ley en ellos, y lejanas, cuando se trata de proteger la libertad de navegación y la seguridad del comercio marítimo (especialmente de recursos energéticos) allá donde sea necesario.

La situación actual de la seguridad marítima presenta un panorama con numerosas instituciones, organismos y agencias, tanto nacionales como

(3) *Cuaderno de Estrategia*, número 140 (abril 2008) Instituto Español de Estudios Estratégicos, proporciona un visión muy clara y documentada del panorama de seguridad marítima actual.

(4) Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la amenazas, los desafíos y el cambio: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», 2004, en: <http://www.un.org/spanish/secureworld/index.html>.

internacionales, militares y civiles, con competencias en la mar y medios de distintos tipos para ejercerlas, pero con el denominador común de que ninguna ellas es capaz de asumir la responsabilidad de la seguridad marítima por sí sola.

El control del espacio aéreo de responsabilidad nacional es otro elemento importante, que cuenta sobre el medio marino con la ventaja de apoyarse en una organización y regulación internacional minuciosa y unos procedimientos de navegación estrictos. Pero a pesar de las estructuras de control existentes, tanto civiles como militares, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 demuestran que los medios del Estado no pueden relajarse y deben estar siempre alerta, más aún teniendo en cuenta que muchos vuelos se producen en espacio aéreo no controlado (avionetas, ultraligeros, etc.). Desde el punto de vista puramente de la defensa, la posición geográfica española es también una razón clave para justificar la necesidad de una vigilancia eficaz y continuada del espacio aéreo.

Por último, el espacio exterior tiene una importancia creciente desde el punto de vista militar y económico en las sociedades, como la nuestra, que dependen de la información para su vida diaria, para los negocios y para el empleo eficaz de sus Fuerzas Armadas. El acceso sin impedimentos al espacio se irá convirtiendo poco a poco en un interés vital (5) y obligará a considerar la vulnerabilidad de los sistemas de información basados en vehículos espaciales frente a interferencias accidentales o deliberadas. En el otro platillo de la balanza, si admitimos que todo Estado puede tener derecho a que su quehacer diario goce de cierta privacidad, la observación (óptica, electrónica u otra) del territorio nacional desde el espacio es otra realidad que de alguna manera puede comprometer determinados aspectos de la seguridad nacional.

La solución a esta disyuntiva, quizá no muy diferente de la de conjugar la libertad de los mares con la regulación del tráfico marítimo, requerirá un esfuerzo internacional y coordinado para garantizar el uso justo y seguro del espacio por todas las naciones. Por ello, conseguir que exista una legislación internacional que garantice un acceso equitativo al espacio, que regule su uso para fines militares o para actividades que de alguna

(5) LOGSDON, John M.: «Reflections on space as a vital nacional interest», *Astropolitics*, primavera de 2003, se llega incluso a hablar del *Space Imperative* como una necesidad futura de seguridad nacional.

forma puedan comprometer la seguridad de un Estado, y que establezca cómo deshacerse de la basura espacial se convertirá en un futuro próximo en un interés relevante para España.

La dimensión virtual

La geografía tradicional ha disminuido en importancia en la política internacional en beneficio de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la distancia física y la posición geográfica conviven con un nuevo espacio de relación en el que las distancias no existen y el conocimiento sustituye en muchas ocasiones a la situación geoestratégica. Ello introduce un nuevo elemento en las relaciones internacionales, el ciberespacio, constituido por el intercambio electrónico de información (correspondencia electrónica, transacciones comerciales y financieras, órdenes de supervisión y control de sistemas de todo tipo, información libre, etc.) que utiliza como soporte Internet y otras redes de comunicación. El ciberespacio está transformando a los Estados, superponiendo a su dimensión territorial física una estructura de redes muy dinámica que es sólo una pequeña parte de la red global de información que constituye el mundo actual, lo que crea problemas de gobierno, legislación y seguridad.

El ciberespacio no conoce fronteras políticas, sociales ni económicas, y proporciona un amplio campo de difusión de las ideas y hechos de grupos políticos emergentes y grupos insurgentes; de la misma forma, el ciberespacio favorece la aparición de lo que se podría denominar como ciberestados (6), corporaciones transnacionales constituidas por redes de información y de contacto, no por un territorio físico, con subredes afiliadas y cuya influencia política es en muchos casos mayor que la de muchos Estados en temas de relevancia internacional como el medio ambiente, los derechos humanos, la inmigración, las grandes inversiones, etc.

Crimen y seguridad en el ciberespacio

La vida diaria de los Estados es cada vez más dependiente de Internet, lo que ha vuelto a nuestras estructuras más vulnerables al uso que criminales y terroristas hacen del ciberespacio como medio para sortear y debilitar el poder del Estado. Los gobiernos deben proteger las redes

(6) *Coporate States* en BRUNN, Stanley D.: «Towards an understanding of the geopolitics of cyberspace», *Geopolitics*, invierno de 2000.

de información frente a los que pretenden atacar su integridad, su confidencialidad, su disponibilidad y tener acceso a los datos que por ellas circulan y se almacenan.

El delito en el ciberespacio puede adoptar diversas formas, desde el delito común al ciberterrorismo realizado por motivaciones políticas, religiosas o de otra índole, y la ciberguerra, concebida como la acción de un Estado sobre otro. En cualquier caso, en un Estado moderno, y España lo es, tanto la seguridad nacional como la economía dependen mucho de la protección de sus redes de información. El problema reside en que las amenazas que se materializan a través del ciberespacio desafían los conceptos tradicionales de soberanía, jurisdicción y territorialidad, por lo que requieren medidas diferentes y originales para hacerles frente con eficacia. Ello no es sencillo, ya que se trata de conjugar el interés público en prevenir el crimen cibernético con los derechos de los usuarios de la Red y con los intereses comerciales de los proveedores de servicios.

Las actividades delictivas en el ciberespacio pueden agruparse en tres bloques (7):

1. Las que utilizan ordenadores para cometer delitos como el fraude o el robo.
2. Las que usan los ordenadores para distribuir contenidos ilegales, como la pornografía infantil.
3. Las que intentan vulnerar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de las redes de información y de los datos que por ellas circulan o se almacenan, como el *hacking*, la distribución de virus informáticos o la inutilización de redes.

Es precisamente el tercer grupo de actividades el que despierta mayor preocupación en cuanto a seguridad y vulnerabilidad entre los usuarios públicos y privados, tanto por el anonimato, la movilidad y el alcance geográfico que lo caracterizan, como por el daño que pueden llegar a causar; pensemos sólo en las pérdidas económicas que pueden causar al irrumpir en la actividad bancaria o al corromper los sistemas de gestión de infraestructuras críticas como el transporte o la energía. Las características de transnacionalidad y cierta impunidad del ciberespacio pueden también permitir su uso para erosionar el control del Estado sobre sus funciones de gobierno.

(7) WALDEN, Ian.: «Crime and security in cipherspace», *Cambridge Review of International Affairs*, abril de 2005.

El ciberespacio, por tanto, es a la vez una vía para atacar otros objetivos y una infraestructura esencial por su transcendencia para el funcionamiento ordinario del país. Como la lucha contra el cibercrimen se ha convertido en un elemento más en la lucha contra el terrorismo, la armonización de la legislación y la cooperación internacional se han rebelado como elementos clave cuya eficacia necesita de aceptar un compromiso entre disponer de cierta capacidad de persecución extraterritorial a cambio de concesiones en el ámbito de la soberanía.

Imperativo funcional

Como ya se indicó al comienzo de este capítulo, históricamente se ha considerado que un Estado debe ser capaz de ejercer el poder en su ámbito de soberanía sin interferencias externas. Aunque es cierto que en el mundo global en el que vivimos la pertenencia a organizaciones internacionales y el respeto a ciertas reglas del juego en las relaciones internacionales mediatizan sin lugar a dudas esta afirmación, no es menos cierto que para cualquier Estado el tener la capacidad de ejercer sus funciones internamente y hacia el exterior sin presiones ni imposiciones es una necesidad obvia y fundamental.

El Estado, por un lado, debe ser capaz de ejercer sus funciones de gobierno y control en el ámbito interno para garantizar el funcionamiento normal de la sociedad, de la economía, de las instituciones, de la justicia, de los servicios públicos, la eficacia de las leyes, etc. Es decir, debe proporcionar un marco estable y duradero de referencia para el normal funcionamiento del país. El buen gobierno es por tanto un interés nacional de primera importancia (8) que es necesario cultivar y proteger contra la desestabilización que podría venir de otro Estado, de manos del terrorismo internacional o del crimen organizado.

Por otra parte, y más relevante para el objeto de este capítulo, el Estado debe ser capaz de actuar con autonomía en el campo de las relaciones internacionales, en particular en lo que se refiere a la protección de

(8) En su trabajo «Rethinking National Interest: Putin's turn in Russian foreign policy», *The Marshall Center Papers*, número 6, Sergei Medvedev señala como con la llegada de Putin al Kremlin, por primera vez en la historia rusa el interés nacional no está ligado al mantenimiento del poder y al control del territorio, si no a otros parámetros como la eficacia del Gobierno en lo que da en llamar el «imperativo doméstico» en la reforma de las instituciones.

intereses legítimos como la salvaguarda de su integridad territorial, el ejercicio de la soberanía nacional, la protección del acceso a recursos críticos, la vigilancia y control de los espacios marítimos de jurisdicción, etc. El Estado debe mantener una posición y un peso en las relaciones internacionales que le permitan actuar con suficiente autonomía y sin coacciones de terceros, especialmente de aquellas naciones con las que pudiera tener disputas que afecten a intereses vitales.

Un elemento importante que facilita mucho la autonomía en el campo de las relaciones internacionales es gozar de un entorno regional próximo estable y, en la medida de lo posible, afín. Ello permite establecer relaciones de cooperación con los Estados vecinos, fortalecer la confianza mutua y, si es necesario, hacer frente de forma solidaria a riesgos y amenazas compartidos. Alcanzar una situación favorable en este ámbito requiere paciencia, generosidad y buenos oficios, pero también es cierto que constituye un activo muy importante para la política exterior de los Estados.

Finalmente, y llevando al extremo la cuestión de la autonomía del Estado soberano en su acción de gobierno, debemos hacer una mención a la legitimidad de los Estados a la luz de conceptos emergentes como la justicia universal o el derecho de intervención.

La creación de la Corte Internacional de Justicia y la responsabilidad de intervención (9) ante catástrofes humanas, entre otras cuestiones, han llevado a reconsiderar y mediatizar el concepto de soberanía nacional en el ámbito de las relaciones internacionales. El principio de no interferencia en los asuntos internos de un Estado ha dificultado en muchas ocasiones que la comunidad internacional pudiera tomar acción para evitar o castigar las violaciones de derechos humanos por individuos y autoridades, ya que resultaba muy difícil alcanzar a los criminales que se protegían tras la barrera de la soberanía nacional. El establecimiento

(9) El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas puede calificar ciertas violaciones masivas de los derechos de las personas como «amenaza contra la paz y la seguridad internacionales» y autorizar una intervención armada (artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas). La cuestión de la responsabilidad de proteger está ampliamente recogida en el informe «Responsibility to Protect: The Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty» International Development Research Centre, Ottawa, 2001, emitido en respuesta a la llamada del entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan para estudiar si existirían ocasiones en las que un Estado pudiera llevar acciones militares contra otro para proteger a la población de éste último.

de la Corte Internacional de Justicia impone límites y restricciones a la autoridad del Estado y compite con él en su ejercicio, siendo en cierto modo un desafío para la exclusividad de los Estados en la aplicación de la jurisdicción penal dentro de su territorio. Como ha definido algún autor, la fuente principal de la soberanía nacional ya no es exclusivamente la voluntad de los ciudadanos, sino también las obligaciones del Estado hacia la comunidad internacional (10).

La presencia global de los medios de comunicación de masas y la influencia de organizaciones internacionales y no gubernamentales ha llevado a un escrutinio cada vez más extenso y minucioso de las violaciones de los derechos humanos cometidas por individuos y Estados. Ello ha contribuido a incluir una nueva perspectiva en las relaciones internacionales por la que un Estado ya no ejerce un monopolio sobre sus ciudadanos, sino que ha de compartir su autoridad sobre ellos.

Imperativo de identidad

Cualquier gobierno democrático dispone de recursos tangibles e intangibles para poner en práctica sus decisiones en materia de defensa de intereses vitales. Los primeros, como la capacidad militar o la acción diplomática, engloban las diversas posibilidades de materializar la decisión política hacia el ámbito exterior, mientras que los segundos, constituidos en torno a una identidad nacional compartida, sustentan la voluntad política del Estado de asumir esfuerzos y riesgos en la defensa de los intereses nacionales.

El concepto clave aquí es el de identidad nacional, que une a los ciudadanos de una nación en torno a una serie de elementos aglutinadores compartidos (11):

1. Un territorio histórico.
2. Una historia compartida.
3. Una cultura de masas articulada.
4. Derechos y deberes legalmente establecidos y comunes para todos.
5. Un sistema económico.

(10) En palabras del exsecretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, «soberanía y responsabilidad internacional son dos caras de la misma moneda»; citado en BHARADWAJ, Atul: «International Criminal Court and the question of sovereignty», *Strategic Analysis*, enero-marzo 2003.

(11) SMITH, Anthony D.: *National identity*.

La identidad nacional incorpora dentro de los anteriores otros factores étnicos, religiosos, ideológicos o de clase, por lo que es fundamentalmente multidimensional y no se puede reducir a un elemento único diferenciador. La identidad nacional nos habla de vínculos de solidaridad culturales, históricos, territoriales, etc., mientras que el estado es la materialización de un orden jurídico y una estructura institucional sustentados precisamente por esta identidad nacional. Sobre esta base se cultivan los recursos intangibles de la nación, que constituyen la base auténtica de la fortaleza del Estado en momentos difíciles (12):

1. La cohesión de la población ante distintos riesgos y amenazas.
2. El compromiso individual de los ciudadanos con la persistencia del Estado.
3. La moral nacional.
4. El prestigio de los líderes e instituciones nacionales.
5. La eficacia de la administración.

La movilización de los recursos tangibles del Estado para convertirlos en influencia, del tipo que sea, en una situación determinada, requiere a su vez sa puesta en marcha previa en apoyo de la voluntad política del gobierno. Por esto, fomentar una conciencia nacional basada en una identidad nacional compartida es fundamental para definir unos intereses nacionales compartidos e interiorizados por la población.

Intereses vitales españoles

Los intereses nacionales son el fundamento y la razón de ser de la política exterior de una nación, aunque no siempre es fácil mostrar la conexión entre algunas situaciones y los intereses nacionales para justificar ciertas acciones de gobierno, especialmente cuando se trata de aplicar medios militares. En una democracia como la española, los intereses nacionales deben ser un conjunto de prioridades legítimas comprendidas y compartidas a nivel nacional que rijan nuestras relaciones con el resto del mundo; podrían incluir valores si la población estimara que son tan íntimos a su identidad nacional que está dispuesta a pagar un precio para promoverlos (al fin y al cabo los valores morales no son otra cosa que intereses intangibles). La falta de claridad en la definición de los

(12) EBARBÉ, Esther: «El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de Estados», *Papers*, revista de Sociología, 1993.

intereses nacionales dificultará su comprensión y asunción por los españoles, lo que a su vez puede conllevar que el empleo de los medios del Estado, y como último recurso las Fuerzas Armadas, en su consecución o defensa no cuente con el apoyo popular. Asimismo, una expresión clara de los intereses vitales nacionales favorecerá que sean comprendidos y respetados en la esfera internacional.

Su definición debe derivarse de una reflexión clara sobre lo que España quiere, y puede ser en el mundo, distinguiendo los intereses nacionales que son realmente vitales de los que no lo son. Decidir si un interés es vital o no es crítico; exige un análisis profundo de los posibles costes y riesgos que lleva aparejados, ya que para su defensa puede ser necesario el uso de la fuerza; es quizá una de las decisiones estratégicas más importantes para cualquier gobierno. Desde un punto de vista global, para España puede haber cinco áreas en las que enmarcar todos nuestros intereses:

1. La formación y mantenimiento de una identidad nacional que sirva como soporte fundamental para la acción exterior del gobierno, especialmente cuando esa acción pueda implicar un esfuerzo especial de carácter económico, militar o de otro tipo.
2. La defensa del territorio nacional desde un punto de vista amplio, sin limitarla a la respuesta militar en caso de ataque. Nos referimos aquí al desarrollo de medidas de confianza con nuestros países vecinos, la solidez de las organizaciones de defensa a las que pertenecemos, la vigilancia de los espacios marítimos y aéreos, la lucha contra los riesgos transnacionales en los espacios marítimos, la protección de los sistemas de información, etc.
3. Asegurar el ejercicio efectivo de la acción de gobierno sin presiones exteriores que coarten la autonomía institucional y manteniendo nuestra legitimidad en el ámbito internacional. Otro elemento aquí importante, aunque obvio, es garantizar la viabilidad de España desde el punto de vista económico; un Estado con limitaciones presupuestarias muy marcadas difícilmente tendrá la capacidad de hacer cumplir la ley en el interior y proteger sus intereses en el exterior.
4. Un orden internacional favorable en el que impere la estabilidad; en el que las organizaciones internacionales a las que pertenecemos se mantengan sólidas, eficaces y relevantes; en el que nuestra posición internacional sea reconocida. Debe tratarse con especial interés una situación estable en el área regional próxima.

5. La promoción (13) internacional de los valores occidentales, recogidos en documentos como la Carta de Naciones Unidas o la Constitución española, tales como la democracia, los derechos y libertades individuales, el imperio de la ley y la justicia social.

Defensa de los intereses vitales españoles

Una vez que el Estado ha definido sus intereses vitales, debe considerar los principios que presidirán su acción de gobierno para alcanzarlos, y las líneas de actuación a seguir en caso de que se vean comprometidos o amenazados, lo que conlleva a su vez un estudio previo de riesgos y amenazas. Por otra parte, si bien es importante comprender que los intereses nacionales legítimos no deben estar mediatizados por la capacidad real del Estado para protegerlos (14), si es importante evaluarla para tener conciencia de nuestras limitaciones y definir líneas de actuación realistas y practicable.

Riesgos y amenazas para los intereses vitales españoles

Los posibles riesgos y amenazas contra la soberanía española pueden agruparse, por orden de prioridad, en tres grandes bloques (15): en primer lugar, aquellos que pueden amenazar directamente la supervivencia del estado tal y como lo conocemos actualmente, como la disolución de la identidad nacional en una masa informe de intereses particulares, las reivindicaciones territoriales sobre determinadas áreas de soberanía española, o el colapso de las instituciones del Estado; en segundo lugar, aquellos que pueden amenazar la seguridad nacional de España o de los Estados miembros de las organizaciones de defensa a las que pertenecemos, como la promoción del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, o la aparición de nuevas potencias expansionistas y agresivas; y por último, los que se derivan de situaciones que afectan seriamente a la estabilidad regional o internacional y que pueden tener consecuencias de alguna forma en España, como pueden ser los casos de Bosnia, Kosovo o los conflictos centroafricanos.

(13) No se pretende la imposición de determinadas formas de vida y de conducta y conducta, si no la promoción de valores compartidos que faciliten la extensión de un espacio de estabilidad favorable.

(14) Nos referimos a cuestiones como la capacidad económica, militar, diplomática, etc.

(15) Una clasificación similar aparece en NYE, Joseph S.: «Redefining the national interest», *Foreign Affairs*, julio-agosto de 1999.

A pesar de que la prioridad entre los bloques anteriores debería ser clara, la realidad es que los conflictos del último bloque han dominado y continúan dominando la atención de los medios de comunicación y del público en general, ya que son más gráficos de transmitir y más impactantes que las abstracciones asociadas a los primeros; sin embargo, si estas abstracciones se convirtieran en realidad, el impacto en nuestro país sería infinitamente mayor. El tercer grupo de crisis remueven las conciencias de los ciudadanos de los países democráticos y es muy difícil argumentar sobre ellas en un ambiente de emociones intensas favorecido por imágenes terribles de hambrunas y abusos contra los derechos humanos. Los gobiernos tienen muy difícil calibrar exactamente el interés del público ante estas situaciones, que a veces no tienen la profundidad que aparentan; la intervención norteamericana en Somalia en el año 1993 o la reciente y muy limitada de la Unión Europea en el Chad son ejemplo de esta cuestión.

Impacto de la era de la información

El poder hoy en día se organiza en torno a tres ejes principales: el militar, el económico y el de las relaciones transnacionales. En los dos primeros los Estados son los actores principales, mientras que el tercero trasciende las fronteras reconocidas, está en gran medida fuera de la capacidad de control de los gobiernos y tiene una estructura de poder e influencia dispersa y multiforme. Para hacer su presencia patente en esos tres ejes, los Estados disponen de medios de poder «duros», fundamentalmente la capacidad económica y militar, y medios «blandos», la capacidad para influir o atraer mediante valores y elementos culturales e ideológicos. En la era de la información el *soft power* se ha convertido en algo vital para las naciones, cuyo empleo presenta desafíos y oportunidades.

Por una parte, los mercados globales y los actores no gubernamentales juegan un papel cada vez mayor, penetrando en los Estados de forma que pueden dificultar el mantenimiento por parte de los líderes políticos de un conjunto de prioridades nacionales coherentes y, por tanto, dificultando la definición de los intereses nacionales. Un impacto menos beneficioso es el que produce el flujo libre de información en la opinión pública de las sociedades abiertas y su influencia en la formulación de la política exterior; además, la expansión de los servicios de información en radio, televisión, telefonía e Internet, convencionales o basados en redes sociales, han aumentado el volumen de información que se transmite, su rapidez

de transmisión y el ciclo de producción y difusión de los servicios informativos, ejerciendo presión sobre el nivel político y acortando el tiempo de consulta y decisión disponible ante determinadas cuestiones.

Finalmente, los flujos de información transnacionales también tienen influencia sobre las comunidades de nivel subnacional, que pueden ser movilizadas fácilmente y sin apenas coste económico vía Internet o telefonía móvil (16).

Capacidad española para defender sus intereses vitales (17)

La capacidad de una nación para alcanzar, proteger o defender sus intereses nacionales viene determinada por el poder que puede ejercer en las relaciones internacionales. Como ya se ha mencionado, el núcleo del poder en aquéllas todavía se centra fundamentalmente en las relaciones económicas y la capacidad militar, si bien los Estados se ven mediatizados por el cada vez mayor peso de la opinión pública en las decisiones gubernamentales, por la influencia de los centros de poder económico y de pensamiento, así como por las transferencias de poder derivadas de la pertenencia a organizaciones internacionales. Por ello, incluso para las grandes potencias, resulta actualmente difícil tener capacidad plena para defender la totalidad de sus intereses vitales con sólo sus recursos propios. Por esto es fundamental comprender cuál es la capacidad real de España para defender sus intereses vitales, y a partir de ahí articular los medios y políticas necesarios para ello.

España puede considerarse como una potencia media ya que, si bien no dispone de recursos para ejercer un papel mundial, sí tendría la capacidad necesaria para desempeñar la función de líder regional (o en el caso español, al menos la capacidad de tener una influencia notable tanto en el ámbito europeo como en el Mediterráneo, el norte de África e Iberoamérica). Para ello, en una potencia media debe existir una política exterior activa en algunas áreas concretas, que además se desarrolle con autonomía respecto a otros actores y que aparezca como claro exponente de la soberanía nacional.

(16) El uso de Internet por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional mexicano, por distintas redes yihadistas o por los grupos antiglobalización pueden ser un buen ejemplo de ello.

(17) El análisis de Fernando Fernández Fadón sobre este tema en «España y el Reino Unido, dos potencias navales ante un escenario de incertidumbre» resulta especialmente interesante y esclarecedor.

Es fácilmente comprensible que una potencia media debe hacer un esfuerzo mayor que una gran potencia a la hora de velar por sus intereses y ejercer su influencia; su implicación en un conflicto será más complicada técnicamente, por una cuestión de recursos financieros y militares, y políticamente, por una cuestión de visión global del escenario internacional. Como ya se recogía en la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003:

«España, en su condición de potencia media, verá condicionada su actuación a la valoración de la naturaleza del conflicto, la forma en que éste afecte a los intereses españoles y la separación geográfica entre nuestro país y el escenario del mismo.»

Ello es un reconocimiento de que nuestra economía y nuestras capacidades militares y de proyección de la seguridad son limitadas. Pero también es una realidad que la acción militar, en sus distintas manifestaciones desde el combate convencional a las operaciones no bélicas, tiene y mantendrá un papel relevante en el futuro escenario estratégico, algo que tendrá que tenerse muy en cuenta al calibrar la voluntad política de defender nuestros intereses. A ello además hay que añadir el alejamiento del ciudadano español respecto a las cuestiones internacionales y de defensa, lo que supone un desafío más a superar a la hora de aplicar la opción militar en la defensa de los intereses vitales de la nación.

Promoción de una identidad nacional

Estudios prospectivos realizados en muchos países apuntan cómo los flujos de población y la capacidad de aumentar el conocimiento a través de la comunicación global tendrán una gran influencia en el futuro a la hora de conformar la identidad nacional. Así, para los individuos la nacionalidad seguirá siendo importante, pero su lealtad hacia el Estado y sus instituciones se verá cada vez más condicionada por su identidad propia y sus intereses personales; el origen territorial y cultural será tenido en cuenta de forma cada vez más selectiva por los individuos, fundamentalmente en relación con sus intereses personales. Como consecuencia de ello, será cada vez más frecuente la formación de comunidades de intereses que se establecerán con rapidez pero que desaparecerán también con rapidez cuando dejen de ser relevantes o útiles. Las comunidades de inmigrantes y las redes que las mantienen en contacto constituirán un factor muy dinámico e incluso impredecible del panorama político generado como consecuencia de la globalización. Todo ello tendrá como consecuencia un cambio en los valores personales, y por tanto de la so-

ciudad que con toda probabilidad se dirigirán hacia un mayor relativismo y una aproximación más pragmática hacia los valores tradicionales.

En este contexto, el fomento de la identidad nacional es una responsabilidad gubernamental de la mayor importancia. Una identidad nacional compartida es el elemento intangible más importante en la definición y protección de los intereses vitales de la nación, y por tanto constituye el sostén principal de la voluntad política a la hora de tomar decisiones difíciles en su defensa. Es una tarea complicada y que requiere esfuerzo y perseverancia, pero que a la larga debe producir réditos. Debiera ser, además, una responsabilidad asumida de forma solidaria por todas las instancias del Estado bajo la dirección del gobierno, incluyendo el fomento de una conciencia de la Defensa Nacional como uno de los elementos principales.

Sin un claro sentido de identidad nacional los españoles no serán capaces de definir sus intereses nacionales, que deben ser compartidos, y como resultado de ello los intereses económicos no nacionales y los intereses de grupos de presión transnacionales o no nacionales, pueden pasar a dominar nuestra política exterior.

Defensa de la integridad territorial

Los riesgos principales contra la integridad territorial española se derivan de la reivindicación marroquí sobre los territorios españoles del norte de África, los desacuerdos con Marruecos en la delimitación de espacios marítimos, y la extensión de los nuevos riesgos, especialmente el terrorismo en todas sus formas, por vía marítima y a través del ciberespacio.

Marruecos mantiene con España una disputa territorial desde hace más de 50 años que en varias ocasiones ha escalado hasta la confrontación (18), con el empleo o amenaza del empleo de la fuerza por parte española. Nuestra aproximación al problema ha sido siempre reafirmar la españolidad de nuestros territorios en el norte de África y apoyarla con medidas de cooperación y fomento de la confianza en los planos diplomático, económico y militar, a la vez que se mantiene una capacidad

(18) De acuerdo con la visión del general británico Rupert Smith en su libro: *The Utility of Force*, la reivindicación territorial marroquí sería un ejemplo claro de lo que el describe como largas *confrontations* que escalan a *conflicts* a nivel táctico, de teatro o estratégico en determinadas ocasiones, y que caracterizan el panorama estratégico actual.

de disuasión militar adecuada; sobre esta última merece la pena realizar unos comentarios.

Una disuasión convencional eficaz se apoya en cuatro principios fundamentales:

1. Disponer de unas capacidades militares adecuadas.
2. Ser capaces de emplearlas con eficacia.
3. Tener la voluntad política de hacerlo si llegara el caso.
4. Disponer de una capacidad de recuperación que permita absorber un primer ataque y poder reaccionar de forma decisiva.

Sin embargo, como en muchas otras cuestiones, la disuasión es en buena medida una cuestión de percepciones. Si el adversario a disuadir percibe fisuras en alguno de los pilares anteriores, ya sean reales o fruto de un error de apreciación, la disuasión no será creíble y habrá fallado. El incidente del islote de Perejil puede ser un ejemplo de cómo la disuasión puede fallar cuando el adversario aprecia que uno de los pilares, en este caso probablemente la voluntad política de utilizar la fuerza, no aparenta la solidez necesaria. Pero la situación con Marruecos tiene otros aspectos; si recordamos que el Sáhara Occidental fue abandonado tras la presión ejercida por la «Marcha Verde», y que en el incidente de Perejil lo más visible fueron los gendarmes marroquíes que ocuparon el islote, en nuestra aproximación a la disuasión deberíamos contemplar cómo prevenir y desarticular estas actuaciones «no convencionales».

En otro orden de cosas, la recuperación de Gibraltar debe seguir siendo una prioridad de la política exterior española. Las vicisitudes históricas de este contencioso muestran como los medios para alcanzar este objetivo irán cambiando y acomodándose a la situación de de las relaciones hispano-británicas, que han pasado en 300 años de la confrontación bélica abierta a las conversaciones a tres bandas.

La seguridad marítima

La protección de los espacios marítimos de soberanía y jurisdicción, la seguridad de las actividades marítimas legítimas y la lucha contra los riesgos y amenazas que tratan de utilizar la mar como vía de expansión y campo de actuación es una tarea que ninguna de las instituciones, organismos y agencias españolas con competencias en asuntos de la mar es capaz de afrontar con éxito en solitario; ya sea porque sus competencias legales son limitadas, porque el conocimiento que poseen sobre lo que

ocurre en el mar es parcial, o porque los medios de que disponen para actuar no son suficientes o no son los más adecuados, el caso es que la cooperación entre los diversos organismos marítimos es algo obligado por cuestiones de eficacia y de responsabilidad ante los españoles.

La seguridad marítima (19) es una actividad cívico-militar de prevención de riesgos y de lucha contra amenazas en el entorno marítimo, en permanente colaboración con la comunidad internacional, basada en el conocimiento del entorno marítimo y en la coordinación eficaz de todos los actores con capacidad de intervención de acuerdo con las responsabilidades y competencias que legalmente tienen asignadas. La seguridad marítima es, por tanto, una responsabilidad compartida que requiere la cooperación entre todas aquellas instancias con competencias en ella; el objetivo de esta cooperación es doble:

1. Por una parte, conocer con la mayor exactitud posible qué ocurre en la mar y por qué las cosas suceden de una determinada manera.
2. Por otra, y apoyándose en el conocimiento del entorno marítimo, tener la capacidad necesaria para actuar eficazmente ante los riesgos.

Alcanzar estos objetivos no es fácil debido al número de agencias españolas, europeas e internacionales que intervienen, pero la cooperación entre todas ellas es una auténtica obligación hacia los usuarios legítimos de la mar y hacia los contribuyentes que nos financian con sus impuestos. Impulsar medidas que integren esfuerzos y que clarifiquen el modelo de colaboración interagencias tanto a nivel nacional como europeo es una necesidad real y me atrevería a decir que urgente. Por esta razón es necesario avanzar en la siguiente dirección:

- En el ámbito nacional, articular formalmente las misiones de carácter permanente que en el ámbito de la vigilancia y seguridad marítimas tienen asignadas los jefes de Estado Mayor de la Armada y del Ejército del Aire (20); continuar con el desarrollo de los convenios bilaterales de cooperación entre los distintos organismos e instituciones para facilitar el intercambio de información y la cooperación en la mar; crear un foro amplio de trabajo y coordinación con participación de todos los organismos y entidades públicas y privadas con competencias e intereses en el medio marino; incorporar la seguridad marítima con la relevancia que merece en la futura Estrategia Nacional de Seguridad.

(19) Definición extraída del «Concepto de Seguridad Marítima» de la Armada española.

(20) Real Decreto 787/2007 de 15 de junio por el que se regula la estructura operativa de la Fuerzas Armadas; disposición adicional única.

- En el ámbito europeo, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Presidencia de turno española durante el primer semestre del año 2010 ofrecen una oportunidad única para desarrollar la visión integradora recogida en la política marítima integrada de la Unión Europea (21), capitalizando el progreso realizado durante las presidencias francesa y sueca. El impulso a las iniciativas de integración de sistemas de vigilancia marítima, el fomento del intercambio de información entre agencias y la forma de estructura la contribución de la política común de seguridad y defensa a la política marítima integrada.

Protección del ciberespacio

Además de las medidas técnicas de autoprotección que puedan aplicarse a los sistemas de información nacionales, la herramienta fundamental es la cooperación internacional en dos campos principales:

1. Armonizar el tratamiento que los distintos sistemas judiciales y penales aplican a determinadas actividades, fundamentalmente el acceso no autorizado a sistemas y datos, la interferencia en ellos (ataques que interrumpen el funcionamiento de sistemas y el flujo de información) y la interceptación de datos durante el proceso de transmisión.
2. La capacidad de localizar el lugar desde el que se perpetra el cibercrimen. El problema no es tan sencillo como pudiera parecer a primera vista; aunque la persona que realiza la actividad ilícita esté localizada, la evidencia de su acción puede residir en un servidor situado en otro país, y precisamente la recolección de evidencias en estos casos es otro desafío más para los conceptos tradicionales de soberanía y jurisdicción (un cibercrimen puede comenzar en una jurisdicción y sus efectos, el hecho delictivo, materializarse en otra diferente), y en algunos países se está considerando la posibilidad de aplicar el principio de extraterritorialidad para entender sobre este tipo de delitos, lo que es una respuesta lógica ante la condición transnacional de estas actividades. De hecho, cuando el terminal desde el que se comete el delito está localizado en espacio de otra jurisdicción aparecen problemas de

(21) La Comisión Europea presentó en octubre de 2007 su visión de la política marítima integrada de la Unión Europea, que se fundamenta en el reconocimiento claro de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y de que las políticas relacionadas con la mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguido; específicamente, la política marítima Integrada reconoce la contribución que la Estrategia Europea de Seguridad puede hacer contribuyendo a que el resto de las actividades marítimas se puedan realizar en un entorno seguro.

territorialidad y soberanía. En la Unión Europea, la Convención sobre la Ciberdelincuencia (22) del año 2001 autoriza el acceso a los datos almacenados en ordenadores ubicados en otros países en determinadas circunstancias, fundamentalmente cuando se accede a fuentes abiertas o cuando la información está almacenada en un servidor de un tercer país y se cuenta con el beneplácito de sus autoridades. Este caso es curioso, ya que si bien por una parte lesiona en cierto modo el concepto tradicional de soberanía, por otra parte extiende la potestad extraterritorial de la jurisdicción de los Estados reforzando su soberanía en el espacio transnacional constituido por los sistemas de intercambio de almacenaje e intercambio de información (23).

España debe fomentar esta cooperación internacional tanto en el marco de la Unión Europea como en el ámbito de las relaciones bilaterales y multilaterales.

Legitimidad en la esfera internacional

La inmunidad que los Estados disfrutaban en el ejercicio de su soberanía nacional está siendo restringida por la evolución del Derecho Internacional. De esta forma, la soberanía nacional debe ejercerse teniendo en cuenta los valores que promueven y defienden organizaciones como la ONU, la Unión Europea y otras instituciones y organizaciones internacionales de amplia presencia e influencia internacional. Además, la tecnología actual permite a la comunidad internacional conocer lo que ocurre dentro de las fronteras de los Estados, y a los afectados por la aplicación abusiva de las leyes o por la arbitrariedad dar a conocer su versión de los hechos mediante las nuevas tecnologías de la información. El resultado es que el alcance de la comunidad internacional en el tiempo y en el espacio ha construido una red de solidaridad moral contra la violación de los derechos y libertades individuales.

Como consecuencia de ello, la soberanía nacional está adquiriendo una nueva característica en términos de obligación hacia el cumplimiento de las

(22) El Documento puede consultarse en: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Convention%20and%20protocol/ETS_185_spanish.PDF

(23) En el caso de Australia, además, la legislación vigente permite además la vulneración de los sistemas de protección o encriptación que pudieran salvaguardar los datos a los que se quiere acceder, lo que de nuevo trae a colación problemas de legitimidad y soberanía.

reglas de la comunidad internacional: soberanía y responsabilidad internacional quedan unidas, y aplicando este principio las naciones se ganan su derecho de ser miembros paritarios de la comunidad internacional.

El mundo se está moviendo hacia un nuevo concepto de soberanía en el que los Estados tienen, por un lado, un margen de maniobra limitado a la hora de decidir sobre la incorporación en su práctica de gobierno de normas y usos internacionales si no quieren arriesgarse a convertirse en parias, pero por otro lado pueden recurrir a las organizaciones internacionales para, aunando esfuerzos con otras naciones, ejercer sus derechos soberanos en otras áreas. En definitiva, la posición internacional de un Estado no estará ya sólo definida en el futuro por su potencia económica y militar, sino también la forma en la que asume sus obligaciones internacionales.

Una de esas obligaciones viene definida por la tendencia de pensamiento que establece que la responsabilidad principal de un Estado es proteger a sus ciudadanos. Si un Estado no es capaz o rehúsa a hacerlo, entonces la comunidad internacional ¿debe tomar cartas en el asunto? y ¿tiene un derecho u obligación de intervenir? Y si es así, ¿se trata de un asalto a la soberanía nacional? Estas cuestiones y otras similares se han planteado desde el genocidio de Ruanda hasta la intervención en Afganistán, pero en general existe la percepción de que cuando un Estado no puede o no quiere proteger a sus ciudadanos, el principio de no intervención en sus asuntos internos debe dar paso a la responsabilidad de protección de la comunidad internacional utilizando los mecanismos apropiados de prevención y respuesta (24).

Soberanía nacional y apoyo a organizaciones internacionales

La lucha contra la proliferación y otros riesgos ha traído consigo en algunos países el sentimiento de que los organismos internacionales no son el mecanismo más adecuado para ello, debiendo ser más bien una obligación de todas las naciones que no puede trasladarse a organismos internacionales ni a las superpotencias (25).

(24) El dilema de la intervención está recogido en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas: «Nosotros los pueblos: la función de Naciones Unidas en el siglo XXI», en su capítulo IV, «Un mundo sin temor», en: <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm>

(25) Las raíces y consecuencias de esta desconfianza están recogidas en JOSEPH, Josi: «The exercise of national sovereignty: the Bush administration's approach to combating weapons of mass destruction», *Nonproliferation Review*, julio de 2005.

Los defensores del gobierno mundial han considerado la soberanía nacional como un concepto anacrónico en un tiempo caracterizado por los flujos financieros que atraviesan las fronteras a la velocidad de la transmisión de información entre ordenadores, por las corporaciones transnacionales y por la aparición de riesgos que como el calentamiento global, el terrorismo internacional o el crimen organizado no pueden ser dominados por un Estado en solitario.

Sin embargo, en algunas naciones y especialmente en Estados Unidos, la soberanía nacional no puede ser coartada por organizaciones internacionales que dicen actuar en representación de la comunidad internacional. En su visión, la responsabilidad de un Estado democrático y de derecho para defender sus intereses nacionales legítimos y proteger a sus ciudadanos es una responsabilidad irrenunciable. En el caso del control de armas y de la proliferación el escepticismo de estos gobiernos hacia la burocracia internacional se sustenta en la percepción de que estas estructuras no son eficaces, resultando más restrictivas y controladoras sobre las naciones que cumplen las reglas que con las que no lo hacen; además, provocan la complacencia en otras naciones, especialmente las más pobres o menos capacitadas, que renuncian a tomar parte activamente en actividades de control trasladando su responsabilidad a las organizaciones internacionales correspondientes; y por último, estos organismos cobran vida propia y sus dirigentes orientan la actuación de las organizaciones en direcciones distintas a las que las naciones que las crearon desearían. Con estas percepciones, es fácil entender que la aplicación más generalizada de sanciones, un mayor esfuerzo en la interdicción de cargamentos ilegales y mercados negros de armas, e incluso la amenaza directa contra gobiernos que incumplen los tratados internacionales, resultan una alternativa atractiva entre las naciones que desconfían de la eficacia de los organismos internacionales de control.

La proliferación de armas de destrucción masiva es hoy en día una amenaza directa hacia la soberanía de las naciones, y su adquisición, ocultación y transporte es cada vez menos complicada. En esta situación, la aplicación de los regímenes internacionales de control de armas por los organismos competentes no es suficiente, y las naciones deben poner en práctica su responsabilidad soberana en su apoyo; las naciones no sólo tienen derecho para actuar en caso de amenaza grave, sino también la responsabilidad de hacerlo cuando la amenaza tiene origen en su territorio nacional; aquí hablamos no sólo de materiales sino también de

conocimientos. Se trata de una obligación y un servicio que las naciones soberanas realizan a la comunidad internacional, y aquéllas que rehúsen o sean incapaces de hacerlo pueden verse en la tesitura de que tener que renunciar a una parte de su soberanía nacional en aplicación de la resolución 1540 (26) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNSCR 1540) de la misma manera que puede ocurrir en casos de genocidio.

Existen diversas vías de colaboración entre naciones; la PSI (*Proliferation Security Initiative*) (27) o PSI es un buen ejemplo de iniciativa multilateral para intercambiar inteligencia y cooperar en la interdicción de materiales y componentes que pueden utilizarse en la construcción y proyección de armas de destrucción masiva; la iniciativa se define a sí misma como una actividad, no como una organización, en la que participan naciones que no están obligadas por ningún tratado y no se apoyan en ninguna estructura burocrática internacional. La PSI, por tanto, debe entenderse más bien como un marco para el ejercicio de los derechos soberanos de las naciones que como una organización.

Otro ámbito fundamental es la responsabilidad de las naciones de dotarse y aplicar regulaciones consistentes con la UNSCR 1540. Esta resolución exige a los miembros de Naciones Unidas que evalúen sus leyes y organismos para garantizar que están cumpliendo su función en la lucha contra la proliferación, específicamente a lo relativo a grupos no nacionales. De esta forma, la lucha contra la proliferación no es una opción, sino un requisito que se exige a las naciones miembros de la comunidad internacional. Se trata de nuevo de una responsabilidad soberana nacional que obliga al control exhaustivo de fronteras, a la revisión de las normas de exportación de materiales, etc.; el mensaje implícito es que el respeto a la soberanía nacional de los Estados y su reconocimiento en el orden internacional tienen un precio, que no es otro que la obligación de garantizar que en su territorio no se generan acciones que puedan poner en riesgo a la comunidad internacional.

El caso extremo sería la intervención preventiva, que ha sido formulado por algunas naciones como el derecho a desencadenar una acción militar preventiva para impedir que un adversario, nación o no-nación, ad-

(26) Pueden consultarse el texto de la resolución y los informes del Comité creado para su supervisión, en: <http://www.un.org/spanish/sc/1540/>

(27) La información más completa sobre esta iniciativa está disponible en la página web del Departamento de Estado de Estados Unidos, en: <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>

quiera o despliegue armas de destrucción masiva. Es el último recurso a la hora de aplicar la soberanía nacional en la lucha contra la proliferación y nunca debiera ser el pretexto para una pura y simple agresión.

Como siempre, es necesario buscar un punto de encuentro entre la responsabilidad de los organismos internacionales y de las naciones. El ejercicio de la soberanía nacional y de la responsabilidad soberana ante el problema de la proliferación deber reforzar, no sustituir, a los regímenes de control de armas establecidos y admitidos internacionalmente, especialmente cuando han demostrado su utilidad y valía a lo largo de muchos años.

Mantenimiento de la estabilidad internacional y promoción de valores

Aunque en el capítulo quinto, p. 143, de esta *Monografía* se trata la cuestión de los intereses nacionales en el ámbito internacional con gran extensión y profundidad, no quiero dejar pasar la oportunidad de resaltar que contribuir al mantenimiento del orden internacional es para España una necesidad porque hay actores fuera de nuestras fronteras que han demostrado en el pasado su voluntad de perjudicarnos; además, para España es conveniente influir en organizaciones y gobiernos que pueden jugar un papel importante en el mantenimiento de la legalidad internacional y en la lucha contra riesgos transnacionales muy variados como la proliferación, el terrorismo, el narcotráfico, la pugna por los recursos energéticos o la degradación del medio ambiente. Ello requiere inversión en recursos económicos, personas y tiempo; la seguridad no es barata.

Esta inversión de recursos en la estabilidad internacional es especialmente necesaria en el ámbito geográfico más próximo; un entorno cercano estable y, en la medida de lo posible, favorable, es fundamental para poder responder de manera solidaria ante riesgos y amenazas cuando sea conveniente, así como para disponer de libertad de maniobra política y militar en circunstancias excepcionales. Uno de los objetivos clave en este ámbito de actuación debe ser la promoción de los valores que caracterizan la cultura occidental; la Estrategia Europea de Seguridad (28) afirma que:

«La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos en los que se asienta. La mejor protección para

(28) Citado por Emilio Lamo de Espinosa en «Bajo puertas de fuego», p. 126; el Documento completo puede consultarse, en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la Ley y proteger los derechos humanos.»

Según las naciones europeas, por tanto, la extensión de la democracia es la mejor garantía para asegurar la gobernabilidad y estabilidad mundial, un mayor respeto a los derechos y libertades individuales, el imperio de la ley, etc.

Conclusiones

La utilidad del concepto de interés vital radica en que, identificados y enunciados con claridad, permiten orientar la estrategia global del Estado para alcanzarlos o protegerlos. A partir de ahí es posible identificar los riesgos que podrían comprometerlos, las situaciones en que esos riesgos podrían convertirse en amenazas y, desde el punto de vista militar, los objetivos militares a alcanzar en su prevención y neutralización. Es por tanto fundamental que el binomio formado por los intereses vitales de la nación y la Estrategia Nacional de Seguridad tenga una expresión explícita y pública.

Por otra parte, una estrategia nacional sin unas condiciones a alcanzar bien definidas está destinada a naufragar; por contra, la definición de unos objetivos políticos claros permite formular una estrategia ejecutable y la identificación de los medios que necesitan apoyarla. La estrategia, por tanto, no es más que un proceso de decisión complejo que conecta los objetivos a alcanzar, expresados en términos relativos a los intereses nacionales, especialmente los vitales, con unos medios, los instrumentos del poder nacional, empleados de una manera determinada.

La definición de los intereses nacionales es por tanto un auténtico desafío para el Estado, porque refleja su voluntad de preservar los recursos nacionales tangibles e intangibles. En este sentido los intereses nacionales no sólo representan el marco amplio que debe guiar la acción de gobierno, sino que también representan los ideales de los ciudadanos. Alcanzar un consenso en esto es complicado, pero sin él la priorización de los intereses nacionales tiene muchas posibilidades de no ser la correcta.

Los criterios que determinan el valor relativo de los intereses nacionales son unos de los elementos principales de la estrategia nacional (29). La definición de los intereses vitales, aquellos relacionados con la supervivencia de la nación y para cuya protección está plenamente justificado el empleo de la fuerza militar suele ser relativamente sencilla; sin embargo, en su defensa como en otras situaciones, la voluntad ciudadana de emplear o apoyar el empleo de medios militares dependerá de la percepción que el público tenga de cada riesgo o amenaza concreta. Además, la definición de los intereses nacionales y, sobre todo, la forma de preservarlos o alcanzarlos, necesitará revisiones periódicas para garantizar que siguen siendo legítimos y viables.

En otro orden de cosas, la propia naturaleza de la democracia presenta un desafío a la formación y mantenimiento de una visión estratégica entre las clases dirigentes; los gobiernos suelen actuar en el corto plazo materializado por los ciclos electorales, mientras que la definición de una estrategia requiere una visión a largo plazo. La perspectiva resulta poco atractiva para algunos sectores de la clase política cuando la defensa de los intereses vitales puede exigir sacrificios cuyos beneficios sólo se materializan a medio o largo plazo (como la formación de una conciencia nacional) o pueden no llegar siquiera a percibirse (como la inversión en capacidades militares para la disuasión). La tendencia en estos casos suele ser la de buscar un beneficio a corto plazo que reduzca el desgaste político y preserve el apoyo popular. Por ello, el verdadero desafío para las democracias es establecer un método que convierta la definición y revisión de su estrategia nacional a largo plazo en algo rutinario y habitual, un elemento más de la acción de gobierno, y no limitarse a un impulso para solucionar situaciones puntuales.

Sin esta aproximación será difícil evaluar lo que España se juega en una situación determinada, y por tanto determinar si los intereses en juego son vitales; no hay que olvidar que la mayor parte de los conflictos bélicos tiene lugar cuando dos o más países tienen intereses vitales o de supervivencia en juego, y por tanto prefieren el enfrentamiento al compromiso.

Por ello se deben analizar los posibles escenarios de actuación de las Fuerzas Armadas a partir de unos intereses nacionales claros que deriven en unos objetivos concretos; sin ellos, se carecerá de unos princi-

(29) SKLENKA, Stephen D.: *Strategy, national interests, and means to an end*, US Strategic Studies Institute, octubre de 2007.

pios claros que aplicar en situaciones de crisis, y sólo quedará el recurso de la improvisación (30), o peor aún, la inacción.

La defensa de los intereses nacionales vitales debe ser en la medida de lo posible proactiva, evitando depender de las percepciones de otros, aportando criterios propios para no tener que estar pendientes de lo que hacen los demás. Pero para ello el Estado debe gozar de una autonomía en sus decisiones estratégicas fundamentada en una voluntad política que permita una visión estratégica propia, además conocida y respetada internacionalmente. De esta forma se puede evitar depender excesivamente de las posiciones y acuerdos de nuestros socios y aliados más potentes o influyentes.

Se trata por tanto de tener voluntad política, con el esfuerzo y el riesgo que ello puede conllevar, y la capacidad de disponer de los medios necesarios en el tiempo y lugar que sea necesario. Y cuando hablamos de medios nos referimos a todos los medios del Estado, y no sólo a las Fuerzas Armadas, que deberían ser el último recurso. El Estado debe disponer de un potencial militar de disuasión y respuesta adecuado, pero también, y quizá más importante, un potencial moral que fortalezca la decisión política cuando la situación lo exija.

Bibliografía

Libros y publicaciones

Los citados en notas al pie y los siguientes:

BRODIE, Bernard: *War & politics*, McMillan, 1973.

DEVELOPMENT CONCEPTS AND DOCTRINE CENTRE (DCDC): «The DCDC global strategic trends programme 2007-2036», Ministerio de Defensa británico, 2007.

FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: «España y el Reino Unido, dos potencias navales ante un escenario de incertidumbre», Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS: *Cuadernos de Estrategia*, número 140, «Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima», Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.

LAMO DE ESPINOSA, Emilio: *Bajo puertas de fuego*, editorial Taurus, Madrid, 2004.

(30) Ejemplos de esta situación se dieron durante los primeros años del primer mandato presidencial de Bill Clinton en Haití, los Balcanes y Somalia, como relata con detalle el periodista norteamericano HALBERSTAM, David en su libro: *War in a time of peace*, Scribner, Nueva York, 2001.

MINISTERIO DE DEFENSA: «Revisión Estratégica de la Defensa», Madrid (España), 2003.

SMITH, Anthony D.: *National identity*, University of Nevada Press, 1991.

SMITH, Rupert: *The utility of force*, Penguin Books, 2006.

Artículos y páginas web

Los citados en las notas al pie y los siguientes:

ASHFORD, Mary-Wynne: «The responsibility to Protect: a New Notion of State Sovereignty», *Medicine, Conflict and Survival*, volumen 9, 2003.

BIGO, Didier: «Internal and external aspects of security», *European Security*, diciembre de 2006.

DAVIS CROSS, Maia K.: «An EU homeland security ? Sovereignty vs Supranational order», *European Security*, marzo de 2007.

EUDAILY, Sean Patrick and SMITH, Steve: «Sovereign Geopolitics?: Uncovering the “Sovereignty Paradox”», *Geopolitics*, 2008.

KRATOCHWIL, Friedrich: «On the notion of interest in international relations», *International Organizations*, invierno de 1982.

MISKEL, James F.: «National interests, grand purposes or catchphrases?», *Naval War College Review*, otoño de 2002.

NEVERS, Renée de: «Sovereignty an Ethical Argument in the Struggle Against State Sponsors of Terrorism», *Journal of Military Ethics*, volumen 6, 2007.

NUECHTERLEIN, Donald E.: «National interest and national strategy: The need for priority», *Foundations of Force Planning*, Naval War College Press, 1988.

ROSKIN, Michael G.: *National interest: from abstraction to strategy*, US Army War College.