

Introducción a “Recursos desiguales: retos de la seguridad en la encrucijada de la sostenibilidad”

An Introduction to ‘Unequal Resources: Challenges to Security in the Crossroad of Sustainability’

ROSA ANA ALIJA FERNÁNDEZ

Universitat de Barcelona, España

En lo que va de década, el mundo está asistiendo a una sucesión vertiginosa de amenazas a la seguridad: desde la agresión de Rusia a Ucrania, que ha reavivado tensiones militares entre potencias que parecen evocar la Guerra Fría –con amenaza nuclear incluida–, hasta la pandemia de la COVID-19, la carestía de alimentos, la escasez de energía, o los efectos de la aceleración del cambio climático y la degradación medioambiental. Calificar este último bloque de “nuevas amenazas” sería despreciar la realidad de buena parte de la población mundial, que lleva décadas experimentándolas, y que ya fueron señaladas como amenazas a la paz y la seguridad por Kofi Annan en su informe *Un concepto más amplio de la libertad* (SGNU, 2005: párr. 78). Lo que resulta realmente novedoso es que ahora están impactando de lleno en los países desarrollados, que ya no pueden limitarse a tratar de repeler los efectos de estos fenómenos en otros puntos del planeta como parte de su agenda de seguridad nacional (Wilkin, 2002: 634, 641). Por el contrario, empiezan a constatar que la rápida expansión desde los años 90 del modelo económico neoliberal en un planeta que dispone de recursos limitados está generando ya riesgos a su propia seguridad nacional, además de a la seguridad internacional. Así, poco ha tardado en comenzar a materializarse la previsión realizada por Paul Rogers, quien ha señalado que en las dos próximas décadas habrá tres factores predominantes de inseguridad global: i) una turbulenta economía mundial basada en un sistema neoliberal fallido que está incrementando las brechas socioeconómicas, ii) los límites medioambientales a la actividad humana, y iii) el arraigo de una cultura de la seguridad centrada en el uso de fuerza militar como respuesta a las amenazas, incapaz de asegurar la paz y la estabilidad en un mundo socioeconómicamente dividido y medioambientalmente constreñido (Rogers, 2019: 139).

En realidad, la inestabilidad provocada por tales amenazas tiene en última instancia una misma fuente: la desigualdad –en el acceso a los alimentos, a la energía, a las materias primas, a las vacunas y los tratamientos médicos, a recursos económicos mínimos o a otros elementos básicos para poder vivir dignamente (como la vivienda, la educación o el empleo)–, proyectada tanto en su dimensión interestatal (desigualdad entre los Estados en la disponibilidad y acceso a los recursos) como en la intraestatal (desigualdad entre la población en la disponibilidad y acceso a los recursos). Este carácter poliédrico de la desigualdad es el que se pretende reflejar en este número monográfico, que aborda

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 8, No. 2, (2022), pp. i-vi.
<http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org.10.18847/1.16.1>

algunas de las muchas cuestiones que dicho fenómeno suscita, y lo hace con la consciencia de que defender que la desigualdad genera inseguridad dista mucho de ser una afirmación innovadora. Al contrario, la relación entre ambos fenómenos viene de lejos; cosa distinta es que hasta la fecha se hayan puesto bases suficientes para lograr una sociedad internacional menos desigual.

La desigualdad es central para entender la concepción clásica de la seguridad, pues, como recuerda Hurrell (1999: 248), “the classical state system was a system that was both marked by inequality and structured around inequality”, en el que el diferente grado de desarrollo económico, político y militar explica el surgimiento de potencias que dominaban el panorama político europeo y, de manera aún más marcada, las relaciones entre Europa y la periferia (Hurrell, 1999: 249). Tales desigualdades fácticas fueron claves en el desarrollo del Derecho internacional, donde, tras afianzarse el principio de la igualdad jurídica de los Estados como corolario del reconocimiento mutuo de su soberanía, las demandas de que dicha igualdad alcanzara también a naciones y pueblos abrieron paso a la conformación de otros principios, como el de libre determinación, para, posteriormente, con el desarrollo del Derecho internacional de los derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial, incorporar la idea de que la igualdad de todos los individuos y la protección igual de sus derechos humanos constituía un asunto internacional. De igual manera, las relaciones internacionales han estado marcadas desde el siglo XIX por las demandas de igualdad en estos tres planos –Estados, pueblos, individuos– y, en lo que aquí interesa, las reacciones frente a las desigualdades reales o percibidas han sido a menudo causa de conflicto e inseguridad (Hurrell, 1999: 252-253).

Si se centra el análisis en la desigualdad económica, cabe destacar cómo su percepción como un factor de inseguridad internacional comienza a plasmarse en instrumentos internacionales en los años 70, con la incorporación a la sociedad internacional de nuevos Estados surgidos del proceso de descolonización. Así, ya la *Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional*, adoptada mediante la resolución 2734 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1970, apuntaba que “existe una relación entre el fortalecimiento de la seguridad internacional, el desarme y el desarrollo económico de los países, de tal manera que todo progreso que se logre hacia la realización de cualquiera de estos objetivos constituirá un progreso hacia la realización de todos” (AGNU, 1970: párr. 19). En esta misma línea, insistía en la necesidad de llevar a cabo

una acción internacional urgente y concertada, basada en una estrategia global, que tienda a reducir y eliminar cuanto antes la disparidad económica entre los países desarrollados y los países en desarrollo, lo cual está íntima y esencialmente relacionado con el fortalecimiento de la seguridad de todas las naciones y con el establecimiento de una paz internacional duradera (AGNU, 1970: párr. 21).

La incidencia negativa sobre la seguridad internacional de la desigualdad económica entre Estados se reiteraría en la resolución 41/90 (*Examen de la aplicación de la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional*), de 4 de diciembre de 1986. En efecto, su preámbulo expresaba preocupación por “la falta de soluciones a la crisis económica mundial”, que había tenido por efecto acrecentar “los problemas básicos más profundos de carácter estructural” y agravar “aún más las desigualdades e injusticias en las relaciones económicas internacionales”, e insistía en “la interdependencia cada vez mayor de las naciones”. Ante este escenario, instaba a todos los Estados, y en particular a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a que adoptaran todas las medidas necesarias “para impedir que la situación internacional continúe empeorando”, entre las cuales se mencionaba expresamente la reestructuración de las relaciones económicas

internacionales “con miras al establecimiento del nuevo orden económico internacional” (AGNU, 1986: párr. 6).

El fin de la Guerra Fría permitió un viraje hacia nuevas aproximaciones a la seguridad internacional. Si en la concepción clásica de la seguridad el foco de atención se ponía en la seguridad nacional frente a amenazas militares externas, desde la década de los 90 del siglo pasado se ha ido desplazando hacia el interior de los Estados para tratar de identificar en ese plano las causas de los conflictos y la violencia, pero sin desdeñar al mismo tiempo la profunda interdependencia entre actores, factores y fenómenos en una sociedad mundial globalizada. Así, por ejemplo, en *Un programa de paz*, el entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, identificaba como uno de los objetivos que la organización se debía marcar en materia de seguridad el “tratar de poner fin a las causas más hondas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política” (SGNU, 1992: párr. 15). Si bien Boutros-Ghali estimaba que, en esa labor, la piedra angular eran los Estados, advertía de que estos debían “contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente” (SGNU, 1992: párr. 17).

En paralelo a este cambio de perspectiva, la caída del Muro de Berlín supuso también la consumación del fracaso de las demandas en favor de un nuevo orden económico internacional y la implantación de un orden económico internacional neoliberal que, como resume Ha-Joon Chang, se basa “en dejar al mundo entero expuesto a las fuerzas ilimitadas del mercado” (Chang, 2020: 68). Resulta significativo que, en este contexto, la constatación de que garantizar la paz y la seguridad internacionales requiere cada vez más un enfoque amplio y multifactorial haya conducido a una progresiva confluencia de las agendas internacionales de seguridad y desarrollo, y, en consecuencia, a prestar una mayor atención a la pobreza y la desigualdad como potenciales factores de inseguridad. En este sentido, la Agenda 2030 y los ODS pueden ser vistos como una agenda de paz y seguridad, en particular desde la perspectiva de la paz *positiva* (Sanahuja, 2019: 22). Coherentemente, el informe *Nuestra Agenda Común*, presentado en 2021 por el actual SGNU, António Guterres, y en el que se perfila la agenda de seguridad de la ONU para las próximas décadas, consolida una visión integral de las relaciones entre paz, seguridad y desarrollo, lo que se traduce en una aproximación multidimensional, preventiva y sostenible de toda actividad de construcción y consolidación de la paz (SGNU, 2021).

Asimismo, esta apertura de miras en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales no se limita a la identificación de los factores de riesgo, sino que también ha supuesto una interpelación creciente a que múltiples actores se impliquen en la prevención de los conflictos y la construcción de la paz. Así, cabe destacar cómo, sin que se haya alterado el sistema de seguridad colectiva implantado tras la II Guerra Mundial y sus bases normativas, se ha dado cabida en él a la gobernanza, dentro, eso sí, de los parámetros del neoliberalismo, de manera que se han ido abriendo espacios desregulados a la participación de diversos actores como efecto de la vinculación de la seguridad al desarrollo. A ello ha contribuido la práctica del Consejo de Seguridad, que ha apostado por esa fórmula para luchar contra la pobreza como parte de su estrategia en materia de construcción de la paz, configurando un modelo de actuación que, sin embargo, ha resultado hasta ahora insuficiente para gestionar la inseguridad derivada de la desigualdad, si es que no corre el riesgo de acrecentarla, en la medida en que la gobernanza económica impide profundizar en soluciones globales satisfactorias, al favorecer la anteposición de intereses privados e individuales a los intereses públicos y comunes.

Pero la pobreza y la desigualdad no son retos a la seguridad exclusivos de países con bajos niveles de desarrollo afectados por la violencia armada, sino también de los Estados desarrollados. Es el caso de la Unión Europea: en la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE*, presentada en 2016, la lucha contra la pobreza y la desigualdad formaba parte de uno de los ejes prioritarios (la resiliencia estatal y social de los países vecinos) (UE, 2016: 26). En cambio, no parecía recibir la misma prioridad como una amenaza a la seguridad interna –al menos no antes de la pandemia de la COVID-19–, si bien había llamadas de atención sobre la incidencia que la desigualdad en los ingresos podía estar teniendo en el ascenso del populismo en Europa (Bubbico & Freytag, 2018: 33-34). La pandemia de COVID-19 ha incrementado la tasa de población en riesgo de pobreza y ha acentuado las desigualdades económicas (Bassot *et al.*, 2020a: 12), que muy probablemente crecerán en los próximos años (Bassot *et al.*, 2020b: 8). En este escenario, resulta preocupante el desempleo, pero sobre todo el fenómeno de la pobreza de las personas que trabajan y las desigualdades crecientes en los ingresos en función de la edad, el nivel de formación o el sector (Bassot & Cahen, 2022: 70), configurando un panorama de precariedad laboral que pone en jaque la inclusión social, clave para la seguridad interior europea.

Otro factor con un destacable potencial para ahondar las divisiones sociales en los próximos años tiene que ver con el acceso a la tecnología (Bassot & Cahen, 2022: 71; World Economic Forum, 2021: 30-38). La desigualdad digital se percibe como uno de los mayores riesgos globales en el corto plazo, pero también la concentración de poder digital constituye un serio riesgo (World Economic Forum, 2021: 7). Así, más allá del impacto social de la brecha y la pobreza digitales entre la población, la desigualdad digital puede marcar –una vez más– las relaciones entre Estados con capacidades tecnológicas diferentes, y la Cuarta Revolución Industrial es susceptible de actualizar la carrera armamentística entre los Estados con el fin de disponer de la ventaja militar que puede ofrecer la tecnología que se está desarrollando. De hecho, si el Concepto Estratégico de la OTAN de 2010 ya anticipaba ese potencial escenario (NATO, 2010: párr. 14), el Concepto Estratégico adoptado en 2022 lo presenta sin ambages en los términos apuntados: “Emerging and disruptive technologies bring both opportunities and risks. They are altering the character of conflict, acquiring greater strategic importance and becoming key arenas of global competition. Technological primacy increasingly influences success on the battlefield” (NATO, 2022: párr. 17).

Se pone así de manifiesto la plena vigencia, junto a la perspectiva ampliada que conecta seguridad y desarrollo y presta atención a lo que ocurre en el interior de los Estados, del enfoque tradicional que conecta la seguridad al poderío militar y a la dialéctica del enemigo –la OTAN de una parte, Rusia y China de la otra, a tenor del Concepto Estratégico de 2022 (NATO, 2022: párr. 8-9 y 13-14)–. La guerra de Ucrania se mueve en estos parámetros, que evocan la Guerra Fría hasta el punto de haber devuelto a escena la amenaza nuclear con una vivacidad que no se recordaba desde los años 80, pero con una clara diferencia: el producirse en un planeta que ha superado buena parte de los límites de sostenibilidad. El cambio climático, el agotamiento de muchas materias primas y la crisis energética son realidades que no solo condicionan el desarrollo de los conflictos armados, sino que sobre todo constituyen potenciales fuentes de inseguridad interna e internacional como resultado de la desigualdad en la disponibilidad y el acceso a recursos limitados.

Ante el panorama que se perfila en el futuro próximo, la sociedad internacional debe elegir qué camino tomar, pero no parece que el modelo actual, ni de seguridad ni económico, sea el más adecuado. Diversos factores invitan a pensar que se puede estar

produciendo un cambio hacia una nueva estructura económica internacional (Chang, 2020), pues las sucesivas crisis de diversa naturaleza y alcance global que el planeta viene experimentando en el siglo XXI están mostrando que la ortodoxia neoliberal no puede pervivir sin poner en peligro la seguridad internacional, por no decir la existencia misma de la Humanidad, dado que hace imposible la sostenibilidad de los recursos y exacerba las desigualdades, solo algunas de las cuales se abordan en este número monográfico. Así las cosas, parece incontrovertible que la paz internacional solo será posible si se apuesta por la cohesión social y la cooperación internacional basadas en la sostenibilidad y la solidaridad. Buscar fórmulas políticas y jurídicas para conseguirlo es el reto de los próximos años.

NOTA SOBRE LA AUTORA:

Rosa Ana Alija Fernández es Profesora agregada de Derecho internacional Público en la Universitat de Barcelona. Correo electrónico: ralija@ub.edu

REFERENCIAS

AGNU (1970), *Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional*, Resolución 2734 (XXV), de 16 de diciembre de 1970.

— (1986), *Examen de la aplicación de la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional*, doc. ONU A/RES/41/90, de 4 de diciembre.

Bassot, Étienne & Cahen, Antoine (Coords.) (2022), *Future Shocks 2022. Addressing risks and building capabilities for Europe in a contested world*, Brussels: European Parliament Research Service: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729374/EPRS_STU\(2022\)729374_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729374/EPRS_STU(2022)729374_EN.pdf)

Bassot, Étienne, Debié, Franck, de Finance, Stanislas, Nogaj, Monika & Worum, Astrid (Coords.) (2020a), *Towards a more resilient Europe post-coronavirus. An initial mapping of structural risks facing the EU*, Brussels: European Parliament Research Service: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653208/EPRS_STU\(2020\)653208_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653208/EPRS_STU(2020)653208_EN.pdf)

— (2020b), *Towards a more resilient Europe post-coronavirus. Capabilities and gaps in the EU's capacity to address structural risks*, Brussels: European Parliament Research Service: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652024/EPRS_STU\(2020\)652024_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652024/EPRS_STU(2020)652024_EN.pdf)

Bubbico, Rocco L. & Freytag, Leon (2018), *Inequality in Europe*. Luxembourg: European Investment Bank: https://www.eib.org/attachments/efs/econ_inequality_in_europe_en.pdf

Chang, Ha-Joon (2020), “Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional”, *Revista de la CEPAL*, No. 132, pp. 67-78.

Hurrell, Andrew (1999), “Security and Inequality”, en Hurrell, Andrew & Woods, Ngaire (Eds.), *Inequality, globalization, and world politics*, New York: Oxford University Press, pp. 248-272.

NATO (2010), *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, 19 de noviembre: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm

— (2022), *NATO 2022 Strategic Concept*, 29 de junio: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

Rogers, Paul (2019), “The triple paradigm crisis: Economy, environment, and security”, *Journal of Global Faultlines*, Vol. 6, No. 2, pp. 139-149: <https://doi.org/10.13169/jglobfaul.6.2.0139>

Sanahuja, José Antonio (2019), “La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad”, en García Sánchez, Fernando (Coord.), *La Agenda 2030 y los ODS: nueva arquitectura para la seguridad*, Madrid: Departamento de Seguridad Nacional/Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, pp. 19-64.

SGNU (1992), *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad*, doc. ONU A/47/277-S/24111, 17 de junio.

— (2005), *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General*, doc. ONU A/59/2005, 21 de marzo.

— (2021), *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario General*, doc. A/75/982, 10 de septiembre.

UE (2016), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

Wilkin, Peter (2002), “Global poverty and orthodox security”, *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 4, pp. 633-645.

World Economic Forum (2021), *The Global Risks Report 2021. 16th Edition*, Cologny/Geneva: World Economic Forum: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf